

# Analyse 02

DE

## Die Berichterstattung der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

2024

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - X
<b>Einleitung</b>	01 - 03
<b>Umfang und Ansatz der Analyse</b>	04 - 10
<b>Das Rechtsstaatlichkeitsgefüge in der EU</b>	11 - 38
<b>Begriffsbestimmungen und Rechtsrahmen</b>	11 - 17
Rechtsstaatlichkeit als Verfassungsgrundsatz	11 - 12
EU-Rechtsrahmen zur Rechtsstaatlichkeit	13 - 17
<b>Das Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium der EU</b>	18 - 38
Vielfältige Instrumente, die sich ergänzend eingesetzt werden	18 - 21
Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit im Überblick	22 - 29
Der Stellenwert des Berichts im Instrumentarium	30 - 38
<b>Herausforderungen und Chancen im Kontext des Rechtsstaatlichkeitsgefüges in der EU</b>	
<b>Die Erstellung des Berichts</b>	39 - 67
<b>Überblick</b>	39
<b>Vorbereitung</b>	40
<b>Einholen von Beiträgen</b>	41 - 46
Fragebögen und öffentliche Konsultation als wichtigste Informationsquellen	41 - 42
Beiträge der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, des Europarats und der Vereinten Nationen	43 - 44
Länderbesuche in Form von Online-Sitzungen mit Mitgliedstaaten und Interessenträgern	45 - 46
<b>Analyse</b>	47 - 57
Qualitativer Bewertungsansatz auf der Grundlage detaillierter Normen sowie von Fachwissen und fachlicher Beurteilung	47 - 55
Bewertungsunterlagen auf der Grundlage von Beiträgen, Fragen und Berichtsentwurf	56 - 57

<b>Länderkapitel</b>	58 - 63
Ziel: Kohärenz und Verhältnismäßigkeit	58 - 59
Interne und externe Überprüfung	60 - 63
<b>Horizontale Mitteilung</b>	64 - 67
Ziel: ein ausgewogenes Verhältnis	64 - 65
Interne Überprüfung und Kohärenztabelle	66 - 67
<b>Herausforderungen und Chancen im Prozess der Erstellung des Berichts</b>	
<b>Empfehlungen und Weiterverfolgung</b>	68 - 78
<b>Die im Bericht enthaltenen Empfehlungen der Kommission betreffend die Rechtsstaatlichkeit</b>	68 - 77
Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten	68 - 72
Fortschritte nach dem ersten Jahr der Umsetzung der Empfehlungen	73 - 77
<b>Verbreitungstätigkeiten</b>	78
<b>Herausforderungen und Chancen im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Berichts</b>	
<b>Schlussbemerkungen</b>	79 - 85
<b>Anhänge</b>	
<b>Anhang I – Beispiele für die Rechtsprechung des EuGH betreffend die Rechtsstaatlichkeit</b>	
<b>Anhang II – Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium</b>	
<b>Anhang III – Umsetzung der Empfehlungen von 2022 (Stand: Juli 2023)</b>	
<b>Anhang IV – Verbreitungsmaßnahmen</b>	
<b>Abkürzungen</b>	
<b>Glossar</b>	
<b>Prüfungsteam</b>	

# Zusammenfassung

I Diese Analyse soll zu einem **besseren Verständnis** des Rechtsstaatlichkeitsgefüges in der EU beitragen, wobei einem spezifischen Instrument das Hauptaugenmerk gilt: dem von der Kommission erstellten jährlichen **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit** (im Folgenden "Bericht"). Der Bericht ist eines der jüngsten Rechtsstaatlichkeitsinstrumente, das mit der **Mitteilung der Kommission von 2019** eingeführt wurde. Erstmals wurde der Bericht im September 2020 veröffentlicht. Wir erläutern den Stellenwert und Zweck des Berichts vor dem Hintergrund des Rechtsstaatlichkeitsgefüges und erklären die Prozesse, die seiner Erstellung und Weiterverfolgung zugrunde liegen.

II Wir haben diese Analyse mithilfe öffentlich zugänglicher Informationen und Materialien, die speziell zu diesem Zweck zusammengetragen wurden, erstellt, um unsere Interessenträger über dieses neue und komplexe Instrument zu informieren. Im Gegensatz zu Prüfungen sind unsere Analysen beschreibender und informierender Natur. Sie zielen nicht darauf ab, Prüfungssicherheit zu liefern oder Empfehlungen auszusprechen. Stattdessen werden potenzielle Herausforderungen und Chancen oder Fragestellungen ermittelt, denen weiter nachgegangen werden sollte.

III Die **Rechtsstaatlichkeit** ist ein universeller Grundsatz des guten Regierens und einer der Grundwerte der EU. Sie ist in den Verträgen verankert und in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union weiter ausgelegt. Darüber hinaus haben sich das Europäische Parlament und der Rat als gesetzgebende Organe der EU kürzlich in einer Verordnung auf eine Begriffsbestimmung dieses Grundsatzes geeinigt.

IV Zur Förderung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit verfügt die EU über ein **Instrumentarium** verschiedener Verfahren, Maßnahmen und Instrumente. Sie können ergänzend eingesetzt werden, und die Wahl des am besten geeigneten Instruments oder der am besten geeigneten Kombination von Instrumenten kann auf den spezifischen Kontext zugeschnitten werden. Dies wiederum kann zusätzliche Kommunikation und die Begründung dieser Entscheidungen erfordern, um die Transparenz des Handelns der EU zu gewährleisten.

**V** Der **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit** ist ein präventives Instrument, das rechtlich nicht verbindlich ist. Er enthält die von der Kommission jährlich vorgenommene Bewertung wichtiger Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in allen 27 Mitgliedstaaten sowie seit 2022 auch Empfehlungen. Der Bericht ist mit den übrigen Bestandteilen des Instrumentariums verknüpft und enthält Beispiele für Fälle, in denen einige der anderen Instrumente angewandt wurden. Er vermittelt jedoch kein umfassendes Bild aller Fälle und Maßnahmen mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit oder der Zusammenhänge zwischen ihnen.

**VI** Der Bericht gliedert sich in **vier Themenbereiche**: Justizsysteme, Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und Medienfreiheit sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Er baut auf dem Dialog mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern sowie auf Beiträgen anderer EU-Einrichtungen und einschlägiger internationaler Organisationen auf.

**VII** Die Kommission nimmt eine **qualitative Bewertung** von Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit auf der Grundlage des EU-Rechts und anderer europäischer Normen vor. Die ermittelten Probleme werden dann nach ihrer Art und Schwere eingestuft. Wir stellten fest, dass die Kommission abgesehen von den Fragen für Länderbesuche und den Länderkapiteln selbst keine Arbeitsdokumente erstellt hat, aus denen hervorgeht, wie sie entschieden hat, über welche Themen sie berichtet oder wie sie deren Schwere beurteilt hat.

**VIII** Seit 2022 enthält der Bericht an die einzelnen Mitgliedstaaten gerichtete **Empfehlungen** und verfolgt die Kommission diese Empfehlungen weiter, um die Fortschritte bei der Umsetzung zu bewerten. Im Jahr 2023, dem ersten Jahr der Weiterverfolgung, wurden 11 % der Empfehlungen vollständig umgesetzt und 55 % teilweise, während bei 34 % der Empfehlungen keine Fortschritte zu verzeichnen waren.

**IX** Auf die Veröffentlichung des Berichts **folgen zahlreiche Initiativen**, sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten. Dazu gehören der jährlich vom Rat auf der Grundlage des Berichts geführte Dialog über Rechtsstaatlichkeit, die Entschließung des Europäischen Parlaments zu der jeweiligen Ausgabe des Berichts und die nationalen Dialoge der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten.

**X** Im Zuge unserer Analyse ermittelten wir **Herausforderungen und Chancen** im Zusammenhang mit

- der Art und Weise, wie die verschiedenen Instrumente des Rechtsstaatlichkeitsinstrumentariums genutzt werden;
- der Schaffung eines umfassenden Überblicks über alle Instrumente mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit und über die im Rahmen der einzelnen Instrumente angewandten Maßnahmen;
- der Methodik für die Erstellung des Berichts;
- Anzahl und Detailtiefe der Empfehlungen und Schwere der festgestellten Probleme;
- der Umsetzungsquote der Empfehlungen.

# Einleitung

**01** Der Grundsatz der **Rechtsstaatlichkeit**, einer der in Artikel 2 des **Vertrags über die Europäische Union** (EUV) verankerten Grundwerte der EU, ist in den letzten Jahren in den Vordergrund gerückt. Wissenschaftler, die Zivilgesellschaft und internationale Organisationen haben Rückschritte bei der Rechtsstaatlichkeit und sogar systematische Verstöße in einigen Mitgliedstaaten gemeldet<sup>1</sup>. Die EU hat darauf reagiert, indem sie die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit verstärkt überwacht und die bestehenden Instrumente, Verfahren und Maßnahmen im Rahmen ihres Instrumentariums nutzt und neue hinzufügt.

**02** Eine der jüngsten Neuerungen ist der **von der Kommission erstellte jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit** (im Folgenden "Bericht"), der als Instrument zu Zwecken der Prävention und Sensibilisierung konzipiert wurde. Der 2020 erstmals veröffentlichte Bericht dient der Überwachung und Bewertung wichtiger Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in allen 27 Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene. Darüber hinaus werden Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten ausgesprochen, um sie bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit zu unterstützen.

**03** Der Bericht stützt sich auf einen Dialog mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern, der mit der Veröffentlichung des Berichts nicht abgeschlossen ist, sondern mit Weiterverfolgungsmaßnahmen sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten fortgesetzt wird. Gleichzeitig beginnen die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts. In **Abbildung 1** sind alle diese Prozesse zusammengefasst, vom Einholen von Beiträgen bis hin zu den Weiterverfolgungsmaßnahmen.

---

<sup>1</sup> Pech, L. und Bárd, P., **The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values**, vom LIBE- und vom AFCO-Ausschuss in Auftrag gegebene Studie, EP IPOL: Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2022; Gora, A. und De Wilde, P., **The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law**, *Journal of European Public Policy*, Band 29, Ausgabe 3, 2022, S. 342–362; Freedom House, **Freedom in the World 2023**.

**Abbildung 1 – Mechanismus zur Berichterstattung über die Rechtsstaatlichkeit**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Informationsblatts der Kommission zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023: Instrumentarium.



# Umfang und Ansatz der Analyse

**04** Wir haben die Rechtsstaatlichkeit bisher nur im Kontext von Kooperationsprogrammen mit bestimmten Nicht-EU-Ländern untersucht<sup>2</sup>. Wir untersuchten Fragen der Rechtsstaatlichkeit im Zusammenhang mit den internen Politikbereichen der EU erstmals in unserer [Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des EU-Haushalts](#) (dieser Vorschlag mündete in die "[Konditionalitätsverordnung](#)"<sup>3</sup>). Auf diese Stellungnahme folgte unser Sonderbericht über die Rechtsstaatlichkeit in der EU<sup>4</sup>. Allerdings haben wir uns mit den anderen, umfassenderen Instrumenten aus dem Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium bisher noch nicht befasst. Mit der vorliegenden Analyse, deren Schwerpunkt auf dem von der Kommission erstellten **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit** liegt, wird diese Lücke geschlossen.

**05** Die vorliegende Veröffentlichung ist kein Prüfungsbericht, sondern eine Analyse, die sich in erster Linie auf öffentlich verfügbare Informationen und auf Unterlagen stützt, die speziell für diesen Zweck zusammengetragen wurden. Im Gegensatz zu Prüfungen sind unsere Analysen beschreibender und informierender Natur. Sie zielen nicht darauf ab, Prüfungssicherheit zu liefern. Aus diesem Grund haben wir weder die inhaltliche Richtigkeit des Berichts der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit bewertet noch Prüfungssicherheit bezüglich der von der Kommission vorgenommenen Arbeit oder Bewertung geliefert. In Analysen werden auch keine Empfehlungen ausgesprochen. Stattdessen können potenzielle Herausforderungen und Chancen oder Fragestellungen ermittelt werden, denen weiter nachgegangen werden sollte.

---

<sup>2</sup> [Sonderbericht 18/2012](#): "Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo"; [Sonderbericht 23/2021](#): "Bekämpfung der Großkorruption in der Ukraine: mehrere EU-Initiativen, jedoch nach wie vor unzureichende Ergebnisse"; [Sonderbericht 01/2022](#): "EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans: trotz Bemühungen bestehen weiterhin grundlegende Probleme".

<sup>3</sup> [Verordnung \(EU, Euratom\) 2020/2092](#).

<sup>4</sup> [Sonderbericht 03/2024](#): "Rechtsstaatlichkeit in der EU: Ein verbesserter Rahmen für den Schutz der finanziellen Interessen der EU, doch bestehen nach wie vor Risiken".

**06** Unsere Analyse soll zu einem **besseren Verständnis** der Prozesse, die dem **jährlichen Zyklus von Erstellung und Weiterverfolgung** des Berichts der Kommission zugrunde liegen, sowie **vom Stellenwert des Berichts im Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium der EU** beitragen. Sie deckt insbesondere Folgendes ab:

- o das **Rechtsstaatlichkeitsgefüge in der EU**, wobei der Schwerpunkt auf dem Zusammenhang zwischen dem Bericht und anderen EU-Instrumenten im Bereich der Rechtsstaatlichkeit liegt;
- o die einzelnen Schritte des **Prozesses** der Erstellung des Berichts, einschließlich der entsprechenden Methodik;
- o die **Weiterverfolgung** der ersten Reihe von Empfehlungen aus dem Bericht 2022 durch die Kommission und die wichtigsten Verbreitungsmaßnahmen im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichts.

**07** Schwerpunkt der Analyse ist der letzte vollständige jährliche Zyklus nach der Veröffentlichung **des Berichts aus dem Jahr 2022** im Juli desselben Jahres. Um Einblicke in den Weiterverfolgungsprozess der Kommission zu geben, berücksichtigten wir darüber hinaus **bestimmte Teile des** im Juli 2023 veröffentlichten **Berichts 2023**.

**08** Die **für die Analyse relevante Stelle ist die Kommission**, insbesondere die Generaldirektion Justiz und Verbraucher (GD JUST) und das Generalsekretariat. Außerdem trafen wir mit Vertretern der Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME) und der Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (GD CNECT) zusammen, die auch an der Ausarbeitung des Berichts beteiligt sind. Darüber hinaus organisierten wir Informationssitzungen mit Vertretern des Netzes der nationalen Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit, dem Europäischen Parlament und anderen Interessenträgern, die an der öffentlichen Konsultation zu dem Bericht beteiligt waren, wie europäische professionelle Netzwerke und Hochschulen.

**09** Wir analysierten die aus öffentlichen Quellen gesammelten Informationen sowie die Dokumente der Kommission. Darüber hinaus konzentrierten wir uns auf **drei spezifische Themen**, die zu verschiedenen Pfeilern des Berichts gehören, und die Arbeit der Kommission zu diesen Themen für eine Auswahl von **acht Länderkapiteln**. Wir wählten diese Länderkapitel so aus, dass die betreffenden Mitgliedstaaten aus oberen, mittleren und unteren Teilen der weltweiten Rankings bezüglich der Rechtsstaatlichkeit (z. B. des [Rule of Law Index](#) des *World Justice Project*) kamen. Außerdem berücksichtigten wir die Zahl ihrer Erwähnungen im Bericht (Mitteilung) und stellten ihre geografische Verteilung sicher. In [Tabelle 1](#) sind die ausgewählten Themen und Länderkapitel zusammengefasst.

**Tabelle 1 – Themen und Länderkapitel für eine gezielte Analyse**

Pfeiler des Berichts	Thema	Länderkapitel
1) Justizsysteme	Justizräte und Verfahren für die Ernennung von Richtern als elementare Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz	Dänemark, Spanien, Ungarn
2) Rahmen für die Korruptionsbekämpfung	Stärkung der Kapazitäten der Institutionen und des rechtlichen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung	Bulgarien, Deutschland, Malta
3) Medienpluralismus und Medienfreiheit	Bedrohungen der Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten	Niederlande, Slowakei

**10** Darüber hinaus nahmen wir eine allgemeine Analyse aller Empfehlungen und eine detailliertere Analyse einer Untergruppe von 12 Empfehlungen vor, die sich auf die ausgewählten Pfeiler und Länderkapitel beziehen.

# Das Rechtsstaatlichkeitsgefüge in der EU

## Begriffsbestimmungen und Rechtsrahmen

### Rechtsstaatlichkeit als Verfassungsgrundsatz

**11** Die Rechtsstaatlichkeit ist ein universeller Grundsatz des guten Regierens, der für Frieden, Sicherheit und politische Stabilität in der Welt von grundlegender Bedeutung ist<sup>5</sup>. Im Zuge der Entwicklung der Rechtsstaatlichkeitspolitik auf EU-Ebene veröffentlichte die Kommission 2014 eine [Mitteilung](#) über den neuen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, in der sie die **Rechtsstaatlichkeit als Verfassungsgrundsatz** anerkannte und eine nicht erschöpfende **Liste ihrer zentralen Komponenten** aufstellte.

**12** In zwei aufeinanderfolgenden Mitteilungen aus dem Jahr 2019<sup>6</sup> wurde die Definition der Rechtsstaatlichkeit weiter präzisiert. Anschließend verwendete die Kommission diese Definition in der ersten Ausgabe **ihres Berichts über die Rechtsstaatlichkeit** im September 2020<sup>7</sup> (**Kasten 1**). Parallel dazu kodifizierten die beiden gesetzgebenden Organe der EU (Europäisches Parlament und Rat) im Dezember 2020 für die Zwecke der [Konditionalitätsverordnung](#) (Artikel 2) eine **rechtsverbindliche Bestimmung** des Begriffs "Rechtsstaatlichkeit". Während die Kernelemente dieser beiden Definitionen identisch sind, wird in der im Bericht enthaltenen Definition zusätzlich ausdrücklich darauf hingewiesen, dass jegliche Staatsgewalt in den Grenzen von Recht und Gesetz ausgeübt werden muss.

---

<sup>5</sup> Am 16. September 2005 verabschiedete [Resolution der Generalversammlung](#), 60/1, Ergebnis des Weltgipfels 2005, 24.10.2005, Ziffer 134; [Website der Vereinten Nationen zur Rechtsstaatlichkeit](#).

<sup>6</sup> [Mitteilung COM\(2019\) 163](#): "Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union"; [Mitteilung COM\(2019\) 343](#): "Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Ein Konzept für das weitere Vorgehen".

<sup>7</sup> [Mitteilung COM\(2020\) 580](#): "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020".

## Kasten 1

### Die Definition der Rechtsstaatlichkeit im Bericht

Die in Artikel 2 EUV verankerte Rechtsstaatlichkeit ist einer der **Werte**, die allen Mitgliedstaaten **gemeinsam** sind. Nach dem Rechtsstaatsprinzip muss **jegliche Staatsgewalt in den Grenzen von Recht und Gesetz** und im Einklang mit den Werten der Demokratie und den Grundrechten unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt werden.

Die Rechtsstaatlichkeit umfasst unter anderem folgende **Grundsätze**:

- **Rechtmäßigkeit**, hierzu zählen transparente, auf der Rechenschaftspflicht beruhende, demokratische und pluralistische Gesetzgebungsverfahren,
- **Rechtssicherheit**,
- **Verbot der willkürlichen Ausübung** exekutiver Gewalt,
- **wirksamer Rechts- und Grundrechtsschutz** sowie gerichtliche Überprüfung von Maßnahmen der Exekutive durch unabhängige und unparteiische Gerichte,
- **Gewaltenteilung** und
- **Gleichheit** vor dem Gesetz.

Quelle: Mitteilung COM(2020) 580.

## EU-Rechtsrahmen zur Rechtsstaatlichkeit

**13** Zusätzlich zu **Artikel 2 EUV (Kasten 1)** wird in mehreren anderen Artikeln des EUV die Rechtsstaatlichkeit direkt erwähnt oder werden andere damit zusammenhängende Grundsätze definiert. **Abbildung 2** gibt einen Überblick über diese Artikel des EUV.

Abbildung 2 – Bestimmungen zur Rechtsstaatlichkeit im EUV



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des EUV.

**14** Weitere einschlägige Bestimmungen sind im **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** zu finden. Dazu gehören Vertragsverletzungsverfahren (**Artikel 258 und 259 AEUV**) und Vorabentscheidungen (**Artikel 267 AEUV**), um eine einheitliche Auslegung des EU-Rechts zu gewährleisten, sowie Abhilfemaßnahmen bei Verstößen.

**15** Die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** (Artikel 51) verleiht Einzelpersonen Rechte und gilt für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts. So gewährleistet **Artikel 47** der Charta, der ausdrücklich das "Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht" vorsieht, in Verbindung mit Artikel 19 EUV im Falle der Verletzung der durch das EU-Recht garantierten Rechte und Freiheiten das Bestehen eines wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelfs.

**16** Das Sekundärrecht (Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse usw.), das sich auf die Rechtsstaatlichkeit bezieht, umfasst vor allem EU-Finanzierungsverordnungen<sup>8</sup>. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die **Konditionalitätsverordnung**, in der die Vorschriften festgelegt sind, die zum Schutz des EU-Haushalts erforderlich sind, falls in den Mitgliedstaaten gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird.

**17** Es gibt eine umfangreiche **Rechtsprechung** des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zur Rechtsstaatlichkeit, die sich sowohl mit Grundsatzfragen als auch mit konkreten Verstößen gegen das EU-Recht in den Mitgliedstaaten befasst. **Anhang I** enthält einige Beispiele für Fälle, die in besonders großem Umfang zur Entstehung des Rechtsstaatlichkeitsgefüges in der EU beigetragen haben.

## Das Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium der EU

### Vielfältige Instrumente, die sich ergänzend eingesetzt werden

**18** Die Kommission ist der Ansicht, dass die Stärkung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit ein "zentrales Anliegen" ihrer Arbeit als **Hüterin der Verträge**<sup>9</sup> ist. Der Kommission zufolge entsteht eine systembedingte Bedrohung für den Rechtsstaat, wenn die einschlägigen Mechanismen auf nationaler Ebene nicht mehr richtig funktionieren, und die EU muss handeln, um ihn als einen ihrer gemeinsamen Werte zu schützen<sup>10</sup>. Zu diesem Zweck wendet die EU verschiedene Verfahren, Maßnahmen und Instrumente mit unterschiedlichen Zielen und Anwendungsbereichen, unterschiedlichen Arbeitsweisen und unterschiedlichen Folgen bei Verstößen an. All diese Instrumente zusammen bilden das "Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium" der EU. **Anhang II** gibt einen kurzen Überblick über die EU-Instrumente, die wir für die Rechtsstaatlichkeit als am relevantesten betrachten.

---

<sup>8</sup> [Verordnung \(EU\) 2021/947](#) zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI); [Verordnung \(EU\) 2021/1529](#) zur Schaffung des Instruments für Heranführungshilfe (IPA III); [Verordnung \(EU\) 2021/692](#) zur Einrichtung des Programms "Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte"; [Verordnung \(EU\) 2021/693](#) zur Einrichtung des Programms "Justiz".

<sup>9</sup> Mitteilung COM(2019) 343, S. 1.

<sup>10</sup> Mitteilung COM(2014) 158, S. 5, und Mitteilung COM(2019) 343, S. 11.

**19** Die **Wahl des am besten geeigneten Instruments** in jeder Situation hängt vom Ziel des jeweiligen Instruments und den Bedingungen für seine Nutzung ab. Gleichzeitig lassen diese Bedingungen Raum, um die Wahl des am besten geeigneten Instruments oder der Kombination von Instrumenten auf den spezifischen Kontext abzustimmen. Es besteht kein automatischer Zusammenhang zwischen einzelnen Instrumenten, sodass die Verwendung eines von ihnen den Einsatz eines anderen auslösen würde. Das Instrumentarium ist daher eine Reihe sich ergänzender Instrumente, die parallel eingesetzt werden können und in keinem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen.

**20** Dies ermöglicht es der Kommission, ausgehend vom breiten Kontext einzelner Situationen sowie möglicher sonstiger politischer Erwägungen zu reagieren. Jedoch können dadurch auch zusätzliche Begründungen und zusätzliche Kommunikation erforderlich sein, um die Transparenz bezüglich der Entscheidung der Kommission zu erhöhen, welche Instrumente sie wann einsetzt.

**21** Die Terminologie, die im Rahmen der einzelnen Instrumente verwendet wird, ist je nach Art und Zweck unterschiedlich. "Ernsthafte Bedenken" bzw. "große Sorge/Besorgnis" im Bericht entsprechen weder automatisch einer "schwerwiegende[n] und anhaltende[n] Verletzung der [...] Werte" im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 EUV noch einem "Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit" im Rahmen der Konditionalitätsverordnung. Es gibt kein offizielles Dokument, in dem erläutert wird, in welchem Verhältnis alle diese Begriffe zueinander stehen, auch wenn sie sich alle auf Abweichungen vom Rechtsstaatsprinzip beziehen.

## **Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit im Überblick**

### **Bewertung durch die Kommission**

**22** Der jährliche Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ist "ein Präventionsmechanismus, mit dem die Rechtsstaatlichkeit in der ganzen EU gestärkt werden soll, indem das Bewusstsein für Herausforderungen geschärft und frühzeitig die Suche nach Lösungen erleichtert wird, um eine Verschlechterung der Lage im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zu verhindern"<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Mitteilung COM(2022) 500: "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022", S. 35.



**23** Für den Bericht ist die **Kommission** zuständig. Die GD JUST und das Generalsekretariat leiten seine Erstellung und gegebenenfalls die Weiterverfolgungsmaßnahmen, während die GD HOME Fachwissen über den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung einbringt und die GD CNECT Fachwissen in Bezug auf Medienpluralismus und Medienfreiheit. Darüber hinaus werden andere Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission aufgefordert, sich an **Länderteams** zu beteiligen, wo sie sich bereits in der Anfangsphase zu Entwürfen äußern können.

**24** Der Bericht enthält die **eigene Bewertung** und Einschätzung der Kommission. Die Kommission hat ihre eigene Methodik für die Überwachung und Bewertung der Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten entwickelt. Dabei handelt es sich um ein sechsseitiges öffentlich zugängliches Dokument<sup>12</sup>, das durch interne Leitlinien, regelmäßige Sitzungen der dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe für Rechtsstaatlichkeit und Treffen mit dem Netz der nationalen Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit ergänzt wird.

**25** Die Kommission verfolgt bei der Ausarbeitung des Berichts einen konsultativen Ansatz und räumt dem Dialog mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern (wie Berufsverbänden und beruflichen Netzwerken, Nichtregierungsorganisationen und wissenschaftlichen Einrichtungen) eine zentrale Rolle ein. Auf der Grundlage dieser Elemente legt sie eine **qualitative Bewertung wichtiger Entwicklungen** – sowohl positiver als auch negativer Entwicklungen – in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten vor. Der Bericht soll nicht eine erschöpfende Beschreibung der Lage der Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten enthalten, sondern eine Beschreibung des Sachstands der Entwicklungen im vergangenen Jahr, wobei der Bericht 2020 als Ausgangsbasis dient.

---

<sup>12</sup> [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#), Europäische Kommission, 2022.

**26** Das Parlament ist der Auffassung, "dass der vorsätzliche Rückbau von Rechtsstaatlichkeit in mehreren Mitgliedstaaten in dem Bericht nicht klar benannt wird"<sup>13</sup>. In einer Forschungsstudie wurde ferner darauf hingewiesen, dass der Bericht sich auf allgemeine Grundsatzklärungen und die Aufzählung der beschlossenen oder geplanten Reformen stützt, anstatt die systemischen Parameter des institutionellen Rahmens der Rechtsstaatlichkeit zu analysieren<sup>14</sup>.

#### **Vier-Pfeiler-Struktur**

**27** Der Bericht besteht aus einer horizontalen Mitteilung und 27 Länderkapiteln. In der **horizontalen Mitteilung** ist die Sicht der Kommission auf die Lage in den Mitgliedstaaten insgesamt dargestellt. Sie enthält außerdem einen Überblick über die Entwicklungen und Maßnahmen auf EU-Ebene. Dem Bericht ist ein Anhang beigefügt, in dem die an die einzelnen Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen aufgeführt sind. Die **27 Länderkapitel** enthalten detaillierte Informationen zu den einzelnen Mitgliedstaaten. Sie haben die Form von Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen.

**28** Wie in **Abbildung 3** dargestellt, gliedert sich der Bericht in vier Themenbereiche oder "Pfeiler". Die vier Pfeiler ergeben sich nicht unmittelbar aus der in **Kasten 1** enthaltenen Definition der Rechtsstaatlichkeit, sondern die Kommission betrachtet sie als wesentliche miteinander verflochtene Pfeiler für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, wie in ihrer Mitteilung von 2019 und in der ersten Ausgabe des Berichts erläutert<sup>15</sup>.

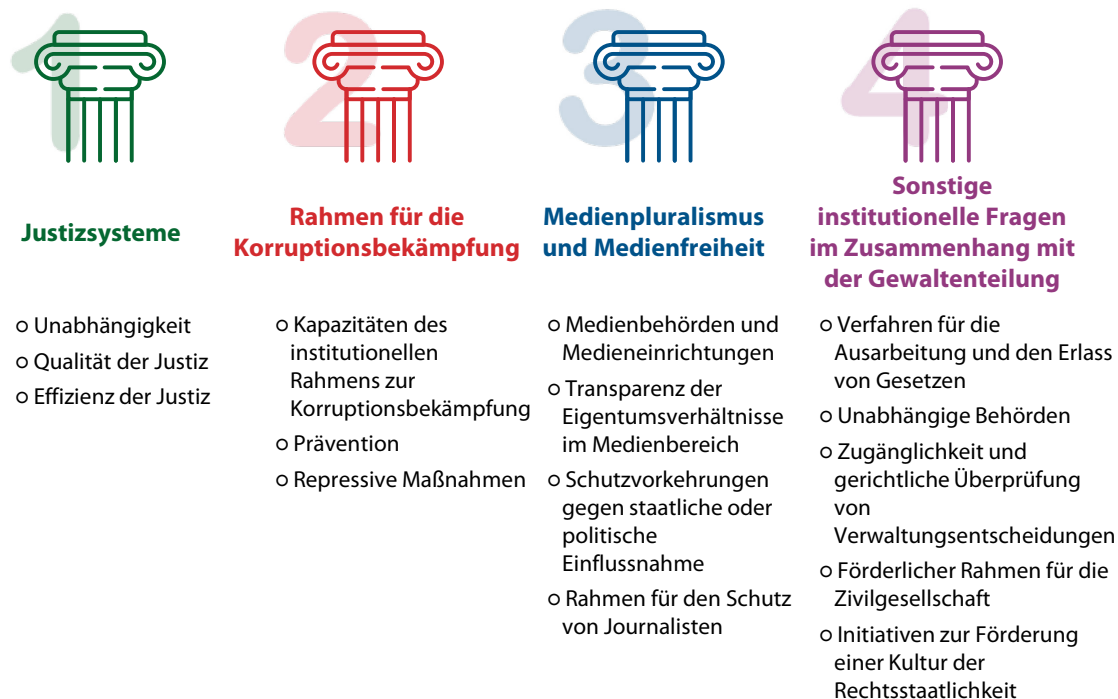
---

<sup>13</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. März 2023 zu dem Thema "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022", Ziffer 26.

<sup>14</sup> Azmanova, A. und Bethany, H., **Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law**, Projektbericht, Europäisches Parlament, Brüssel, 2021, S. 15.

<sup>15</sup> Mitteilung COM(2019) 343, S. 10, und Mitteilung COM(2020) 580, S. 5.

### Abbildung 3 – Die vier Pfeiler des Berichts



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten der Kommission.

**29** Das Parlament fordert eine **Ausweitung des Anwendungsbereichs des Berichts** zusätzlich zur Rechtsstaatlichkeit auf alle in Artikel 2 EUV verankerten Werte<sup>16</sup>. Die Kommission scheut sich vor einer solchen Ausweitung, da sie den Bericht nicht in einen allumfassenden "Bericht der Berichte" verwandeln will, und weist darauf hin, dass es sich nur um einen Teil eines größeren Bildes auf EU-Ebene handelt; der Bericht werde durch weitere Initiativen ergänzt, darunter der **Aktionsplan für Demokratie in Europa** und die **Strategie für eine verstärkte Anwendung der Grundrechtecharta in der EU** sowie die Jahresberichte über die Anwendung der Charta<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. März 2023 zu dem Thema "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022", Ziffer 19.

<sup>17</sup> Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report, Europäische Kommission, 2023, S. 2–3.

## Der Stellenwert des Berichts im Instrumentarium

**30** Der Bericht ist mit den anderen Instrumenten des Rechtsstaatlichkeitsinstrumentariums verknüpft (Ziffer 18). Einige dieser Instrumente werden als Quellen für den Bericht genutzt; der Bericht wiederum dient anderen Instrumenten als Quelle und verweist auf wieder andere, entweder für Zwecke des Überblicks oder in Bezug auf die Empfehlungen. Es findet ein Informationsfluss zwischen allen diesen Instrumenten statt, wenn verwandte oder ähnliche Themen abgedeckt werden. **Abbildung 4** veranschaulicht diese Verbindungen zwischen dem Bericht und den anderen Instrumenten, während **Anhang II** weitere Einzelheiten zu den verschiedenen Instrumenten enthält.

### Abbildung 4 – Der Bericht und die anderen Instrumente im Bereich der Rechtsstaatlichkeit



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**31** Die Daten des **Justizbarometers** fließen in den Bericht ein, z. B. bezüglich der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz oder bezüglich der Qualität und Effizienz der Justiz. Das **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)** ist eingeladen, direkt an den Länderteams teilzunehmen, die den Bericht vorbereiten, während die **Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTA)** erstmals für den Bericht 2023 konsultiert wurde.

**32** Mit der **Konditionalitätsverordnung** wird ein Verfahren eingeführt, das es ermöglicht, konkrete Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Der Bericht ist eine der Informationsquellen zur Feststellung von Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen dieses Verfahrens<sup>18</sup>. Im Bericht wird jedoch nicht angegeben, ob die festgestellten Probleme im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit die wirtschaftliche Führung des EU-Haushalts oder die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen – ein zentrales Kriterium für das in der Konditionalitätsverordnung vorgesehene Verfahren. Der Bericht kann daher nur als Ausgangspunkt für die weitere Bewertung durch die Kommission im Rahmen des Verfahrens dienen.

**33** Das Parlament hat bekräftigt, dass der Bericht als Grundlage für die Aktivierung der anderen Instrumente dienen sollte, und hat die Kommission ausdrücklich aufgefordert, eine direkte Verbindung zwischen dem Bericht und dem Verfahren der Konditionalitätsverordnung herzustellen<sup>19</sup>. Die Kommission erkennt zwar die Notwendigkeit von Synergien zwischen den Instrumenten an, betont jedoch, dass es nicht angemessen erscheint, eine künftige Entscheidung zur Nutzung eines der Instrumente vorwegzunehmen und dadurch die Fähigkeit der EU, auf sich entwickelnde Situationen zu reagieren, einzuschränken<sup>20</sup>. Gleichzeitig ist der Bericht als Instrument rechtlich nicht verbindlich, und die Kommission verlässt sich auf die loyale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.

---

<sup>18</sup> Erwägungsgrund 16 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2020/2092](#).

<sup>19</sup> [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. März 2023](#) zu dem Thema "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022", Ziffer 28.

<sup>20</sup> [Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report](#), Europäische Kommission, 2023, S. 5.

**34** In dem Bericht werden ferner Beispiele für die Anwendung der **anderen Instrumente** genannt, wie z. B. das Verfahren nach Artikel 7 EUV oder Vertragsverletzungsverfahren. So werden in dem Bericht beispielsweise die laufenden Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ("goldener Pass") erwähnt (**Kasten 2**), während dieses Problem gleichzeitig im Rahmen für die Korruptionsbekämpfung (Pfeiler 2) in mehreren Länderkapiteln als Anlass zu ernsthaften Bedenken eingestuft wird<sup>21</sup>. Darüber hinaus werden Programme für goldene Visa in der horizontalen Mitteilung als Korruptionsrisiko hervorgehoben<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> SWD(2022) 502, SWD(2022) 513 und SWD(2022) 518: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien, Zypern und Malta.

<sup>22</sup> Mitteilung COM(2022) 500, S. 16.

## Kasten 2

### Vertragsverletzungsverfahren betreffend "goldene Pässe"

Im Rahmen einer **Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren**, auch als "goldener Pass" bezeichnet, gewährt ein Staat seine Staatsangehörigkeit als Gegenleistung für im Voraus festgelegte Zahlungen oder Finanzinvestitionen, ohne eine echte Verbindung des Antragstellers zu diesem Land zu verlangen. Wenn ein Mitgliedstaat eine solche Regelung anwendet, wirkt sich dies auf die gesamte EU aus: Eine Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, genießt automatisch die Unionsbürgerschaft und alle damit verbundenen Rechte.

Die Kommission ist der Auffassung, dass "Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren" einen **Verstoß gegen EU-Recht** darstellen. Sie sind weder mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Artikel 4 Absatz 3 EUV) noch mit dem Konzept der Unionsbürgerschaft (Artikel 20 AEUV) vereinbar und müssen daher aufgehoben werden.

Bis vor Kurzem gab es Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren in drei Mitgliedstaaten: Bulgarien, Zypern und Malta. Im Oktober 2020 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern und Malta ein. Zypern setzte seine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren im November 2020 aus, doch der entsprechende Rechtsrahmen bleibt in Kraft. Bulgarien schaffte seine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren im April 2022 ab. Malta setzte seine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren wegen des Kriegs Russlands gegen die Ukraine lediglich für russische und belarussische Staatsangehörige aus. Da Malta seine Staatsbürgerschaftsregelung für Investoren für alle anderen Staatsangehörigkeiten beibehalten hat, beschloss die Kommission im September 2022, Malta vor dem EuGH zu verklagen (Rechtssache [C-181/23](#)).

Zwar gibt es in der EU nur wenige Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren, doch gibt es in vielen Mitgliedstaaten **Programme für goldene Visa**. Die Programme für goldene Visa funktionieren nach einem ähnlichen Grundsatz, nämlich die Erteilung von Aufenthaltstiteln als Gegenleistung für eine finanzielle Investition. Programme für goldene Visa haben ebenfalls Auswirkungen auf die gesamte EU, da Inhaber von Aufenthaltstiteln nach EU-Recht bestimmte Rechte genießen. Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um den Risiken zu begegnen, die sich aus den Programmen für goldene Visa ergeben, beispielsweise im Rahmen des Vorschlags zur Neufassung der [Richtlinie über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige](#), im [Legislativpaket zur Bekämpfung der Geldwäsche](#) und in der [Empfehlung](#) über unmittelbare Schritte im Kontext der russischen Invasion der Ukraine in Bezug auf Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [Berichts der Kommission COM\(2019\) 12](#): "Staatsbürgerschaftsregelungen und Aufenthaltsregelungen für Investoren in der Europäischen Union", sowie der [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2022](#).

**35** Darüber hinaus gibt es **Instrumente aus anderen Politikbereichen der EU**, deren Schwerpunkt nicht speziell auf der Rechtsstaatlichkeit liegt, diese jedoch erheblich beeinflussen können. Dazu gehören die **Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen**<sup>23</sup> (Dachverordnung), die für die Kohäsionspolitik und einige andere Fonds gilt, sowie die **Verordnung über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit**<sup>24</sup> (ARF) und das **Europäische Semester**. Die Dachverordnung und die ARF-Verordnung enthalten an die Rechtsstaatlichkeit geknüpfte Zahlungsbedingungen, während in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters auch einige Fragen der Rechtsstaatlichkeit behandelt werden können, wenn sie makroökonomische Relevanz haben (siehe **Anhang II**).

**36** Im Bericht erklärt die Kommission, dass sie **eine Zusammenfassung** über den Einsatz der wichtigsten rechtsstaatlichen Instrumente geben wird<sup>25</sup>. Der Abschnitt der horizontalen Mitteilung über die Entwicklungen auf EU-Ebene enthält eine Auswahl von Fällen, in denen einige dieser Instrumente angewandt wurden – zusätzliche Einzelheiten sind in den Länderkapiteln enthalten –, bietet jedoch kein umfassendes Bild aller Fälle und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit. So bezieht sich die horizontale Mitteilung beispielsweise auf ausgewählte Fälle laufender Vertragsverletzungsverfahren, enthält aber keinen Überblick über alle einschlägigen anhängigen Verfahren. Der Bericht enthält auch nicht immer vollständige Verweise, die den Lesern einen einfachen Zugang zu detaillierten Informationen ermöglichen würden.

**37** All diese Instrumente müssen **komplementär und synergetisch** wirken, damit sichergestellt ist, dass die Maßnahmen der EU im Bereich der Rechtsstaatlichkeit wirksam sind. Dies erfordert Kohärenz zwischen all diesen Instrumenten sowie Koordinierung zwischen den zuständigen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission. **Kasten 3** zeigt ein Beispiel für die Herausforderungen, die damit verbunden sein können.

---

<sup>23</sup> Verordnung (EU) 2021/1060.

<sup>24</sup> Verordnung (EU) 2021/241.

<sup>25</sup> Mitteilung COM(2022) 500: "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022", S. 3.



### Kasten 3

#### Kohärenz: Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit in Gegenüberstellung mit dem Europäischen Semester

Die länderspezifischen Bewertungen und Empfehlungen der Kommission für den Bericht können sich teilweise mit denjenigen für das Europäische Semester überschneiden, insbesondere in Bezug auf die Justizsysteme, die Rahmen für die Korruptionsbekämpfung und die Rechtsetzungsprozesse.

So wird beispielsweise im Länderbericht des Europäischen Semesters zu Spanien der Schluss gezogen, dass in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz **keine systemischen Mängel gemeldet** wurden. Im Länderkapitel des Berichts für Spanien werden jedoch **mehrere Bedenken** hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz geäußert. Dazu gehören Verzögerungen bei der Neubesetzung des Justizrats um mehrere Jahre und Fragen im Zusammenhang mit der Autonomie der Staatsanwaltschaft des Landes.

In der Zusammenschau können diese beiden Botschaften widersprüchlich erscheinen, was vor Augen führt, wie schwierig es ist, Komplementarität und Synergien im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsinstrumentariums zu gewährleisten.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [SWD\(2022\) 610](#): Länderbericht 2022 – Spanien, S. 48; [SWD\(2022\) 509](#): Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Spanien, S. 3–6.

**38** Um die Kohärenz bei der Ausarbeitung der Empfehlungen des Berichts zu gewährleisten, werden in den internen Leitlinien der Kommission die Umstände dargelegt, unter denen im Bericht neue Empfehlungen zu Themen ausgesprochen werden dürfen, die bereits durch andere Instrumente wie Vertragsverletzungsverfahren, Verfahren nach Artikel 7 EUV oder die ARF abgedeckt sind. Die Kommission betont jedoch, dass die Empfehlungen des Berichts unbeschadet etwaiger Verfahren im Rahmen anderer Instrumente gelten<sup>26</sup>. **Kasten 4** enthält ein Beispiel für die Abstimmung zwischen einer Empfehlung des Berichts und einer Maßnahme im Rahmen eines anderen EU-Instruments. Dieses Beispiel zeigt auch, wie schwierig es ist, bei der Behandlung identischer rechtsstaatlicher Fragen mithilfe verschiedener Instrumente ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kohärenz und unabhängiger Bewertung herzustellen.

<sup>26</sup> Mitteilung COM(2022) 500, S. 2 und 4.

## Kasten 4

### Kohärenz: Der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit in Gegenüberstellung mit der ARF

Der [nationale Aufbau- und Resilienzplan Ungarns](#) im Rahmen der ARF enthält ein Etappenziel zur "Stärkung der Rolle und der Befugnisse des Landesjustizrats als Gegengewicht zu den Befugnissen des Präsidenten des Landesamts für Gerichtswesen", der mit einer der Empfehlungen des Berichts übereinstimmt. Dies zeigt, dass diese beiden Instrumente in diesem Punkt aufeinander abgestimmt sind.

Was die Bewertung dieser beiden Maßnahmen betrifft, so enthält das [Länderkapitel für Ungarn 2023](#) einen Disclaimer, aus dem hervorgeht, dass die in diesem Kapitel enthaltenen Bewertungen der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts künftigen Bewertungen nach Artikel 24 der ARF-Verordnung nicht vorgreifen. Die Erreichung der Etappenziele der ARF wird nach den zu diesem Zweck eingerichteten spezifischen Verfahren bewertet, doch muss die Kommission bei all ihren Maßnahmen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit dennoch für Gesamtkohärenz sorgen.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [Anhangs des Vorschlags für einen Durchführungsbeschluss des Rates](#) zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Ungarns, S. 113–114 und S. 157; sowie auf der Grundlage von [SWD\(2023\) 817](#): Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 2–4.

## Herausforderungen und Chancen im Kontext des Rechtsstaatlichkeitsgefüges in der EU

### **Das Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium und die Art und Weise, wie die verschiedenen Instrumente eingesetzt werden**

Durch die Entwicklung und Diversifizierung des Rechtsstaatlichkeitsinstrumentariums tritt die Herausforderung, Komplementarität und Synergien zwischen all diesen Instrumenten sicherzustellen, noch klarer zutage. Es gibt Möglichkeiten, diese Herausforderung anzugehen, indem beispielsweise die Interdependenzen und Überschneidungen zwischen den Instrumenten im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit (Ziffern [37–38](#)) und den Entscheidungen der Kommission, welches Instrument sie wann einsetzt, besser erläutert werden (Ziffern [19–20](#)). Eine weitere Chance könnte darin bestehen, zu klären, wie sich die verschiedenen Terminologien, die im Zusammenhang mit den verschiedenen Instrumenten verwendet werden, aufeinander beziehen (Ziffer [21](#)).

### **Ein umfassender Überblick über alle Instrumente mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit und über die im Rahmen der einzelnen Instrumente angewandten Maßnahmen**

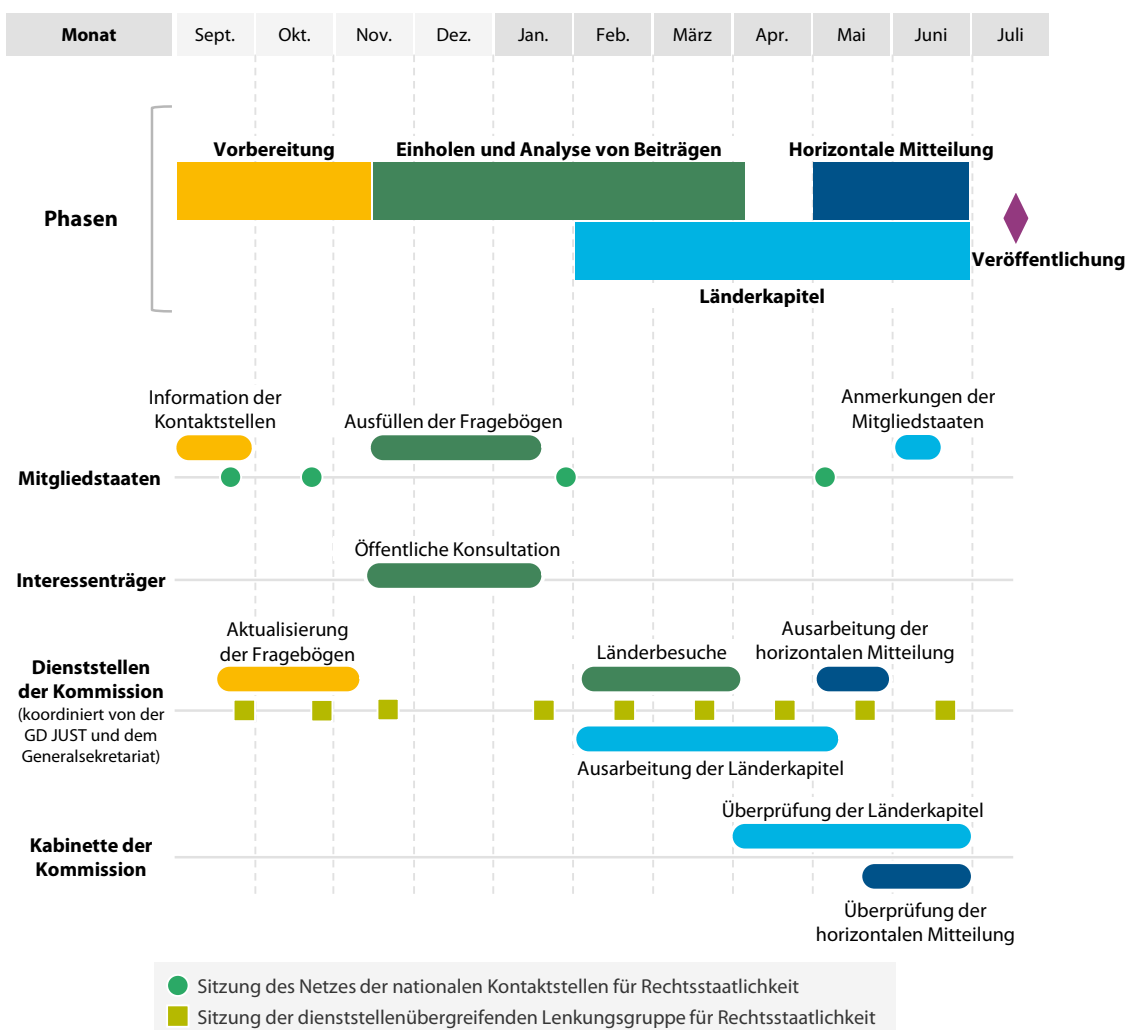
Es besteht die Möglichkeit, die Informationen über die Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und die im Rahmen anderer EU-Instrumente angewandten Maßnahmen betreffend die Rechtsstaatlichkeit, die im Bericht und seinen Anhängen vorgestellt werden, umfassender und vollständiger zu gestalten. Beispielsweise könnte der Bericht einen vollständigen Überblick über laufende Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit und/oder eine Liste aller Maßnahmen betreffend die Rechtsstaatlichkeit enthalten, die im Rahmen anderer EU-Instrumente wie dem Europäischen Semester, der ARF oder der Dachverordnung angewandt werden, oder auf einen solchen Überblick oder eine solche Liste verweisen (Ziffer [36](#)).

# Die Erstellung des Berichts

## Überblick

**39** Im folgenden Abschnitt sind die einzelnen Schritte des Prozesses der Erstellung des Berichts, die auch in *Abbildung 5* zusammengefasst sind, beschrieben.

**Abbildung 5 – Die Erstellung des Berichts**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Zeitplänen der Kommission.

## Vorbereitung

**40** Der Zyklus zur Erstellung des Berichts beginnt im Frühherbst des Jahres, das der Veröffentlichung vorausgeht. Die Kommission gibt den Mitgliedstaaten Gelegenheit, sich zu den aktualisierten Fragebögen, die zur Erhebung ihrer Beiträge verwendet werden, zu äußern, und informiert sie über die Planung des gesamten Verfahrens.

## Einholen von Beiträgen

### Fragebögen und öffentliche Konsultation als wichtigste Informationsquellen

**41** Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und Interessenträger (wie Berufsverbände und berufliche Netzwerke, Nichtregierungsorganisationen und wissenschaftliche Einrichtungen) auf, ihre schriftlichen Beiträge mittels standardisierter Fragebögen zu übermitteln, die entsprechend den vier Pfeilern des Berichts strukturiert und in detailliertere Unterthemen aufgegliedert sind<sup>27</sup>. Die Mitgliedstaaten und die Interessenträger füllen ihre jeweiligen Fragebögen zum Jahreswechsel parallel aus.

**42** Für den Bericht 2022 haben alle Mitgliedstaaten außer Ungarn und Polen die Fragebögen ausgefüllt<sup>28</sup>. Für den Bericht 2023 haben alle Mitgliedstaaten außer Polen die Fragebögen ausgefüllt<sup>29</sup>. Die Zahl der Interessenträger, die Beiträge zu dem Bericht leisteten, stieg von rund 220 Interessenträgern für den Bericht 2022 auf etwa 250 für den Bericht 2023<sup>30</sup>.

### Beiträge der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, des Europarats und der Vereinten Nationen

**43** Darüber hinaus erhält die Kommission jährliche Beiträge von der **Agentur für Grundrechte** (FRA). Diese Beiträge umfassen Auszüge aus dem Europäischen Informationssystem für Grundrechte<sup>31</sup> der FRA sowie die eigene Forschung der Agentur zu den rechtsstaatlichen Aspekten des zivilgesellschaftlichen Raums.

---

<sup>27</sup> [European rule of law mechanism](#), Vorlage für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022.

<sup>28</sup> [SWD\(2022\) 517](#): Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 38; und [SWD\(2022\) 521](#): Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen, S. 39.

<sup>29</sup> [SWD\(2023\) 821](#): Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen, S. 45.

<sup>30</sup> Zusammenfassung der gezielten Konsultation der Interessenträger für die Berichte über die Rechtsstaatlichkeit [2022](#) und [2023](#).

<sup>31</sup> Von der FRA [an die Kommission übermittelte Unterlage](#) zur Vorbereitung des Berichts 2022, S. 2.

**44** Die Kommission erhält auch jährliche Beiträge von internationalen Organisationen. Der **Europarat** und seine Gremien wie die **Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission)** oder die **Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO)** stellen Listen ihrer jüngsten Berichte, Stellungnahmen, Empfehlungen, Urteile und anderen veröffentlichten Dokumente bereit. Die **Vereinten Nationen** leisten ihren jährlichen Beitrag über das Regionalbüro der Vereinten Nationen für Menschenrechte für Europa, und wir stießen auch auf Verweise auf die Berichte der **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**, die im Rahmen der öffentlichen Konsultation eingegangen waren.

### **Länderbesuche in Form von Online-Sitzungen mit Mitgliedstaaten und Interessenträgern**

**45** Nach ihrer ersten Analyse dieser Beiträge bereitet die Kommission Fragen zur Weiterverfolgung vor. Sie nutzt diese zur Strukturierung ihrer virtuellen Länderbesuche, die in der Regel im Februar und März stattfinden und mehr als 500 Online-Sitzungen mit nationalen Behörden, unabhängigen Stellen und Interessenträgern umfassen<sup>32</sup>.

**46** Die Kommission gibt jeweils in Anhang II zu den einzelnen Länderkapiteln an, mit welchen Organisationen sie zusammengetroffen ist. Außerdem veröffentlicht sie einige der zusätzlichen Beiträge, die sie während der Länderbesuche erhalten hat. Der Umfang der bei diesen Besuchen gesammelten Unterlagen ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Die Kommission erstellt nicht systematisch Protokolle oder andere Berichte über diese Sitzungen, sondern verwendet die mündlich gesammelten Informationen direkt im Bericht.

---

<sup>32</sup> Webseiten der Kommission für die Berichte 2022 und 2023.

## Analyse

### Qualitativer Bewertungsansatz auf der Grundlage detaillierter Normen sowie von Fachwissen und fachlicher Beurteilung

**47** Der Bewertungsansatz der Kommission ist hauptsächlich **qualitativer** Natur, mit einigen Verweisen auf quantitative Indizes wie den **Korruptionswahrnehmungsindex** von Transparency International oder die **Eurobarometer-Umfragen** und andere quantitative Daten, z. B. über die Effizienz der Justizsysteme, oder Statistiken über Korruptionsfälle. Der Kommission zufolge sind quantitative Indizes für den Bericht von begrenztem direktem Nutzen, insbesondere aufgrund ihres heterogenen Charakters, der den spezifischen Anwendungsbereich des Berichts nicht widerspiegelt.

**48** Die Kommission ist bestrebt, alle Informationsquellen anhand der rechtlichen Anforderungen der EU und anderer **Normen** zu bewerten (siehe **Abbildung 6**):

### Abbildung 6 – Normen für die Bewertung der Rechtsstaatlichkeit durch die Kommission



*Hinweise:* "PIF-Richtlinie" bezeichnet die **Richtlinie (EU) 2017/1371**; "Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste" bezeichnet die **Richtlinie (EU) 2010/13**. Die Venedig-Kommission ist ein beratendes Gremium des Europarats, das verbindliche Stellungnahmen zur Rechtsstaatlichkeit abgibt und das Verzeichnis der Kriterien zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit (2016) erstellt hat.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von **Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report**, Europäische Kommission, 2022, S. 3–4.

**49** Die Kommission unterteilt diese großen Kategorien von Normen in mehr als 50 den vier Hauptpfeilern zugeordneten Unterkategorien. Einige Unterkategorien umfassen mehr als zehn detaillierte Normen. Auf die für die Bewertung der Kommission verwendeten Normen wird im Bericht, am Ende der entsprechenden Absätze oder in Fußnoten verwiesen. Die Kommission stützt sich bei ihrer Bewertung direkt auf diese Normen, von denen einige spezifisch und andere allgemeiner sind. Die Kommission teilt in Fällen, in denen die Normen selbst nicht bereits ausreichend spezifisch oder direkt messbar sind, jedoch weder die spezifischen Indikatoren mit, die zur Bewertung der Einhaltung dieser Normen herangezogen werden, noch dokumentiert sie diese.

**50** Wissenschaftler, die den Bericht untersucht haben, weisen ferner darauf hin, dass darin keine spezifischen Indikatoren genannt werden, die zur Messung der unter den vier Pfeilern aufgeführten Merkmale verwendet werden<sup>33</sup>. Ähnlich forderte das Europäische Parlament die Kommission in seiner Entschließung von 2022 auf, "ihre Indikatoren zur Bewertung der Lage der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten näher zu erläutern"<sup>34</sup>.

**51** Der Ansatz der Kommission stützt sich auf das Fachwissen und die fachlichen Beurteilungen der Länderteams, die die einzelnen Länderkapitel vorbereiten. Er beruht darüber hinaus auf internen Diskussionen sowohl auf fachlicher Ebene – innerhalb der zuständigen Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission – als auch auf politischer Ebene – in den Kabinetten der Kommissionsmitglieder und im Kollegium der Kommissionsmitglieder selbst.

**52** Die Kommission beginnt ihre Arbeit mit der Weiterverfolgung der im Vorjahresbericht behandelten Probleme und betrachtet dann neue Probleme. Anschließend werden diese Probleme nach den einschlägigen EU- oder weiter gefassten europäischen Normen bewertet. Je mehr ein Problem von einer Norm abweicht oder gegen sie verstößt, und je größer seine Auswirkungen sind, desto wahrscheinlicher wird es als "Anlass zur Sorge/zu Bedenken" eingestuft. Wenn eine

---

<sup>33</sup> Closa, C. und Hernández, G., [From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the Rule of Law Report](#), *STG Policy Papers*, Ausgabe 2023/05, 2023, S. 3–4; Pech, L. und Bárd, P., [The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), vom LIBE- und vom AFCO-Ausschuss in Auftrag gegebene Studie, 2022, S. 13 und S. 103.

<sup>34</sup> [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Mai 2022 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2021](#), Ziffer 4.



Norm eklatant und/oder wiederholt verletzt wurde und die Auswirkungen groß sind, wird das Problem als "Anlass zu ernsthaften Bedenken" eingestuft.

**53** In diesem Zusammenhang verwendet die Kommission folgende Einstufungen für Probleme, die im Bereich der Rechtsstaatlichkeit bestehen ("**Qualifikatoren**"):

- 1) **Sorge/Bedenken**, die je nach ihrer Schwere weiter unterteilt werden in
  - a) ernsthafte Bedenken
  - b) Anlass zur Sorge
  - c) gewisse/einige Bedenken;
- 2) **Herausforderungen**: ein allgemeiner Qualifikator, mit dem offene Fragen bezeichnet werden, die nicht schwerwiegend genug sind, um als Sorge bezeichnet zu werden;
- 3) **Mängel**: von ähnlicher Schwere wie Herausforderungen, aber spezifischer.

**54** Wir stellten fest, dass der stärkste Qualifikator "**ernsthafte Bedenken**" in drei der acht Länderkapitel aus unserer Auswahl verwendet wurde: einmal in Pfeiler 1, dreimal in Pfeiler 2 und einmal in Pfeiler 4. In der horizontalen Mitteilung, die sich auf alle 27 Mitgliedstaaten erstreckt, verwendete die Kommission den Qualifikator "ernsthafte Bedenken" insgesamt nur dreimal. Somit wurden nicht alle in den Länderkapiteln festgestellten "ernsthaften Bedenken" in die horizontale Mitteilung aufgenommen.

**55** Wir stellten ferner fest, dass die Kommission in ihrem Bericht systematisch zwischen neuen und aus den Vorjahren bekannten Problemen unterschieden hat. Die Kommission hat bisher nicht versucht, **Trends** bei der Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit im Laufe der Jahre darzustellen, da der Bericht ein relativ neues Instrument ist. Das Parlament hat jedoch erklärt, dass in dem Bericht eindeutig positive und negative Tendenzen in Bezug auf die Lage der Rechtsstaatlichkeit sowie bereichsübergreifende Trends, einschließlich möglicher systemischer Schwachstellen, auf EU-Ebene aufgezeigt werden sollten<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Mai 2022 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Ziffern 8–9.

## Bewertungsunterlagen auf der Grundlage von Beiträgen, Fragen und Berichtsentwurf

**56** Wir stellten fest, dass die Kommission fast alle eingegangenen Beiträge auf ihrer Website veröffentlicht, vorbehaltlich der Zustimmung der jeweiligen Autoren. Ausgehend von der Analyse dieser Beiträge erstellt die Kommission Fragen für Länderbesuche, bei denen sie zusätzliche Informationen und Unterlagen sammelt. Anschließend wird mit der Ausarbeitung der Länderkapitel begonnen.

**57** Darüber hinaus legt die Kommission keine weiteren Arbeitsdokumente vor, aus denen hervorgehe, wie sie aus allen eingeholten Beiträgen die Themen ausgewählt hat, über die berichtet werden soll, oder wie sie deren Schwere beurteilt hat. In den Fußnoten des Berichts nennt die Kommission die Quellen der Informationen, auf die im Text direkt Bezug genommen wird. Zusätzliche Quellen, die zur Untermauerung der Analyse der Kommission und zur Bestätigung von Informationen verwendet wurden, werden nicht immer genannt. Der Kommission zufolge werden alle Informationen aus den in der Methodik aufgeführten Quellen unter Berücksichtigung ihrer sachlichen Richtigkeit, Vollständigkeit, Qualität, Zuverlässigkeit und Relevanz gebührend berücksichtigt<sup>36</sup>.

## Länderkapitel

### Ziel: Kohärenz und Verhältnismäßigkeit

**58** Jedes Länderkapitel hat dieselbe Struktur mit einer Zusammenfassung von einer Seite, einer Seite mit Empfehlungen (ab 2022) und Schlussfolgerungen zu den Fortschritten bei ihrer Umsetzung (ab 2023), dem Hauptteil des Texts und Anhängen, in denen die verwendeten Quellen und die Organisationen, mit denen Treffen stattgefunden haben, aufgeführt sind. Der Hauptteil des Kapitels enthält am Anfang jedes Abschnitts einen einleitenden Absatz, und die nachfolgenden analytischen Absätze beginnen jeweils mit einem besonders prägnanten einleitenden Satz.

---

<sup>36</sup> [Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report](#), Europäische Kommission, 2022, S. 1.

**59** Um die **Kohärenz** ihres Ansatzes in Bezug auf die Länderkapitel zu gewährleisten, gliedert die Kommission ihre Arbeit zu den vier Pfeilern in 81 detaillierte Unterthemen. Die Methodik der Kommission erfordert einen Ansatz, der Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten gewährleistet<sup>37</sup>. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kommission die Entwicklungen bei all diesen Unterthemen für alle Mitgliedstaaten überwacht, aber die Analysetiefe und die gemeldeten Informationen anpassen kann – je nach Schwere der festgestellten Probleme, je nachdem, ob sie systemisch sind, und in Abhängigkeit von den tatsächlichen Entwicklungen im Laufe des Jahres. Folglich erstreckt sich der Bericht selbst nicht unbedingt auf alle überwachten Unterthemen. Im Bericht 2022 wurden in jedem Länderkapitel durchschnittlich etwa die Hälfte dieser Unterthemen ausführlicher behandelt. Die am häufigsten behandelten Unterthemen sind in **Abbildung 7** dargestellt.

### Abbildung 7 – Die in Länderkapiteln am häufigsten behandelten Unterthemen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

<sup>37</sup> Ebd., S. 4.

## Interne und externe Überprüfung

**60** Die interne Überprüfung des Berichts durch die Kommission erfolgt **in erster Linie auf drei Ebenen**: federführende Dienststellen (GD JUST und Generalsekretariat), Direktorenebene (beitragende Dienststellen) und Kabinettssebene. Darüber hinaus überwachen eigens damit betraute Mitarbeiter die Kohärenz bei der Abfassung des Berichts insgesamt und die Einhaltung der Leitlinien.

**61** All diese Überprüfungen und Kontrollen werden direkt im Entwurf der Länderkapitel vorgenommen. Die Kommission verwendet keine Checklisten oder ähnliche Dokumente für die Durchführung von Qualitätskontrollen, sondern befolgt interne Leitlinien, die regelmäßig aktualisiert werden.

**62** Anfang Juni übermittelt die Kommission den Entwurf der Länderkapitel den **Mitgliedstaaten zur Stellungnahme**, die in der Regel innerhalb einer Frist von zwei Wochen vorzunehmen ist. Es werden unterschiedlich viele Anmerkungen gemacht. Zu den acht von uns ausgewählten Länderkapiteln gingen der Kommission durchschnittlich 39 Anmerkungen zu, je Kapitel zwischen 19 und 83.

**63** Die Kommission berücksichtigt im Allgemeinen die inhaltlichen Anmerkungen der Mitgliedstaaten, lehnt jedoch die meisten Anmerkungen ab, die eine Änderung ihrer Bewertung nach sich zögen, sofern sie nicht durch zusätzliche Belege untermauert sind. Die Kommission sendet keine spezifischen Rückmeldungen an die Mitgliedstaaten, und die vorgenommenen Änderungen sind im veröffentlichten Bericht zu finden.

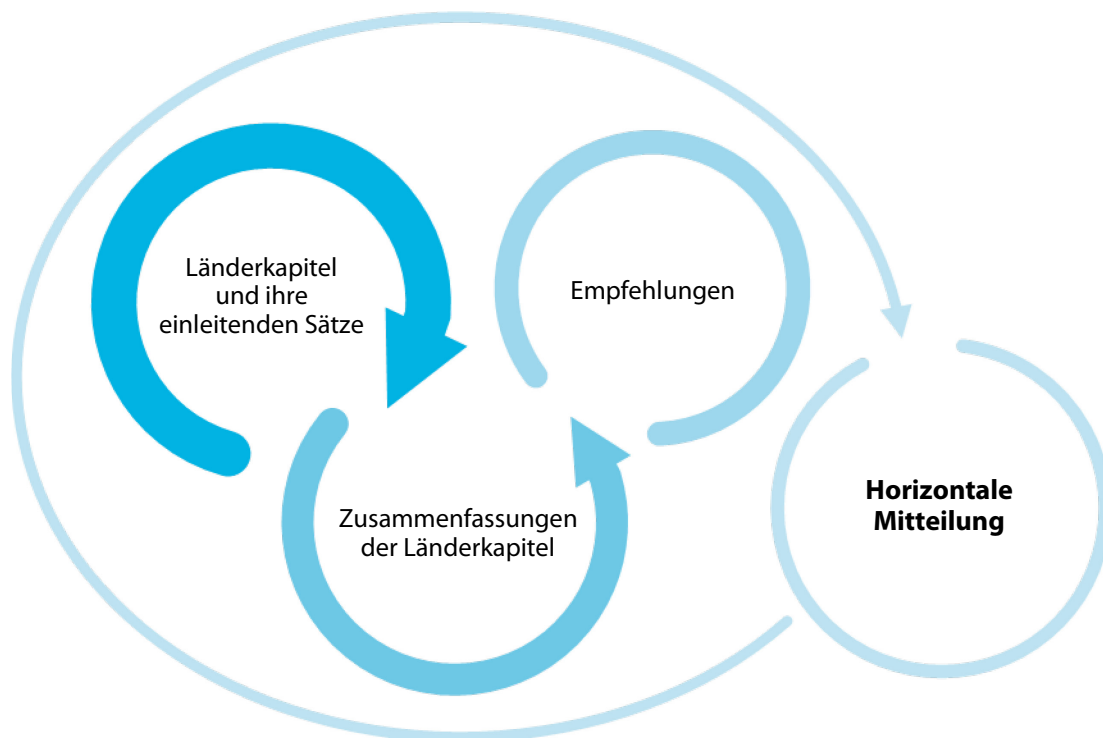
## Horizontale Mitteilung

### Ziel: ein ausgewogenes Verhältnis

**64** Parallel zu den Länderkapiteln arbeitet die Kommission unter der Verantwortung des Generalsekretariats auch die horizontale Mitteilung aus, die sich auf die Lage in der EU insgesamt bezieht. Die Kommission verfügt nicht über interne Leitlinien speziell für die horizontale Mitteilung, da sie der Auffassung ist, dass die Leitlinien zu den Länderkapiteln ausreichen, um beide Elemente abzudecken. Die Mitteilung basiert auf der Bewertung in den Länderkapiteln und sollte sie angemessen widerspiegeln.

**Abbildung 8** zeigt den Verlauf der Erstellung des Berichts von den Länderkapiteln bis zur horizontalen Mitteilung.

**Abbildung 8 – Verlauf der Erstellung des Berichts**



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten der Kommission.

**65** Im Zuge unserer Analyse stellten wir Folgendes fest:

- o Wenn ein Thema Gegenstand einer Empfehlung ist, nimmt die Kommission sie in die horizontale Mitteilung und in die Zusammenfassung des jeweiligen Länderkapitels auf. Die Zusammenfassung wiederum baut auf den einleitenden Sätzen aus dem entsprechenden Länderkapitel auf.
- o In einigen Fällen werden in der horizontalen Mitteilung Themen behandelt, die nicht in der Zusammenfassung des jeweiligen Länderkapitels enthalten sind – anders als beim oben dargestellten Verlauf der Berichtserstellung. Diese Themen erhalten somit im Rahmen der Mitteilung mehr Bedeutung als im Rahmen des Länderkapitels. Beispielsweise wandte die Kommission einen solchen Ansatz an, wenn in mehreren Mitgliedstaaten ähnliche Herausforderungen auftraten, und erwähnte sie alle in der Mitteilung, auch wenn sie nicht in den betreffenden Zusammenfassungen enthalten waren.
- o Die Kommission erklärte, dass sie in der horizontalen Mitteilung eine ausgewogene Abdeckung aller Mitgliedstaaten (jeweils 9 bis 15 Erwähnungen) und aller vier Pfeiler erreichen wolle, wobei sie sowohl positive als auch negative Beispiele nenne.

## Interne Überprüfung und Kohärenztabelle

**66** Die horizontale Mitteilung folgt demselben Überprüfungsverfahren wie die Länderkapitel. Sie wird jedoch vor Annahme durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder darüber hinaus einer breit angelegten dienststellenübergreifenden Konsultation unterzogen.

**67** Ähnlich wie bei den Länderkapiteln gibt es keine spezifischen Checklisten oder ähnliche Dokumente für die Durchführung der Qualitätskontrolle des Berichts. Um Kohärenz und Ausgewogenheit zu gewährleisten, stützt sich die Kommission stattdessen auf drei umfassende Übersichtstabellen:

- 1) eine **Beispieltabelle**, in der die Anzahl der positiven und negativen Erwähnungen der einzelnen Mitgliedstaaten vermerkt wird;
- 2) eine **Kohärenztabelle**, der zu entnehmen ist, welche Unterthemen in den einzelnen Länderkapiteln behandelt werden;
- 3) eine **Tabelle mit Empfehlungen** mit einem Überblick über alle Empfehlungen.

## Herausforderungen und Chancen im Prozess der Erstellung des Berichts

### Methodik für die Erstellung des Berichts

Die öffentlich zugängliche, sechs Seiten umfassende Methodik bietet interessierten Lesern oder Wissenschaftlern, die den Bewertungsansatz der Kommission besser verstehen möchten, nur begrenzten Nutzen. Es bietet sich die Chance, mehr Informationen über die Methodik der Kommission (z. B. über die verwendeten Qualifikatoren und Typologien sowie über Normen und Indikatoren – Ziffern [48](#) und [53](#)) öffentlich zugänglich zu machen und so die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen.

Darüber hinaus könnten Chancen einerseits darin liegen, weiter zu klären, wie anhand des Bewertungsansatzes der Kommission der Grad der Einhaltung der Normen bewertet und die Schwere der Probleme eingestuft werden (Ziffern [49–54](#)), und andererseits darin, den Nachweispfad des Bewertungsprozesses dadurch zu verbessern, dass besser dokumentiert wird, wie die Kommission entscheidet, welche Beiträge sie berücksichtigt, über welche Probleme sie berichtet und wie sie die Schwere dieser Probleme bewertet (Ziffer [57](#)).

Darüber hinaus könnte die Kommission mit der bevorstehenden fünften Ausgabe des Berichts die Gelegenheit nutzen, einen mehrjährigen Überblick über die im Rahmen der verschiedenen jährlichen Berichtszyklen überwachten Rechtsstaatlichkeitsprobleme vorzulegen (Ziffer [55](#)).

# Empfehlungen und Weiterverfolgung

## Die im Bericht enthaltenen Empfehlungen der Kommission betreffend die Rechtsstaatlichkeit

### Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten

**68** Die Kommission hat Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten erstmals in den Bericht 2022 aufgenommen. Insgesamt enthielt der Bericht **145 Empfehlungen** zu allen vier Pfeilern, davon 40 zu Justizsystemen (Pfeiler 1), 52 zu Rahmen für die Korruptionsbekämpfung (Pfeiler 2), 32 zu Medienpluralismus und Medienfreiheit (Pfeiler 3) und 21 zu sonstigen Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung (Pfeiler 4). Bei einigen dieser Empfehlungen wurden mehrere Probleme im Rahmen derselben Empfehlung behandelt (siehe [Anhang III](#)).

**69** Die Kommission beabsichtigt, Empfehlungen an jeden Mitgliedstaat zu richten und gleichzeitig die Zahl der Empfehlungen zu begrenzen. Die Zahl der Empfehlungen im Bericht 2022 variiert zwischen vier und acht je Mitgliedstaat<sup>38</sup> und im Bericht 2023 zwischen zwei und sieben pro Mitgliedstaat<sup>39</sup>. Das Unterthema mit der höchsten Zahl von Empfehlungen, die an 17 Mitgliedstaaten gerichtet sind, ist "Integrität (Interessenkonflikt, Drehtüreffekt, Verhaltenskodex, Vermögenserklärung)" im Rahmen von Pfeiler 2. Dies spiegelt den heterogenen Charakter dieser Kategorie wider. Pfeiler 2 – Rahmen für die Korruptionsbekämpfung – war gleichzeitig am häufigsten Gegenstand von Empfehlungen. [Abbildung 9](#) gibt einen Überblick über Unterthemen, auf die sich die Empfehlungen am häufigsten bzw. am wenigsten häufig beziehen.

---

<sup>38</sup> Vier Empfehlungen: Belgien, Dänemark, Estland, Lettland, Niederlande, Finnland und Schweden; acht Empfehlungen: Ungarn.

<sup>39</sup> Zwei Empfehlungen: Estland, Lettland; sieben Empfehlungen: Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei.



Abbildung 9 – Unterthemen, auf die sich die Empfehlungen am häufigsten bzw. am wenigsten häufig beziehen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten der Kommission.

**70** Das Parlament hat Bedenken dahin gehend geäußert, dass es "zwischen dem Querschnittsbericht [der Mitteilung] und den Empfehlungen an Kohärenz mangelt, zumal insbesondere die im Querschnittsbericht geäußerten länderspezifischen Bedenken nicht vollständig mit den länderspezifischen Empfehlungen übereinstimmen". Das Parlament hat gefordert, dass die geäußerten Bedenken und die vorgelegten Empfehlungen klar miteinander verknüpft werden<sup>40</sup>. Bei ernsthaften Bedenken strebt die Kommission grundsätzlich an, Empfehlungen auszusprechen, in denen konkrete Abhilfemaßnahmen gefordert werden. Auf der Grundlage unserer Analyse der ausgewählten Empfehlungen aus dem Bericht 2022 stellten wir fest, dass von den vier Empfehlungen, in denen eine konkrete Abhilfemaßnahme gefordert

<sup>40</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. März 2023 zu dem Thema "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022", Ziffer 8.

wurde<sup>41</sup>, keine mit einem Problem in Verbindung stand, das ausdrücklich als "Anlass zu ernsthaften Bedenken" eingestuft wurde. Nach Auffassung der Kommission enthalten die Länderkapitel in jedem einzelnen Fall eine klare Bewertung der Bedenken – einschließlich der nicht eingehaltenen Normen – und ihrer Auswirkungen in der Praxis, die die Grundlage für die Wahl der Empfehlung bilden.

**71** Wir stellten fest, dass keine der 12 von uns überprüften Empfehlungen einen konkreten Zeitplan für die Umsetzung enthielt. Stattdessen bewertet die Kommission jährlich in der folgenden Ausgabe des Berichts die Fortschritte bezüglich der einzelnen Empfehlungen. In einigen Empfehlungen werden spezifische Maßnahmen gefordert, z. B. zur Annahme konkreter Vorschriften für das oberste Gericht (Ungarn) oder zur Neubesetzung des Justizrats (Spanien). Andere Empfehlungen geben lediglich eine allgemeine Richtung vor, z. B. zur Verbesserung der Integrität bestimmter Bereiche der öffentlichen Verwaltung (Bulgarien), wodurch dem betreffenden Mitgliedstaat Ermessensspielraum dabei gelassen wird, angemessene Lösungen für die festgestellten Probleme zu finden. Die Empfehlungen enthalten in der Regel keine quantitativen Ziele, weshalb der Text des Länderkapitels erforderlich ist, damit die Kommission die Gründe für ihre Bewertung erläutern kann.

**72** Die Entwürfe der Empfehlungen sind nicht Teil der abschließenden Konsultation mit den Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten können sich zu den Entwürfen der Länderkapitel und den darin ermittelten Problemen äußern, sehen die Empfehlungen jedoch nicht im Voraus, sodass sie nicht die Möglichkeit haben, sie anzunehmen oder abzulehnen. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die – unverbindlichen – Empfehlungen das Ergebnis ihrer eigenen Bewertung sind. Sie übernimmt die politische Verantwortung für ihre Vorlage.

## **Fortschritte nach dem ersten Jahr der Umsetzung der Empfehlungen**

**73** Seit dem Bericht 2023 wird die Umsetzung der Empfehlungen von der Kommission bewertet. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Interessenträger können in den Fragebögen, die von der Kommission bei der Bewertung berücksichtigt werden, Informationen über die Maßnahmen bereitstellen, die zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen wurden (Ziffer **41**).

---

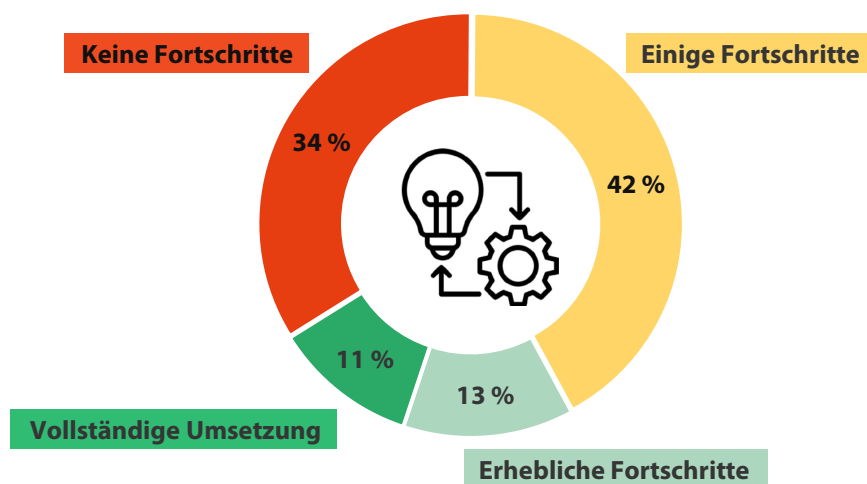
<sup>41</sup> Beide Empfehlungen zu Ungarn in Pfeiler 1, die zweite Empfehlung zu Spanien in Pfeiler 1 und die Empfehlung zu Malta in Pfeiler 2.

**74** Wir stellten fest, dass die Weiterverfolgung der Empfehlungen zu einer Verbesserung der Struktur der Bewertung durch die Kommission geführt hat: Der Umsetzungsstand der einzelnen Empfehlungen ließ eine eindeutige Schlussfolgerung zu. Die Kommission bewertet die Umsetzung der Empfehlungen anhand einer vierstufigen Skala:

- 1) **vollständige Umsetzung;**
- 2) **erhebliche Fortschritte;**
- 3) **einige Fortschritte;**
- 4) **keine Fortschritte.**

**75** *Abbildung 10* zeigt die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts 2022 laut dem Bericht 2023, während *Anhang III* einen detaillierten Überblick über den Stand der Umsetzung aller Empfehlungen des Jahres 2022 für jeden Pfeiler und jeden Mitgliedstaat bietet.

**Abbildung 10 – Umsetzung der Empfehlungen von 2022, Stand: Juli 2023**



*Quelle:* Eigene Berechnung des Rechnungshofs auf der Grundlage der *Mitteilung COM(2023) 800*: "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023".

**76** Bei unserer Analyse der Empfehlungen aus den ausgewählten Länderkapiteln und Pfeilern stießen wir auf einen Fall, in dem die Kommission allein deshalb, weil der betreffende Mitgliedstaat (Deutschland) ihr seine Absicht mitgeteilt hatte, eine Leitlinie anzunehmen, anerkannte, dass "einige Fortschritte" erzielt worden waren. Die Kommission betrachtete diesen Schritt als vorläufige Maßnahme zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele der Empfehlung (*Kasten 5* sind Details zu diesem Fall zu entnehmen).

## Kasten 5

### Weiterverfolgung der Empfehlungen von 2022: "einige Fortschritte"

**Empfehlung:** Stärkung der bestehenden Vorschriften zum Drehtüreffekt durch Verbesserung der Kohärenz der einzelnen anwendbaren Vorschriften, eine höhere Transparenz von Genehmigungen für eine künftige Beschäftigung hochrangiger Amtsträger und eine Verlängerung der Karenzzeiten für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre.

Bewertung durch die Kommission:  
**Einige Fortschritte**

**Text des Länderkapitels:** Zusätzliche Leitlinien für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst sind in Arbeit, **werden jedoch nicht für die benötigte Abstimmung** zwischen den verschiedenen Vorschriften **sorgen**. [...] **Trotz internationaler Empfehlungen plant** die Bundesregierung **nicht, auf die nach wie vor bestehenden Bedenken** hinsichtlich der unterschiedlichen Anwendung der deutschen Vorschriften zum "Drehtüreffekt", einschließlich unterschiedlicher Karenzzeiten und des großen Ermessensspielraums bei der Entscheidung von Vorgesetzten in Bezug auf eine künftige Beschäftigung von Staatssekretären und Generaldirektoren, **hin tätig zu werden**. [...] Für die Bundesregierung werden neue präventive **Leitlinien** vorbereitet, um aus dem Dienst scheidende Beamte **zu sensibilisieren**. Da – wenn auch begrenzte – Maßnahmen getroffen wurden, um die bestehenden Vorschriften zum Drehtüreffekt zu stärken, sind einige Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2022 festzustellen.

*Quelle:* SWD(2023) 805: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland, S. 19–20.

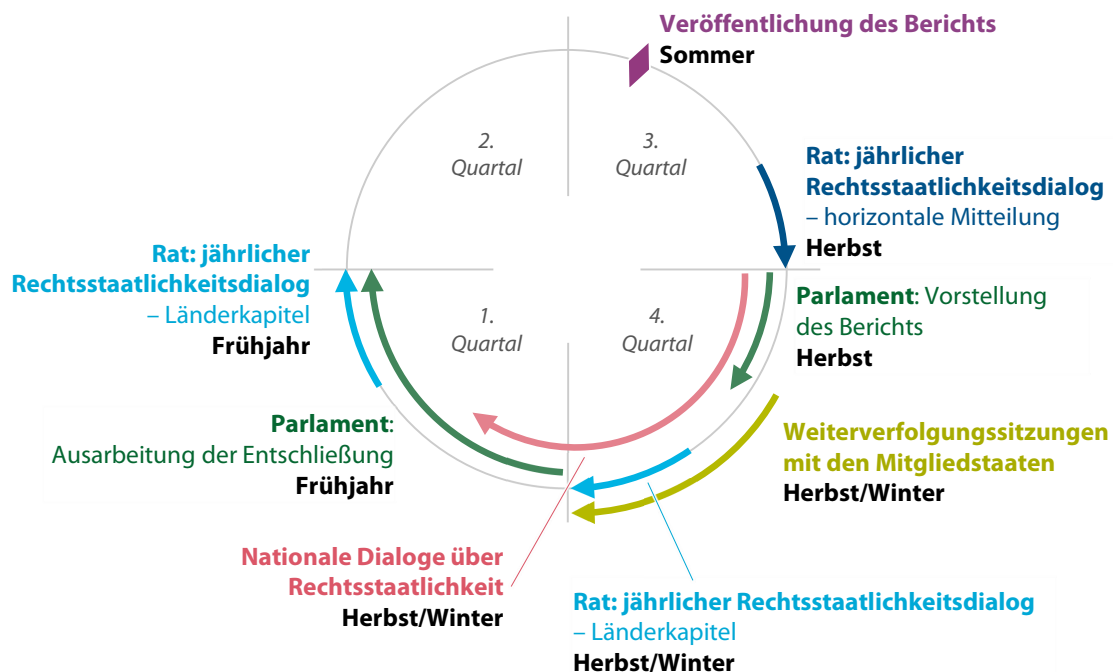
**77** Eine weitere Empfehlung wurde als "vollständig umgesetzt" bewertet, da der betreffende Mitgliedstaat (Ungarn) ein neues Gesetz verabschiedet hatte. Diese Empfehlung bestand jedoch darin, die Rolle einer bestimmten Institution zu stärken<sup>42</sup> – was auch davon abhängen kann, wie dieses Gesetz in der Praxis umgesetzt wird. Nach den Leitlinien der Kommission kann eine Empfehlung als vollständig umgesetzt betrachtet werden, sobald der Mitgliedstaat alle Maßnahmen (je nach konkretem Kontext) angenommen und/oder umgesetzt hat, die erforderlich sind, um der Empfehlung angemessen nachzukommen.

<sup>42</sup> SWD(2023) 817: Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 2–4.

## Verbreitungstätigkeiten

**78** Der Zyklus der Rechtsstaatlichkeit erstreckt sich über die Veröffentlichung des Berichts hinaus bis in die Frühjahrsmonaten des Folgejahres, wie in **Abbildung 11** dargestellt. Am wichtigsten in diesem Zusammenhang sind der jährliche Dialog über Rechtsstaatlichkeit im Rat der EU, bei dem die Mitgliedstaaten die horizontale Mitteilung und mehrere Länderkapitel erörtern, sowie die zu bislang jeder Ausgabe des Berichts ausgearbeiteten Initiativentschließungen des Europäischen Parlaments. Darüber hinaus setzt die Kommission ihren Dialog mit den Mitgliedstaaten fort und lädt sie alle zu einer Arbeitssitzung zur Weiterverfolgung ein, um die Umsetzung der Empfehlungen zu erörtern und nationale Dialoge über Rechtsstaatlichkeit und andere bilaterale Treffen direkt in mehreren Mitgliedstaaten zu organisieren. **Anhang IV** enthält weitere Einzelheiten zu diesen und anderen Tätigkeiten nach der Veröffentlichung des Berichts.

**Abbildung 11 – Jährlicher Zyklus der Verbreitungsmaßnahmen**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Europa-Website und von Dokumenten der Kommission.

## Herausforderungen und Chancen im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Berichts

### Anzahl und Detailtiefe der Empfehlungen und Schwere der festgestellten Probleme

Die Lage der Rechtsstaatlichkeit und die festgestellten Probleme unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich. Eine Entscheidung über die Anzahl und die Detailtiefe der Empfehlungen in einer Weise zu treffen, die der Schwere der festgestellten Probleme angemessen ist, kann für die Kommission daher eine Herausforderung darstellen (Ziffern [68–71](#)). Vor diesem Hintergrund könnte die Kommission die Gelegenheit auch dazu nutzen, ihre Leitlinien zur Bewertung der Empfehlungen weiterzuentwickeln und dabei auf den Erfahrungen mit ihren ersten Weiterverfolgungsmaßnahmen im Jahr 2023 aufzubauen (siehe Ziffern [76–77](#)).

### Umsetzungsquote der Empfehlungen

Nach dem ersten Jahr der Weiterverfolgung der im Bericht 2022 ausgesprochenen Empfehlungen waren bei 34 % der Empfehlungen keine Fortschritte, bei 42 % einige Fortschritte und bei 13 % erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, während 11 % vollständig umgesetzt worden waren. Angesichts der Rolle, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlungen spielen, sowie des Umstands, dass einige Empfehlungen möglicherweise Probleme betreffen, die ein fortgesetztes Handeln über mehrere Jahre hinweg erfordern, könnte sich die Steigerung der Umsetzungsquote und damit die Sicherstellung der gewünschten Auswirkungen des Berichts für die Kommission in Zukunft als Herausforderung erweisen (Ziffer [75](#)).

## Schlussbemerkungen

**79** Seit 2020 überwacht die Kommission systematisch die Lage der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten und veröffentlicht einen jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit. Unsere Analyse bietet einen umfassenden Einblick in diesen Prozess.

**80** Im ersten Teil dieser Analyse sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Rechtsstaatlichkeitsgefüge in der EU beschrieben und ist der **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit in Gegenüberstellung mit den anderen EU-Instrumenten**, die die Rechtsstaatlichkeit betreffen, dargestellt. Die EU verfügt über eine Reihe sich ergänzender Instrumente, die parallel eingesetzt werden können und in keinem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen, sodass die Wahl der Instrumente an den jeweiligen Kontext angepasst werden kann. Der Bericht ist ein präventives Instrument, mit dem die Kommission wichtige Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten bewertet und einen Überblick über die Entwicklungen auf EU-Ebene gibt (Ziffern **11–38**).

**81** Wir ermittelten Herausforderungen und Chancen in den folgenden Bereichen:

- das Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium und die Art und Weise, wie seine verschiedenen Instrumente eingesetzt werden:
  - die Herausforderung, Komplementarität und Synergien zwischen all diesen Instrumenten sicherzustellen,
  - die Chance, die Interdependenzen zwischen den Instrumenten sowie die Entscheidungen der Kommission darüber, welches Instrument sie wann einsetzt, besser zu erläutern;
- Schaffung eines umfassenden Überblicks über alle Instrumente mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit und über die im Rahmen der einzelnen Instrumente angewandten Maßnahmen:
  - die Chance, die im Bericht enthaltenen Informationen über Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, die in den Anwendungsbereich anderer Instrumente fallen, umfassender zu gestalten.

**82** Im Hauptteil unserer Analyse werden detaillierte Einblicke in die **Art und Weise geboten, wie die Kommission den Bericht erstellt**, und die einzelnen Schritte der Erstellung des Berichts erläutert. Die Kommission nutzt an die Mitgliedstaaten gerichtete Fragebögen und eine öffentliche Konsultation der Interessenträger als wichtigste Informationsquellen. Ihr Bewertungsansatz ist qualitativ und beruht auf den Anforderungen des EU-Rechts und sonstigen europäischen Normen, doch werden die Indikatoren, die zur Bewertung der Einhaltung dieser Normen verwendet werden, weder mitgeteilt noch dokumentiert. Im Bericht wurden bislang keine Trends bei der Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit im Laufe der Jahre aufgezeigt (Ziffern **39–67**).

**83** Die wichtigsten Chancen, die wir im Zusammenhang mit diesem Prozess ermittelt haben, betreffen:

- die öffentlich zugänglichen Informationen über die Methodik der Kommission;
- die weitere Klärung des Bewertungsansatzes der Kommission;
- die Dokumentation des Bewertungsprozesses;
- einen mehrjährigen Überblick über die Probleme im Bereich der Rechtsstaatlichkeit.

**84** Im letzten Abschnitt unserer Analyse werden die **Empfehlungen des Berichts** und die ersten Weiterverfolgungsmaßnahmen untersucht. Ferner wird ein kurzer Überblick über die Verbreitungsaktivitäten im Zusammenhang mit dem Bericht gegeben. Der Bericht enthält eine Reihe von Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten, die in der jeweils folgenden Ausgabe weiterverfolgt werden. Nach dem ersten Jahr der Umsetzung waren 11 % der Empfehlungen vollständig und 55 % der Empfehlungen teilweise umgesetzt worden, während bei 34 % der Empfehlungen keine Fortschritte erzielt worden waren. Nach seiner Veröffentlichung dient der Bericht als Grundlage für den jährlichen Dialog des Rates über Rechtsstaatlichkeit und für Diskussionen im Europäischen Parlament. Weitere Verbreitungsmaßnahmen für den Bericht führt die Kommission sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten durch (Ziffern **68–78**).



**85** In Bezug auf die Empfehlungen und ihre Weiterverfolgungsmaßnahmen skizzierten wir die folgenden Herausforderungen:

- die Herausforderung, die Anzahl und die Detailtiefe der Empfehlungen in einer Weise festzulegen, die der Schwere der festgestellten Probleme angemessen ist;
- die Herausforderung, die Umsetzungsquote der Empfehlungen zu erhöhen.

Diese Analyse wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 16. Januar 2024 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy  
*Präsident*

# Anhänge

## Anhang I – Beispiele für die Rechtsprechung des EuGH betreffend die Rechtsstaatlichkeit

Zwar wurde die Rechtsstaatlichkeit in den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 nicht ausdrücklich erwähnt, doch hat der EuGH in der **Rechtssache "Les Verts"** (294/83 aus dem Jahr 1986) darauf hingewiesen, dass die EWG "eine Rechtsgemeinschaft" sei. In seinem **Gutachten 2/13** aus dem Jahr 2014, das die derzeitigen EU-Verträge widerspiegelt, betonte der EuGH, dass die Rechtsstaatlichkeit – zusammen mit den anderen in Artikel 2 EUV verankerten gemeinsamen Werten – von allen Mitgliedstaaten geteilt wird, was wiederum "die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anerkennung dieser Werte und damit bei der Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden", impliziert und rechtfertigt.

In der Rechtssache **"Portugiesische Richter"** bzw. **"Sindical"** (C-64/16 aus dem Jahr 2018) stellte der EuGH ausdrücklich fest, dass die richterliche Unabhängigkeit der nationalen Gerichte eine der zentralen Anforderungen für einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gemäß Artikel 19 Absatz 1 EUV ist. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Justiz sicherstellen müssen, um einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz und die einheitliche Auslegung und Anwendung des EU-Rechts zu gewährleisten.

Die Rechtssache "Portugiesische Richter" schuf einen Präzedenzfall für andere Rechtssachen wie die Rechtssache **Kommission gegen Polen** (C-619/18 aus dem Jahr 2019). Der EuGH kam zu dem Schluss, dass Polen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Herabsetzung des Ruhestandsalters von Richtern und im Zusammenhang mit dem freien Ermessen des Präsidenten der Republik bei der Entscheidung über den Verbleib im Amt von Richtern gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 19 Absatz 1 EUV verstoßen hatte<sup>43</sup>. In der Folge erließ der EuGH zahlreiche weitere Urteile, die die Umstrukturierung der Justiz in Polen zum Gegenstand hatten<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Torres Perez, A., *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Band 27(1), 2020, S. 118.

<sup>44</sup> Rechtssachen C-192/18, C-487/19, C-508/19, C-791/19 usw.

Im Februar 2022 wies der EuGH Klagen Ungarns und Polens auf **Nichtigerklärung der Konditionalitätsverordnung** ab (Rechtssachen [C-156/21](#) und [C-157/21](#)). Der EuGH bestätigte, dass die Rechtsgrundlage der Verordnung angemessen ist, dass Artikel 7 EUV nicht umgangen wird, dass die Verordnung die Grenzen der der EU zugewiesenen Befugnisse achtet und nicht gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstößt. Der EuGH betonte, dass die "in Art. 2 EUV genannten Werte [...] der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge [geben]. Somit muss die Union auch in der Lage sein, diese Werte [...] zu verteidigen."

## Anhang II – Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium

### EU-Instrumente mit Schwerpunkt auf Rechtsstaatlichkeit

#### Jährlicher Bericht über die Rechtsstaatlichkeit

Der [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit](#) ist ein präventiver Mechanismus zur Überwachung und Bewertung wichtiger – positiver und negativer – Entwicklungen im Zusammenhang mit der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten. Er erstreckt sich auf vier Pfeiler: Justizsysteme, Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und Medienfreiheit sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Weder der Bericht noch seine Empfehlungen sind rechtlich verbindlich.

#### Konditionalitätsverordnung

Mit der [Konditionalitätsverordnung](#) wird eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts und der finanziellen Interessen der EU bei Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten eingeführt. Sie sieht spezifische Schutzmaßnahmen vor, einschließlich der Aussetzung von Zahlungen bzw. des Verbots, neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen. Schutzmaßnahmen können nur bei Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergriffen werden, die die wirtschaftliche Führung des Haushalts der EU oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen. Das Verfahren wurde 2022 erstmals angewandt, und zwar in Bezug auf Ungarn<sup>45</sup>. Weitere Einzelheiten zu diesem Verfahren sind unserem Sonderbericht über die Rechtsstaatlichkeit in der EU zu entnehmen<sup>46</sup>.

#### Verfahren nach Artikel 7 EUV

In [Artikel 7 EUV](#) sind Verfahren festgelegt, um der Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung oder einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte entgegenzuwirken. In den Anwendungsbereich des Artikels fällt daher nicht nur die Rechtsstaatlichkeit, sondern darüber hinaus auch die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und die Wahrung der Menschenrechte. Der Artikel umfasst drei Absätze, in denen – wie in [Abbildung 12](#) dargestellt – jeweils ein gesondertes Verfahren eingeführt wird.

---

<sup>45</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates.

<sup>46</sup> Sonderbericht 03/2024.

## Abbildung 12 – Verfahren nach Artikel 7 EUV



### Artikel 7 Absatz 1

Feststellung, ob **die eindeutige Gefahr** einer schwerwiegenden Verletzung der Werte durch einen Mitgliedstaat besteht:

- auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Parlaments oder der Kommission;
- Beschluss des Rates – mit einer **Vier-Fünftel-Mehrheit**, mit Zustimmung des Parlaments.



### Artikel 7 Absatz 2

Feststellung des **Vorliegens** einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte durch einen Mitgliedstaat:

- auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission;
- Beschluss des Europäischen Rates – **Einstimmigkeit** (ohne den betreffenden Mitgliedstaat), mit Zustimmung des Parlaments.



### Artikel 7 Absatz 3

Beschluss über die **Aussetzung der Rechte**, die sich aus den Verträgen für den betreffenden Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte im Rat:

- Beschluss des Rates – **qualifizierte Mehrheit**.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 7 EUV.

Das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 wurde in zwei Fällen eingeleitet: im Dezember 2017 in Bezug auf Polen (durch die Kommission) und im September 2018 in Bezug auf Ungarn (durch das Europäische Parlament)<sup>47</sup>. Mit Stand von November 2023 hatte der Rat noch über keines der beiden Verfahren abgestimmt.

### EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Die Kommission hat den [Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips](#) geschaffen, um zu verhindern, dass sich abzeichnende Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit bis an den Punkt eskalieren, an dem die Kommission das Verfahren nach Artikel 7 EUV einleiten muss. Innerhalb des Rahmens tritt die Kommission mit dem betreffenden Mitgliedstaat in Dialog und bewertet anschließend das jeweilige Problem. Schließlich werden Maßnahmen genannt, die ergriffen werden könnten, um der systemimmanenten Bedrohung zu begegnen<sup>48</sup>. Die Kommission wandte den Rahmen in Bezug auf Polen an, bevor sie das Verfahren nach Artikel 7 EUV einleitete. Dieses Instrument ist rechtlich nicht verbindlich.

<sup>47</sup> [Pressemitteilung](#): Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein wegen Verstößen gegen EU-Recht durch polnischen Verfassungsgerichtshof, 22.12.2021.

<sup>48</sup> [Mitteilung COM\(2014\) 158](#), S. 7.

## Justizbarometer

Das [Justizbarometer](#) ist eine Mitteilung der Kommission, die vergleichende Informationen zur Bewertung der Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der nationalen Justizsysteme liefert. Während im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit eine qualitative Bewertung vorgenommen wird, enthält das Justizbarometer einen Satz in erster Linie quantitativer Daten.

## Kooperations- und Kontrollverfahren – 2023 abgeschlossen

Nach dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens richtete die Kommission 2007 das [Kooperations- und Kontrollverfahren](#) ein, eine Übergangsmaßnahme, mit der die beiden Länder bei der Behebung von Mängeln in den Bereichen Justizreform, Korruptionsbekämpfung und – im Falle Bulgariens – organisierte Kriminalität unterstützt werden sollten<sup>49</sup>. Nach Vorlage der Abschlussberichte für Bulgarien (2019) und Rumänien (2022) wurde das Kooperations- und Kontrollverfahren im September 2023 förmlich beendet<sup>50</sup>. Weitere Informationen sind unserem Sonderbericht über die Rechtsstaatlichkeit in der EU sowie den Antworten der Kommission zu entnehmen; auch hier wird auf das Kooperations- und Kontrollverfahren Bezug genommen<sup>51</sup>. Seit 2020 unterliegen Bulgarien und Rumänien wie alle übrigen Mitgliedstaaten der Überwachung im Rahmen des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit.

## EU-Instrumente in anderen Politikbereichen mit Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit

### Europäisches Semester

Das [Europäische Semester](#) bildet den Rahmen der EU für die Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Im Rahmen des jährlichen Zyklus des Europäischen Semesters erstellt die Kommission Länderberichte, die Bewertungen der einzelnen Mitgliedstaaten enthalten, und schlägt dem Rat länderspezifische Empfehlungen zur Annahme vor. Diese Empfehlungen können sich auch auf Fragen im Zusammenhang mit den Justizsystemen der Mitgliedstaaten und den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung oder der Qualität ihrer Gesetzgebungsverfahren beziehen, sofern sich diese Punkte auf die makroökonomische Lage eines Landes oder auf die Rahmenbedingungen für

---

<sup>49</sup> Entscheidungen [2006/928/EG](#) und [2006/929/EG](#).

<sup>50</sup> Mitteilung [COM\(2023\) 800](#), S. 38; Beschlüsse (EU) [2023/1785](#) und [2023/1786](#).

<sup>51</sup> Sonderbericht [03/2024](#) zusammen mit den [Antworten der Europäischen Kommission](#).

Unternehmen, Investitionen, Wachstum und Beschäftigung auswirken. Sie sind in der Regel weiter gefasst und allgemeiner als die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit ausgesprochenen Empfehlungen. Alle Empfehlungen aus dem Europäischen Semester werden in die [Datenbank der länderspezifischen Empfehlungen](#) der Kommission aufgenommen. Weitere Informationen zu diesem Instrument sind unserem Sonderbericht über das Europäische Semester zu entnehmen<sup>52</sup>.

### **Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und Aufbau- und Resilienzfazilität**

Die [Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen](#) (Dachverordnung), die für die Kohäsionsfonds und einige andere Fonds gilt, und die [ARF-Verordnung](#) sind die wichtigsten Instrumente der EU zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und zur Erholung von den wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Beide haben aufgrund der in ihnen festgelegten Finanzierungsbedingungen gewisse Auswirkungen auf die Rechtsstaatlichkeit. Die Dachverordnung enthält eine horizontale grundlegende Voraussetzung, wonach wirksame Mechanismen vorhanden sein müssen, um die Einhaltung der Charta der Grundrechte sicherzustellen, während einige nationale Aufbau- und Resilienzpläne im Rahmen der ARF Etappenziele enthalten, die sich auf die Rechtsstaatlichkeit beziehen. Darüber hinaus ist die ARF eng mit dem Europäischen Semester verknüpft, da die nationalen Pläne der ARF zur Bewältigung aller oder eines wesentlichen Teils der Herausforderungen, die in den länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Semesters ermittelt wurden, beitragen sollen<sup>53</sup>. Weitere Einzelheiten zur Anwendung dieser Bedingungen im Rahmen der beiden Politiken sind unserem Sonderbericht über die Rechtsstaatlichkeit in der EU zu entnehmen<sup>54</sup>.

### **Vertragsverletzungsverfahren**

Gemäß Artikel 258 AEUV kann die Kommission [Vertragsverletzungsverfahren](#) einleiten, um im Falle von Situationen, in denen ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, tätig zu werden. Viele Vertragsverletzungsverfahren betreffen jedoch Angelegenheiten, die in den Anwendungsbereich des Berichts fallen, wie die jüngsten Fälle zur Unabhängigkeit der Justiz (siehe Beispiele in [Anhang I](#)) und Staatsbürgerschaftsregelungen für Investoren ([Kasten 2](#)). Das Verfahren umfasst mehrere Schritte zur Behebung von Verstößen bereits vor dem gerichtlichen

---

<sup>52</sup> [Sonderbericht 16/2020](#).

<sup>53</sup> [Anhang V der ARF-Verordnung](#).

<sup>54</sup> [Sonderbericht 03/2024](#).

Verfahren. Sollten diese Schritte nicht erfolgreich sein, kann die Kommission den **EuGH** anrufen und ihn sogar ersuchen, Sanktionen zu verhängen.

### **Vorabentscheidungen des EuGH**

Das **Vorabentscheidungsverfahren** vor dem EuGH (Artikel 267 AEUV) ermöglicht es den nationalen Gerichten, dem Gerichtshof Fragen zur Auslegung und einheitlichen Anwendung des EU-Rechts vorzulegen. Das Recht und die Befugnis der nationalen Gerichte, dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, ist ein wesentliches Merkmal des EU-Rechts, durch welches die justizielle Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gewährleistet wird, wie der EuGH kürzlich bestätigt hat (Rechtssachen [C-564/19](#) und [C-791/19](#)).

### **Vom OLAF und der EUSTa untersuchte Fälle**

Durch die Arbeit des **Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung** (OLAF) und der **Europäischen Staatsanwaltschaft** (EuStA) werden die finanziellen Interessen der EU geschützt. Ihre Maßnahmen gegen Betrug, Korruption und Geldwäsche sind häufig von Relevanz für die vier Pfeiler des Berichts, insbesondere hinsichtlich der Rahmen für die Korruptionsbekämpfung.





	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	Anzahl	
<b>Pfeiler 3 – Medienpluralismus und Medienfreiheit</b>																											<b>32</b>		
Medienbehörden und Medieneinrichtungen									■								■												
Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich			•							■																			
Schutzvorkehrungen gegen staatliche oder politische Einflussnahme		■	■								■		■				■	■		■	■	■		■	■	■			
Rahmen für den Schutz von Journalisten	■				■	■	■	■	■		■	■			■	■		■	■		■				■	■	■		
																		■	■		■				■	■			
<b>Pfeiler 4 – Gewaltenteilung</b>																											<b>21</b>		
Verfahren für die Ausarbeitung und den Erlass von Gesetzen						■							■			■							■	■					
Unabhängige Behörden			■								■	■			■		■				■	■	■	■	■	■			
Förderlicher Rahmen für die Zivilgesellschaft					■		■	■					■			■					■	■	■						■
Initiativen zur Förderung einer Kultur der Rechtsstaatlichkeit																				■									

*Legende:*

Keine Fortschritte	■	Erhebliche Fortschritte	■
Einige Fortschritte	■	Vollständige Umsetzung	■

Die Farben zeigen den Stand der Umsetzung der Empfehlungen an. Jedes farbige Quadrat entspricht einer Empfehlung. Punkte (•) zeigen Empfehlungen an, die zwei oder mehr separate Themen gleichzeitig betreffen. Weitere Empfehlungen dieser Art für dasselbe Land sind mit "••", "•••" und "••••" gekennzeichnet. Um die Gesamtzahl der Empfehlungen (letzte Spalte jeder Tabelle) zu ermitteln, haben wir jede Empfehlung zu mehr als einem Thema (mit Punkten • gekennzeichnet) als jeweils eine Empfehlung gezählt.

*Hinweise:* Die Empfehlungen des Berichts müssen im breiteren Kontext aller anderen Maßnahmen betrachtet werden, die mit der Rechtsstaatlichkeit zusammenhängen und im Rahmen anderer EU-Instrumente angewandt werden, und sollten nicht getrennt von diesen ausgelegt werden. Der Grad der Umsetzung bezieht sich nur auf die konkrete Empfehlung und spiegelt nicht die allgemeine Lage der Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten wider.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Mitteilung COM\(2023\) 800](#): "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023".

## Anhang IV – Verbreitungsmaßnahmen

### Interinstitutionelle Tätigkeiten: Rat und Parlament

Der **Rat** führt seit 2014 einen jährlichen politischen Dialog über die Rechtsstaatlichkeit. Seit 2020 dient der Bericht als Grundlage für diese Aussprachen. Der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" erörtert jeweils kurz nach dem Sommer die horizontale Mitteilung, während länderspezifische Aussprachen auf der Grundlage der Länderkapitel zu Jahresende und zu Beginn des jeweils folgenden Frühjahrs in zwei Runden stattfinden. Jede Runde erstreckt sich auf fünf Mitgliedstaaten entsprechend der protokollarischen Reihenfolge<sup>55</sup>. Der Rat legt zu diesen Aussprachen keine offiziellen Dokumente vor. Im Sommer 2023 leitete der Rat auf der Grundlage eines [Fragebogens für die Mitgliedstaaten](#) eine Bewertung seines jährlichen Rechtsstaatlichkeitsdialogs ein. Im Dezember 2023 erzielte der Rat jedoch keinen Konsens über die Schlussfolgerungen zu der Bewertung, da nur 26 Delegationen den Text unterstützten bzw. ihn nicht ablehnten. In den Schlussfolgerungen wurde unter anderem bestätigt, dass der Dialog weiterhin auf der Grundlage des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit erfolgen würde, und wurde festgestellt, dass die Aufnahme von Empfehlungen in den Bericht die Möglichkeit bietet, spezifische Fragen herauszustellen, die der verstärkten Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten bedürfen. In den Schlussfolgerungen wird auch eine Änderung der Häufigkeit der länderspezifischen Aussprachen festgelegt, die ab 2024 dreimal jährlich stattfinden sollen – zweimal im ersten Halbjahr und einmal im zweiten Halbjahr – und bei denen jeweils die Lage in vier Mitgliedstaaten im Mittelpunkt stehen soll<sup>56</sup>.

Das **Parlament** erörtert den Bericht ebenfalls und hat bislang Initiativentschließungen zu jeder Ausgabe ausgearbeitet. Der Prozess beginnt mit der Vorstellung des Berichts durch die Kommission im Parlament im Sommer oder Frühherbst. Anschließend benennt das Parlament einen Berichtersteller, und die Arbeit in den Ausschüssen beginnt. In der Regel verabschiedet das Parlament im Frühjahr des Folgejahres eine

---

<sup>55</sup> Vermerk des Vorsitzes an die Delegationen: [Jährlicher Rechtsstaatlichkeitsdialog](#), 11510/22 vom 2.9.2022.

<sup>56</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes: [Bewertung des jährlichen Rechtsstaatlichkeitsdialogs](#), 16547/23, 12.12.2023; [Pressemitteilung](#): Bewertung des Rechtsstaatlichkeitsdialogs des Rates – Schlussfolgerungen des Vorsitzes, aktualisiert am 21.12.2023.

Entschließung<sup>57</sup>, in der es auf ausgewählte Fragen der Rechtsstaatlichkeit eingeht, seine Bewertung des Berichts vorstellt und Verbesserungen empfiehlt.

Um die Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament im Bereich der Rechtsstaatlichkeit weiter zu formalisieren, hat das Parlament wiederholt den Abschluss einer **interinstitutionellen Vereinbarung über die Rechtsstaatlichkeit**<sup>58</sup> vorgeschlagen. Die Kommission geht davon aus, dass eine solche Vereinbarung möglicherweise schwierig zu verhandeln ist, und zieht es vor, sich darauf zu konzentrieren, den bestehenden Rahmen bestmöglich zu nutzen<sup>59</sup>. Dennoch erklärte sich die Kommission bereit, die Rechtsstaatlichkeitsdialoge mit dem Parlament stärker zu strukturieren und die Lage der Rechtsstaatlichkeit in allen 27 Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit zu erörtern, so wie dies auch im Rat getan wird.

### **Dialoge mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern**

Neben den interinstitutionellen Tätigkeiten sorgt die Kommission im Dialog mit den Mitgliedstaaten für die Weiterverfolgung des Berichts. Die Kommission lädt alle Mitgliedstaaten zu **Arbeitssitzungen zur Weiterverfolgung** ein, um die Umsetzung der Empfehlungen zu erörtern. Diese Gelegenheit haben im Berichtszyklus 2022 neun Mitgliedstaaten genutzt. Darüber hinaus finden bilaterale Treffen auf politischer Ebene statt, und die Kommissionsmitglieder erörtern den Bericht mit den Vertretern mehrerer nationaler Parlamente. Ferner ist das Netz der Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit ein offener Kommunikationskanal für regelmäßige Diskussionen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über die Erstellung des Berichts<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 30. März 2023 zu dem Thema "Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022"](#).

<sup>58</sup> Ebd., Ziffer 19.

<sup>59</sup> [Follow up to the European Parliament non-legislative resolution on the 2022 Rule of Law Report](#), Europäische Kommission, 2023, S. 2.

<sup>60</sup> [Mitteilung COM\(2023\) 800](#), S. 34.

Im Jahr 2022 führte die Kommission ein neues Konzept für **nationale Dialoge über die Rechtsstaatlichkeit** ein und führte in Zusammenarbeit mit der FRA und nationalen Interessenträgern drei solche Dialoge nach der Veröffentlichung des Berichts 2022 und fünf Dialoge nach der Veröffentlichung des Berichts 2023 durch<sup>61</sup>. Die Kommission arbeitet ferner mit der FRA, Berufsverbänden und Netzwerken der Zivilgesellschaft auf EU-Ebene sowie mit internationalen Organisationen zusammen.

---

<sup>61</sup> Ebd., S. 34.

# Abkürzungen

**AEUV:** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

**ARF:** Aufbau- und Resilienzfazilität

**Dachverordnung:** Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen

**EuGH:** Gerichtshof der Europäischen Union

**EUStA:** Europäische Staatsanwaltschaft

**EUV:** Vertrag über die Europäische Union

**EWG:** Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

**FRA:** Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

**GD:** Generaldirektion

**GD CNECT:** Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien

**GD HOME:** Generaldirektion Migration und Inneres

**GD JUST:** Generaldirektion Justiz und Verbraucher

**OLAF:** Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

**SWD:** *Staff working document* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen)

**UN:** Vereinte Nationen

# Glossar

**Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen:** nicht bindendes Kommissionsdokument, das innerhalb oder außerhalb der Kommission als Diskussionsgrundlage dient.

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit:** Bericht, der 2019 mit den politischen Leitlinien der Kommission als jährliches Verfahren und Teil des neuen Rechtsstaatlichkeitsmechanismus der EU eingeführt wurde.

**Etappenziel:** qualitatives Zwischenergebnis auf dem Weg zum Abschluss einer Reform oder Investition, der eine Voraussetzung für eine spezifische ARF-Zahlung darstellt.

**Gesetzgebende Organe:** Rat der EU und Europäisches Parlament, die bei der Annahme von EU-Rechtsvorschriften gleichberechtigt zusammenarbeiten.

**Interinstitutionelle Vereinbarung:** gemeinsam vereinbartes Dokument, in dem bestimmte Aspekte der Konsultation und Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen geregelt werden.

**Kohäsionspolitik:** Politikbereich der EU, dessen Ziel es ist, wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten abzubauen. Hierzu werden die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, das Wirtschaftswachstum, eine nachhaltige Entwicklung und die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit gefördert.

**Länderteam:** Team von Mitarbeitern verschiedener Generaldirektionen oder Dienststellen der Kommission, die an der Erstellung des jährlichen Berichts über die Rechtsstaatlichkeit in einem bestimmten Land beteiligt sind.

**Mitteilung der Kommission:** an die gesetzgebenden Organe gerichtetes Dokument, in dem die Kommission ihre Evaluierung, ihren Standpunkt oder ihre Vorschläge zu einer bestimmten Politik darlegt.

**Netz der nationalen Kontaktstellen für Rechtsstaatlichkeit:** Gruppe, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und einen Kommunikationskanal für regelmäßige Diskussionen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bietet und eine aktive Rolle im jährlichen Zyklus der Berichte über die Rechtsstaatlichkeit und beim Austausch bewährter Verfahren spielt.

**PIF-Richtlinie:** EU-Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der EU gerichtetem Betrug.

**Rechtsstaatlichkeitsinstrumentarium der EU:** Reihe von Instrumenten zur Förderung und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in der EU und ihren Mitgliedstaaten.

**Zielwert:** quantitativer Maßstab der Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Vollendung einer bestimmten in seinem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reform oder Investition.



## Prüfungsteam

Diese Analyse wurde von Kammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Prüfung stand unter der Leitung von Laima Liucija Andrikienė, Mitglied des Hofes. Frau Andrikienė wurde unterstützt von ihrem Kabinettchef Tomas Mackevičius, der Attachée Aldona Drėgvaitė, der Assistentin Angela Ortiz Munoz, dem Leitenden Manager Paul Sime, der Aufgabenleiterin Jitka Benešová, der stellvertretenden Aufgabenleiterin Anžela Poliulianaitė, der Prüferin Tetiana Lebedynets und dem Prüfer Miguel Ferrão sowie der Praktikantin Savija Grabinski. Jesús Nieto Muñoz leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung und Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



*Von links nach rechts:* Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikienė, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper, Aldona Drėgvaitė.

## URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen:

Abbildungen 3, 6, 10 und 12: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

### Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-849-1591-0	ISSN 2811-8162	doi:10.2865/009	QJ-AN-24-002-DE-N
-----	------------------------	----------------	-----------------	-------------------

Rechtsstaatlichkeit ist einer der Grundwerte der Union.

Diese Analyse trägt zu einem besseren Verständnis des Rechtsstaatlichkeitsgefüges in der EU und der entsprechenden Instrumente bei. Den Schwerpunkt bildet der jährliche Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit – ein präventives Instrument, das die von der Kommission vorgenommene Bewertung wichtiger Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten umfasst und mit dem Empfehlungen zu den erkannten Problemen ausgesprochen werden. Wir klären den Stellenwert und Zweck des Berichts innerhalb des Rechtsstaatlichkeitsgefüges und erläutern seine Erstellung und Weiterverfolgung, wobei die einzelnen Verfahrensschritte vom Einholen und von der Bewertung der Beiträge bis zur Formulierung der Empfehlungen dargestellt werden.

Wir zeigen Herausforderungen und Chancen auf, die beispielsweise die mit dem Bericht verbundene Methodik oder auch das Verhältnis betreffen, in dem die verschiedenen Rechtsstaatlichkeitsinstrumente zueinander stehen.

## EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

12, rue Alcide De Gasperi

1615 Luxembourg

LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](https://eca.europa.eu/de/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF