



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 11.3.2014
COM(2014) 144 final

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

**Die EU-Justizagenda für 2020 - Stärkung von Vertrauen, Mobilität und Wachstum in
der Union**

1. EINLEITUNG

In den letzten 15 Jahren hat die EU auf der Grundlage der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza nach und nach einen Europäischen Rechtsraum und eine EU-Justizpolitik entwickelt. Vor 2009 waren Tätigkeiten in diesem Bereich durch institutionelle Strukturen gekennzeichnet, die sich von denen in anderen Bereichen der EU-Politik unterschieden. Insbesondere waren das Europäische Parlament und der Rat noch nicht gleichberechtigt, und die Prioritäten wurden hauptsächlich vom Europäischen Rat durch die Verabschiedung teilweise äußerst detaillierter Fünfjahresprogramme (Programm von Tampere, Haager Programm und Stockholmer Programm) festgesetzt.

Die heutige EU-Justizpolitik hat sich infolge aufeinanderfolgender Änderungen an den EU-Verträgen an die anderen EU-Politikbereiche angenähert, insbesondere durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009. Das Europäische Parlament und der Rat sind in den meisten Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen zu Mitgesetzgebern geworden. Am 1. Dezember 2014 endet eine letzte Übergangsphase. Dadurch werden derzeit noch bestehende Beschränkungen der gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union und der Befugnis der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren im Rahmen ihrer Rolle als Hüterin der Verträge im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen aufgehoben. Die Kommission wird weiterhin dafür sorgen, dass die EU-Rechtsvorschriften im Justizbereich ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Da auch das Stockholmer Programm des Europäischen Rates¹ und der damit verbundene Aktionsplan der Kommission² Ende 2014 auslaufen, ist es an der Zeit, eine Bilanz der Fortschritte zu ziehen und die wichtigsten Herausforderungen zu identifizieren, die uns erwarten, und zu planen, wie diese bewältigt werden können.

In dieser Mitteilung werden die politischen Prioritäten festgelegt, die angegangen werden sollten, damit bis 2020 weitere Fortschritte in Richtung eines vollständig funktionsfähigen gemeinsamen Europäischen Rechtsraums erzielt werden können, der auf Vertrauen, Mobilität und Wachstum ausgerichtet ist.

Bei der Ausarbeitung dieser Mitteilung hat die Kommission ein breites Spektrum an Akteuren und Interessenträgern einbezogen, insbesondere im Rahmen der Konferenz „Assises de la Justice“³, und hat eine sehr große Zahl schriftlicher Beiträge erhalten. Auch im Europäischen Parlament⁴, im Rat⁵ und im Ausschuss der Regionen⁶ wurde das Thema erörtert.

Die Richtungsvorgaben der Kommission speziell in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sollen zu den strategischen Leitlinien beitragen, die der Europäische Rat gemäß Artikel 68 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festlegen muss, sowie zu den strategischen Prioritäten, die das Europäische Parlament für die weitere Entwicklung des europäischen Rechtsraums setzen will.

¹ Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (ABl. C 115 vom 4.5.2010).

² Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas - Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms (KOM(2010) 171 endgültig vom 20.4.2010).

³ *Assises de la Justice* – Shaping Justice policies in Europe for the years to come – 21. und 22. November 2013. Die Ergebnisse, Diskussionspapiere und schriftlichen Beiträge sind verfügbar unter http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ Auf zwei Plenartagungen des Europäischen Parlaments sowie in einer Reihe von Ausschusssitzungen insbesondere der Ausschüsse JURI, LIBE, AFCE und DROI.

⁵ In zwei informellen Sitzungen des Rat Justiz und Inneres sowie auf Ebene der Arbeitsgruppen (CATS, FREMP und Arbeitsgruppe für Zivilrecht).

⁶ In der Fachkommission CIVEX.

2. BISHERIGER FORTSCHRITT: GRUNDLAGEN FÜR EINEN EUROPÄISCHEN RECHTSRAUM

Die EU hat Maßnahmen getroffen, um die Grundlage für „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen“ zu schaffen. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden als Ergebnis der engen Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat wesentliche Fortschritte in Bezug auf einen besser funktionierenden gemeinsamen Europäischen Rechtsraum erzielt.

Stärkung des gegenseitigen Vertrauens

Die EU-Justizpolitik zielte auf die Entwicklung eines auf gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigem Vertrauen beruhenden Europäischen Rechtsraums ab, was durch einen Brückenschlag zwischen den verschiedenen Justizsystemen der Mitgliedstaaten erreicht werden soll. Dieses Ziel setzt die Schaffung von geeigneten Rechtsgarantien voraus, damit die betreffenden Brücken zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten solide strukturiert sind. Im Bereich der Justiz in Strafsachen wurde das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten gestärkt, indem durch gemeinsame, EU-weit geltende Mindeststandards schrittweise in der gesamten EU eine Reihe von Rechten für faire Verfahren zum Schutz von Personen eingeführt wurden, die einer Straftat verdächtigt oder angeklagt werden⁷. Die Situation der Opfer während des gesamten Strafprozesses wurde ebenfalls verbessert, indem Mindestrechte, Unterstützung, Beratung und Schutz für die Opfer und ihre nächsten Angehörigen vorgesehen wurden.

Justiz für Wachstum: Beitrag zum Wirtschaftswachstum

In den letzten Jahren hat sich die EU-Justizpolitik insbesondere aufgrund der Finanz- und Staatsschuldenkrise und im Einklang mit der Strategie „Europa 2020“ auch zu einem Instrument zur Unterstützung des wirtschaftlichen Aufschwungs, des Wachstums und der Strukturreformen entwickelt.⁸ Die EU hat Maßnahmen getroffen, um bei Unternehmen und Verbrauchern nach und nach das notwendige Vertrauen aufzubauen, damit der Binnenmarkt zu ihren Gunsten wirklich wie der heimische Markt funktioniert. Bürokratische Hindernisse und Kosten wurden abgebaut; ein Urteil, das in einem Mitgliedstaat ergeht, kann nunmehr in einem anderen Mitgliedstaat ohne weitere Zwischenverfahren anerkannt und vollzogen werden (die Formalität des „Exequatur“⁹ wurde nach und nach sowohl in zivil- als auch in handelsrechtlichen Verfahren abgeschafft). Was den Datenschutz betrifft, so befinden sich die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über eine neue europaweite Verordnung, mit der die geltenden 28 nationalen Rechtsvorschriften, die den Schutz personenbezogener Daten derzeit regeln, durch eine einheitliche Regelung ersetzt werden sollen, bereits in einem fortgeschrittenen Stadium. Mit der Richtlinie über Verbraucherrechte, die ab Juni 2014 in allen 28 EU-Mitgliedstaaten vollumfänglich gelten wird, werden Verbraucher besser geschützt und Unternehmen werden von einer Reihe einheitlicher Grundsatzbestimmungen profitieren, mit denen die Kosten der Regeltreue für EU-weit aktive Händler erheblich gesenkt werden. Als ein erster Schritt in Richtung einer EU-„Rettungs- und Sanierungskultur“ zugunsten von Einzelpersonen und Unternehmen, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, werden die bestehenden europäischen Vorschriften bezüglich grenzüberschreitender Insolvenzverfahren geändert.

⁷ Jährlich werden in der EU über 8 Millionen Strafverfahren eingeleitet.

⁸ Die wichtigsten Impulse in Bezug auf „Justiz für Wachstum“ gingen von der spanischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2010 (Schlussfolgerungen des Rates zu Maßnahmen im Bereich der Justiz im Zusammenhang mit der Konjunkturerholung – 23.4.2010) sowie von der irischen Präsidentschaft 2013 aus (http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_GERMAN_A4.pdf - Seite 26.)

⁹ Das Exequatur ist ein Konzept des internationalen Privatrechts und bezeichnet das Erfordernis einer Gerichtsentscheidung zur Vollstreckung eines ausländischen Schiedsspruchs oder eines ausländischen Urteils im Inland.

Die Verbesserung der Unabhängigkeit, Qualität und Leistungsfähigkeit der nationalen Justizsysteme ist Teil der Programme zur wirtschaftlichen Anpassung und des Europäischen Semesters. Das EU-Justizbarometer unterstützt die Mitgliedstaaten und EU-Organe dadurch, dass es objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten zur Leistungsfähigkeit der nationalen Justizsysteme zur Verfügung stellt.

Die EU-Organe haben zudem Maßnahmen ergriffen, um die finanziellen Interessen der EU und die Gelder der Steuerzahler besser vor Betrug zu schützen. Dazu zählt insbesondere der Vorschlag der Kommission zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, mit dem eine Stelle geschaffen werden soll, die gewährleistet, dass Straftaten zu Schaden des EU-Haushalts wirksam verfolgt und geahndet, die Täter vor Gericht gebracht und die Gelder wiedereingezogen werden.

Justiz für die Bürgerinnen und Bürger: Vereinfachung der Justiz

Die EU hat Maßnahmen getroffen, die gewährleisten sollen, dass die Bürger ihr Recht, in einen anderen Mitgliedstaat zu reisen, dort Waren und Dienstleistungen zu erwerben oder auch dort zu wohnen, vollumfänglich ausüben können. Die Bürger sollten ihr ganzes Leben lang in den Genuss der EU-Staatsbürgerschaft kommen und sich überall in der EU zu Hause fühlen. Dazu wurden beispielsweise die Verfahren bei grenzüberschreitenden Erbschaften und Ehescheidungen vereinfacht, und die Bürokratiekosten in den Mitgliedstaaten wurden durch die Abschaffung überholter Formalitäten wie etwa der Beglaubigung von Urkunden oder Übersetzungen im Rechtsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gesenkt.

Schutz der Grundrechte

Als Hüterin der Verträge hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, um die Achtung der EU-Grundrechtecharta („Charta“) sicherzustellen, einschließlich der Achtung der EU-Bürgerrechte und des Rechtsstaatsprinzips. Die rechtlich verbindliche Charta ist zu einer Richtschnur für alle EU-Organe geworden. Die Kommission ist außerdem tätig geworden, um die Achtung der speziell in den EU-Rechtsvorschriften niedergelegten Rechte zu gewährleisten; dies gilt insbesondere für das Recht auf Gleichberechtigung, den Schutz personenbezogener Daten und den Verbraucherschutz. Dabei wurden auch Maßnahmen zur Stärkung der Gleichberechtigung durch die Förderung von Frauen in Führungspositionen ergriffen.

3. HERAUSFORDERUNGEN: STÄRKUNG VON VERTRAUEN, MOBILITÄT UND WACHSTUM IN DER UNION

Obwohl greifbare Fortschritte in Richtung eines gemeinsamen Europäischen Rechtsraums ohne Einschränkungen erzielt werden konnten, besteht auch nach dem Ende des Übergangszeitraums am 1. Dezember 2014 noch Handlungsbedarf.

Vertrauen. Gegenseitiges Vertrauen ist der Grundstein, auf dem die EU-Justizpolitik aufbauen sollte. Zwar hat die EU das Fundament für die Förderung des gegenseitigen Vertrauens gelegt, es muss jedoch noch weiter gestärkt werden, damit Bürger, Anwälte und Richter gerichtlichen Entscheidungen auch dann voll vertrauen, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat ergangen sind. EU-Instrumente wie der Europäische Haftbefehl oder kollisionsrechtliche Verordnungen erfordern ein hohes Maß gegenseitigen Vertrauens der Justizbehörden der unterschiedlichen Mitgliedstaaten. Herrscht gegenseitiges Vertrauen zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden, so fällt es ihnen leichter, die Entscheidungen der anderen Einrichtungen anzuerkennen und durchzusetzen; damit wird der Zugang zur Justiz zu gleichen Bedingungen in allen Mitgliedstaaten erleichtert. Voraussetzung für

gegenseitiges Vertrauen sind Unabhängigkeit, Qualität und Leistungsfähigkeit der Justizsysteme¹⁰ und die Achtung des Rechtsstaatsprinzips¹¹. Wichtig dabei ist, dass Fortschritte in der Rechtsetzung auch in der Praxis sichtbar werden. Dazu müssen die bereits auf EU-Ebene vereinbarten Rechtsvorschriften umgesetzt und wirksam angewendet werden. Auch müssen wirksame Durchsetzungsinstrumente auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen, damit ein besserer Zugang zur Justiz in allen Mitgliedstaaten garantiert ist.

Mobilität. Die Bürgerinnen und Bürger der EU nehmen die ihnen aus den EU-Verträgen erwachsenden Rechte immer häufiger wahr. Derzeit wohnen fast 14 Mio. EU-Bürger in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsbürgerschaft sie nicht besitzen (2009 waren es nur 12,1 Mio.).¹² Immer häufiger reisen¹³, studieren, wählen¹⁴, arbeiten, heiraten¹⁵ oder sterben¹⁶ EU-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat als in dem, in dem sie geboren wurden, oder sie nehmen dort Gesundheitsleistungen in Anspruch, bekommen Kinder, erwerben Grundbesitz oder lassen sich scheiden¹⁷. Auch ohne ihren Heimatstaat zu verlassen erwerben Verbraucher¹⁸ Waren und Dienstleistungen über die Grenzen hinweg, z. B. online. Trotz der Fortschritte bezüglich der Ausübung ihrer Rechte treffen EU-Bürger immer noch auf einige Hindernisse. Sie haben immer noch praktische oder rechtliche Probleme, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen die gleichen Rechte genießen wollen. Die EU muss entschlossen auf eine Ausräumung dieser Hindernisse hinarbeiten, dabei aber gleichzeitig weiterhin die Bekämpfung von Missbrauch unterstützen, insbesondere weil die Freizügigkeit der EU-Bürger derzeit mancherorts in Frage gestellt wird. Das Recht der EU-Bürger, problemlos in ein anderes EU-Land zu reisen und sich dort aufzuhalten, ist eine der vier im EU-Recht verankerten Grundfreiheiten und ist Dreh- und Angelpunkt der europäischen Integration. Die Tatsache, dass die digitale Online-Welt keine Grenzen kennt, ist ein weiterer Ansporn für die EU, sich mit dem Zusammenspiel der verschiedenen materiellen Rechtsvorschriften zu befassen.

Wachstum. Die EU-Justizpolitik sollte auch weiterhin den wirtschaftlichen Aufschwung, das Wachstum und den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit unterstützen. Es müssen Strukturreformen durchgeführt werden, damit gewährleistet ist, dass die Justizsysteme in der Lage sind, schnell, zuverlässig und in vertrauenswürdiger Weise Recht zu sprechen, womit die Länge von Gerichtsprozessen erheblich verringert und so die Wirksamkeit anderer politischer Maßnahmen verstärkt würde. Unternehmen und Verbraucher müssen darauf vertrauen können, dass sie ihre Rechte aus Verträgen in der ganzen EU tatsächlich durchsetzen und Streitigkeiten vor Gericht – oder, falls möglich, außergerichtlich – regeln können, und zwar innerhalb eines vertretbaren Zeitraums und ohne dabei auf all jene Hindernisse zu treffen, die sich ihnen heute noch in den Weg stellen. Auch Wachstum in der

¹⁰ Mitteilung der Kommission – „Das EU-Justizbarometer – ein Instrument für eine leistungsfähige, wachstumsfördernde Justiz – COM(2013) 160 und Mitteilung der Kommission – „Das EU-Justizbarometer 2014“ – COM(2014)155.

¹¹ Mitteilung der Kommission „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ (COM(2014) 158).

¹² Derzeit wohnen 13,7 Mio. EU-Bürger in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsbürgerschaft sie nicht besitzen; 2009 waren es nur 12,1 Mio. (Datenquelle: Eurostat).

¹³ Europa ist einer der weltweit größten Reisemärkte, auf dem jedes Jahr über 550 Mio. Reisen verkauft werden, einschließlich Reisen außerhalb der EU (Datenquelle: Eurostat, wiederzufinden in SWD(2013) 263 final).

¹⁴ Der Anteil der in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaften und ins Wählerverzeichnis eingetragenen Personen betrug 1994 5,9 %. Im Jahr 2009 betrug der Anteil schon 11,6 %.

¹⁵ Ca. 16 Mio. (13 %) der insgesamt 122 Mio. Ehen in der Union haben eine grenzüberschreitende Dimension. Von den insgesamt 2,4 Mio. Eheschließungen in der Union im Jahr 2007 hatten 300 000 eine grenzüberschreitende Dimension (Quelle: SEC(2011) 327).

¹⁶ Geschätzte 450 000 Familien in Europa müssen sich jedes Jahr mit Erbschaften mit internationaler Dimension auseinandersetzen, die ein geschätztes Gesamtvermögen von 120 Mrd. EUR betreffen (Quelle: SEC(2009) 410).

¹⁷ In Europa gibt es ca. 16 Mio. internationale Paare, und jedes Jahr stellt sich für mindestens 650 000 von ihnen die Frage, wie sie ihren Besitz aufteilen, wenn ihre Ehe oder ihre Partnerschaft zerbricht (Quelle: SEC(2011) 327).

¹⁸ In Europa gibt es über 500 Mio. Verbraucher. Die Verbraucherausgaben machen 56 % des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union aus; diese Zahl zeigt, wie sehr Verbraucher die europäische Wirtschaft voranbringen können (Quelle: Europäische Verbraucheragenda 2012, COM(2012) 225).

digitalen Wirtschaft erfordert Vertrauen seitens der Bürger; derzeit aber bereitet ihnen die großangelegte Verarbeitung und Überwachung ihrer personenbezogenen Daten bei der Nutzung von Online-Diensten große Sorgen.

4. DEN HERAUSFORDERUNGEN BEGEGNEN: KONSOLIDIERUNG, KODIFIZIERUNG, ERGÄNZUNG

Um den Herausforderungen zu begegnen, die in Bezug auf die Schaffung eines voll funktionstüchtigen Europäischen Rechtsraums festgestellt wurden, sollte der Schwerpunkt der EU-Justizpolitik in den kommenden Jahren darauf liegen, die bisherigen Errungenschaften zu **konsolidieren** und, sofern erforderlich bzw. angezeigt, EU-Recht und die Praxis zu **kodifizieren** sowie den bestehenden Rechtsrahmen durch neue Initiativen zu **ergänzen**. Je nach Art der Herausforderung sollte die zukünftige EU-Justizpolitik auf der Grundlage von Einzelfallanalysen und Folgenabschätzungen jeweils eine Kombination dieser Methoden nutzen.

Bei der Anwendung dieser Methoden sollte die EU der Tatsache, dass die Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme und -traditionen in der EU erhalten bleiben muss, in vollem Umfang Rechnung tragen; Subsidiarität und Proportionalität sind ebenso zu achten wie die EU-Grundrechtecharta, auf der alle EU-Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Justizpolitik, beruhen müssen.

4.1. Konsolidierung

Beim Vorantreiben der EU-Justizagenda sollte die EU zuallererst die bisherigen Errungenschaften konsolidieren und sicherstellen, dass die Grundrechte geachtet und die im EU-Recht verankerten Rechte verwirklicht werden. Auf EU-Ebene vereinbarte Instrumente müssen von den Mitgliedstaaten umgesetzt, wirksam durchgeführt und eingesetzt werden. Bei Missachtung dieser Rechte sollten wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen.

i) Aufrechterhaltung der Grundrechte

Die EU sollte sich weiterhin bemühen, in ihrer Anwendung der Charta vorbildlich zu bleiben. Dazu müssen alle EU-Organe und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts Maßnahmen zur Förderung der wirksamen Anwendung der Charta und des Sekundärrechts zum Schutz bestimmter Rechte treffen; zu denken ist dabei etwa an das Recht auf Schutz personenbezogener Daten, an die Geschlechtergleichheit, die Bürgerrechte, das Recht auf ein faires Verfahren oder die Rechte von Kindern. Ein wirksamer Schutz dieser Rechte in der gesamten EU ist unerlässlich, damit die Bürger darauf vertrauen, dass der Europäische Rechtsraum korrekt funktioniert. Dazu gehören auch die Rechte der Angehörigen von Minderheiten oder die besonders schutzbedürftiger Personen wie Kinder, Opfer von Straftaten und Menschen mit Behinderungen. Darüber hinaus sollte der gemeinsame Kampf gegen fremdenfeindliche und rassistische Hassreden und Straftaten in der EU weiterhin entschlossen fortgesetzt werden. Rat und Fachwissen der EU-Agentur für Grundrechte sind für die Entwicklung der EU-Politik von großer Bedeutung, auch in Strafsachen.

Die EU sollte außerdem weiterhin daran arbeiten, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen in Bezug auf Entgelt, Renten und die Teilnahme am Arbeitsmarkt – auch in Spitzenpositionen – sicherzustellen. Damit soll gewährleistet werden, dass Europa alle verfügbaren Talente in vollem Umfang nutzt.

ii) Gewährleistung wirksamer Rechtsbehelfe

Ohne wirksame Rechtsbehelfe gibt es keine Rechte. Die EU sollte ihre Anstrengungen zur Gewährleistung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht bei Verletzung des EU-Rechts (Artikel 47 der Charta) fortführen; dies betrifft auch Fälle, in denen die nationalen Verfahren es den Bürgern sehr schwer machen, die ihnen gemäß EU-Recht zustehenden Rechte in grenzüberschreitenden Angelegenheiten einzufordern.

Um die schnelle Beilegung von Streitigkeiten weiter zu erleichtern, sollten die Mitgliedstaaten die Nutzung anderer Arten von in der EU entwickelten außergerichtlichen Streitbelegungsverfahren und Rechtsbehelfsmechanismen fördern, die eine rasche, effiziente und kostengünstigere Beilegung von Streitigkeiten erlauben könnten. Zu diesen Mechanismen und Instrumenten gehören beispielsweise Schlichtung, alternative Streitbeilegung, Online-Streitbeilegung, SOLVIT, das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen und der jüngst vereinbarte Europäische Beschluss zur vorläufigen Kontenpfändung.

Verwaltungsbehördliche Überprüfungen, die Arbeit der nationalen Durchsetzungsbehörden und Verfahren vor Gleichstellungsstellen können ebenfalls eine Rolle spielen. Für die Wirksamkeit bestimmter EU-Rechte wie des Freizügigkeitsrechts und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden bzw. den Verwaltungsstellen besonders wichtig. Um EU-weiten Verstößen gegen das Verbraucherschutzrecht besser entgegenzutreten zu können, muss die Zusammenarbeit der nationalen Durchsetzungsbehörden gestärkt werden. Die Unabhängigkeit der Durchsetzungsbehörden muss in den Fällen, in denen sie dem EU-Recht nach erforderlich ist – wie im Fall der Datenschutzbehörden –, gewährleistet sein.

Auch gut funktionierende Verwaltungsgerichte sind unerlässlich für die Wirksamkeit des EU-Rechts.

iii) Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten

Das EU-Recht hat so große Auswirkungen auf das tägliche Leben der Bürger und Unternehmen in der EU, dass jeder Angehörige der nationalen Rechtsberufe – von Anwälten und Gerichtsvollziehern einerseits bis hin zu Richtern und Staatsanwälten andererseits – auch über Kenntnisse des EU-Rechts verfügen und in der Lage sein muss, neben seinem nationalen Recht auch das EU-Recht auszulegen und wirksam durchzusetzen. Im dezentralisierten Rechtssystem der Union müssen nationale Richter oft zu „Unionsrechtsrichtern“ werden, um ihre Aufgabe zu erfüllen.

Die Fortbildung der Angehörigen der Rechtsberufe auf dem Gebiet des EU-Rechts ist daher von größter Bedeutung, damit das EU-Recht ordnungsgemäß durchgeführt und angewendet sowie gegenseitiges Vertrauen in die Justizsysteme aufgebaut wird, so dass die Angehörigen der Rechtsberufe einander auch über die Grenzen hinweg vertrauen und zusammenarbeiten können.

In den Jahren 2011 und 2012 haben über 130 000 Angehörige der Rechtsberufe eine Fortbildung im EU-Recht erhalten. Das entspricht einem Viertel aller Richter und Staatsanwälte in der EU. Nunmehr ist es an der Zeit, die Fortbildung einen Schritt weiter zu treiben und auch Gerichtsbedienstete und Angehörige der Rechtsberufe schon von Anfang an mit dem EU-Recht vertraut zu machen. Die Erfahrungen im Rahmen des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten sollten konsolidiert und ausgeweitet werden, so dass alle neuen Richter und Staatsanwälte davon erfasst werden. Auch Möglichkeiten des e-Learning sollten so weit wie möglich ausgenutzt werden.

Die EU sollte die bestehenden Netzwerke voll ausnutzen, um die Fortbildung der Angehörigen der Rechtsberufe zu erleichtern; Ziel ist es, bis 2020 50 % von ihnen, also

insgesamt 700 000 Angehörigen der Rechtsberufe, eine Fortbildung im EU-Recht zuteilwerden zu lassen. Die Kommission ist bereit, die Bemühungen zu unterstützen: das Programm „Justiz“ für den Zeitraum 2014-2020 zeigt deutlich, welche Bedeutung sie der Fortbildung beimisst. 35 % der insgesamt 378 Mio. EUR, die für das Programm vorgesehenen sind, werden zur Unterstützung hochwertiger Fortbildungsmaßnahmen für alle Angehörigen der Rechtsberufe verwendet, in deren Rahmen vorbildliche Verfahren zu Themen wie Studienpläne und interaktive Fortbildungsmethoden ausgetauscht werden sollen.

iv) Informations- und Kommunikationstechnologien

Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtern Bürgern und Unternehmen den Zugang zur Justiz (e-Justiz).

Das Europäische Justizportal¹⁹ oder andere einschlägige Portale zur Information der Bürger und Unternehmen über ihre Rechte wie „Ihr Europa“²⁰ sollten zu operativen Instrumenten weiterentwickelt werden, die den Zugang zur Justiz erleichtern und durch die bürokratische Hindernisse und unnötige Verfahren in den Mitgliedstaaten abgebaut werden, insbesondere bei zivil- und handelsrechtlichen Verfahren. Das Europäische Justizportal kann auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern, indem dort den Bürgern und Angehörigen der Rechtsberufe z. B. Vorlagen und Formulare in allen Amtssprachen der EU zur Verfügung gestellt werden. Mit einer Vernetzung nationaler Register auf EU-Ebene sollte dafür gesorgt werden, dass Angehörige der Rechtsberufe, Bürger und Unternehmen Zugang zu den von ihnen benötigten Informationen aus anderen Mitgliedstaaten erhalten. Zu diesen Registern zählen Unternehmensregister, Grundbücher und Insolvenzregister sowie Nachlassregister.

Die Vorteile der E-Justiz-Instrumente sind nicht auf grenzübergreifende Zusammenhänge beschränkt. Direkte elektronische Kommunikation zwischen Bürgern, Angehörigen der Rechtsberufe, Unternehmen und Gerichten ist im Europäischen Rechtsraum bereits Realität, und die EU sollte Initiativen in diesem Bereich unterstützen. Vor dem Hintergrund der laufenden Strukturreformen und der Bemühungen um eine moderne öffentliche Verwaltung ist die Digitalisierung der nationalen Justizsysteme ein Schlüsselinstrument für die Gewährleistung leistungsfähiger nationaler Justizsysteme.

Die EU sollte die Verwendung elektronischer Instrumente fördern, da diese den Bürgern, Unternehmen, Angehörigen der Rechtsberufe und Gerichten echte Vorteile bringen können, auch in Bezug auf den Zugang zur Rechtsprechung der Gerichte in anderen Mitgliedstaaten.

v) Operative Zusammenarbeit

Die Angehörigen der Rechtsberufe in Europa müssen zusammenarbeiten, um Informationen rasch und sicher austauschen zu können und Unterstützung von ihren Kollegen in anderen Mitgliedstaaten zu erhalten. Eine Verbesserung der operativen Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure ist von äußerster Bedeutung, insbesondere um gegenseitiges Vertrauen zu schaffen.

Bestehende Mechanismen und Netzwerke in Zivil- und Strafsachen wie die Europäischen Justiziellen Netze sollten gestärkt und ihr Potenzial voll ausgeschöpft werden, auch online.

Eurojust muss seine Rolle voll ausfüllen, wobei ihm die aktuelle Reform zugutekommen dürfte, und wird auch nach der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, die ihre Aktivitäten zumindest anfangs auf die Bekämpfung von Betrug zulasten der finanziellen Interessen der Union konzentrieren wird, eine wichtige EU-Stelle für die Koordinierung der

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

Strafverfolgung bleiben. Bei anderen grenzüberschreitenden Straftaten wird Eurojust eine Schlüsselrolle zukommen, weswegen seine Wirksamkeit noch weiter gestärkt werden muss. In diesem Zusammenhang sollte das Potenzial gemeinsamer Ermittlungsteams bestmöglich ausgenutzt werden.

4.2. Kodifizierung

Eine Kodifizierung existierender Gesetze und Praxis kann die Kenntnis, das Verständnis und die Anwendung von Rechtsvorschriften, das gegenseitige Vertrauen sowie die Kohärenz und Rechtssicherheit erhöhen und zu einer Vereinfachung und dem Abbau bürokratischer Hindernisse beitragen. Was die Kohärenz der Rechtsvorschriften und Klarheit für Bürger und andere „Nutzer“ des Rechts allgemein angeht, so kann eine Kodifizierung bestimmter Teile der EU-Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Justiz oder der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union auf diesem Gebiet in einer Reihe von Fällen nützlich sein.

- **Zivil- und Handelsrecht:** Seit dem Jahr 2000 hat die EU eine erhebliche Anzahl an Vorschriften im Bereich des Zivil- und Handelsrechts und des Kollisionsrechts erlassen. Die EU sollte prüfen, ob eine Kodifizierung der existierenden Rechtsinstrumente insbesondere für den Bereich des Kollisionsrechts nützlich sein könnte.
- **Verbraucherrechte:** Nach einer Bewertung, wie die Richtlinie über Verbraucherrechte und die damit zusammenhängenden Rechtsvorschriften allgemein funktionieren, sollten Kodifizierungsinitiativen auf der Grundlage des geltenden Rechts angedacht und bewertet werden. Ziel sollte es sein, die Verbraucher für ihre Rechte zu sensibilisieren, die sich zum Teil überschneidenden Richtlinien zu vereinfachen und die Unternehmen dabei zu unterstützen, die gleichen Bestimmungen auf unterschiedliche Zusammenhänge anzuwenden.
- **Strafrecht:** Die EU-Rechtsvorschriften zu den Verfahrensrechten in Strafsachen finden sich derzeit in einer erheblichen Anzahl unterschiedlicher Rechtsinstrumente, die in den letzten Jahren nach und nach entwickelt und verabschiedet wurden. Es könnte untersucht werden, ob die Notwendigkeit besteht, die Verfahrensrechte im Strafprozess in einem einzigen Instrument zu kodifizieren, um die Ausgangsbedingungen weiter anzugleichen und die Kohärenz des Schutzes Beschuldigter weiter zu verbessern.

Zur Förderung von Vertrauen und gegenseitiger Zusammenarbeit sollte auch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf die von den nationalen Verwaltungsstellen bei der Anwendung des EU-Rechts zu beachtenden Regeln und Grundsätze berücksichtigt werden.

4.3. Ergänzung

Die Justizpolitik entwickelt sich insbesondere durch die zunehmende Mobilität der Bürger und Unternehmen dynamisch weiter. Daher könnten, wo dies erforderlich erscheint, Initiativen zur Ergänzung der bestehenden Politik und Rechtsinstrumente in Betracht gezogen werden. Dies sollte immer mit dem Ziel geschehen, das gegenseitige Vertrauen zu stärken, das Leben der Bürger zu erleichtern und zu weiterem Wachstum beizutragen. Die Notwendigkeit und der Mehrwert solcher Ergänzungsinitiativen muss genauso sorgfältig

bewertet werden wie in anderen Bereichen der EU-Politik. Außerdem ist dabei immer die Vielfalt der Rechtssysteme und -traditionen der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Der zu wählende Ansatz – beispielsweise gegenseitige Anerkennung, Bestimmung des anwendbaren Rechts, herkömmliche Harmonisierung oder harmonisierte fakultative materiell- oder verfahrensrechtliche Regelungen – wird von dem jeweiligen Problem abhängen.

Stärkung des gegenseitigen Vertrauens. Damit gegenseitiges Vertrauen entstehen kann, müssen die Justizsysteme unabhängig, hochwertig und leistungsfähig sein. Bestehende oder festgestellte Unzulänglichkeiten sollten korrigiert werden, damit Bürger und Unternehmen sich voll und ganz auf das Justizsystem verlassen können, mit dem sie zu tun haben. Ein weiteres wichtiges Element zur Gewährleistung des gegenseitigen Vertrauens sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen ist die Garantie, dass die Verfahrensrechte beider Parteien gewahrt bleiben. Es könnte geprüft werden, ob die Notwendigkeit besteht, die Verfahrensrechte im Zivilprozess zu stärken, z. B. in Bezug auf die Zustellung von Schriftstücken und die Beweisaufnahme oder um besser zu gewährleisten, dass den Interessen von Kindern die größte Bedeutung beigemessen wird. Um eine reibungslosere Zusammenarbeit in Strafsachen zu erreichen, könnte die gegenseitige Anerkennung von Instrumenten, aufbauend auf der bisher geleisteten Arbeit in Bereichen wie der Anerkennung von Geldstrafen, Einziehungsentscheidungen und der Aberkennung von Rechten, weiter ausgebaut werden. Nach Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft wird die Praxis zeigen, wo möglicherweise Bedarf an Ergänzungsmaßnahmen besteht.

Beitrag zum Wirtschaftswachstum. Möglicherweise sind zusätzliche justizpolitische Initiativen erforderlich, um weiter zum Wachstum beizutragen, indem z. B. die Entwicklung einer EU-„Rettungs- und Sanierungskultur“ bei Insolvenzen weiter vorangetrieben wird. Mindeststandards im Bereich des materiellen Insolvenzrechts, die eine frühzeitige Restrukturierung tragfähiger Unternehmen, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, erlauben, könnten für alle Mitgliedstaaten wünschenswert sein. Technische Entwicklungen, insbesondere auf Märkten mit hohem Wachstumspotenzial (wie dem Cloud-Markt) machen es erforderlich, dass das Zivilrecht der EU immer auf dem neuesten Stand ist. Dieser Herausforderung könnte mit einem klareren und kohärenteren Rahmen für das Zivil- und Vertragsrecht begegnet werden, wobei dieser Rahmen auch aus fakultativen Systemen bestehen könnte, die dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen und der Vielfalt der nationalen Rechtssysteme Rechnung tragen. Den Unternehmen würden so gleiche Ausgangsbedingungen geboten und gleichzeitig die Interessen der Verbraucher besser geschützt. Die Durchsetzung der Verbraucherschutzrechte ist nach wie vor Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten, obwohl die grenzüberschreitenden Einkäufe zunehmen. Eine bessere Durchsetzung oder eine Klarstellung bestehender Verbraucherschutzrechte könnten zu einem größeren Vertrauen der Verbraucher beitragen.

Den Bürgern das Leben leichter machen. Es könnte geprüft werden, ob Bestimmungen zur Ergänzung der in den EU-Verträgen aufgeführten Bürgerrechte erlassen werden sollten, damit das Recht jedes Bürgers auf aktive Teilhabe am demokratischen Leben der Union seine volle Wirksamkeit entfalten kann und mobile EU-Bürger sich in ihrem Aufnahmemitgliedstaat besser integrieren können. Um Situationen zu vermeiden, in denen Bürger z. B. im Zusammenhang mit Personenstandsregistern Problemen begegnen, sollte die EU prüfen, ob zusätzlich zu den bereits vorliegenden Vorschlägen weitere Maßnahmen erforderlich sind, um die Akzeptanz öffentlicher Dokumente, die für Bürger und Unternehmen von besonderer praktischer Bedeutung bei der Ausübung ihrer Freizügigkeit sind, zu erleichtern, beispielsweise Regeln bezüglich des Familiennamens. In Strafsachen erhalten Opfer nicht immer eine zufriedenstellende Entschädigung, insbesondere seitens des Täters. Es wäre zu

prüfen, ob diesbezüglich Maßnahmen getroffen werden sollten. Außerdem sollten nationale Strategien zur Integration der Roma durch konkrete Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene verwirklicht werden. Hierzu sollte die Nutzung der EU-Mittel optimiert und geprüft werden, wie diese gezielter zur Integration der Roma eingesetzt werden können.

Damit sichergestellt ist, dass EU-Bürger und -Unternehmen auch in ihren Beziehungen zu Drittländern geschützt sind, muss die EU aktiv an **internationalen** Foren teilnehmen und die Beziehungen zu ihren Partnern pflegen. Ziel sollte es sein, in den Beziehungen zu Drittländern für Unterstützung der bisherigen Errungenschaften der EU bezüglich des Rechtsschutzes und der Festsetzung von Standards (beispielsweise beim Schutz personenbezogener Daten) zu werben und die Beziehungen auf dieser Basis weiterzuentwickeln. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei der Förderung leistungsfähiger Justizsysteme zuteilwerden, insbesondere in Beitritts- und Nachbarländern. Im multilateralen Bereich wird das Hauptaugenmerk auf einer effizienteren Zusammenarbeit mit der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht liegen, bei der die EU in zivil- und handelsrechtlichen Fragen mit einer Stimme spricht.

In Bezug auf den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention – den die Kommission auf der Grundlage eines Mandats des Rates von 2010 bis 2014 ausgehandelt hat und der aufgrund des allgemeinen Grundrechtessystems, das den Europäischen Rechtsraum stützt, von äußerster Bedeutung ist – müssen letzte Hindernisse überwunden werden. Sobald der Gerichtshof sein Gutachten zum Ergebnis dieser Verhandlungen abgegeben hat, sollte die EU unter umfassender Berücksichtigung desselben alle für einen raschen Abschluss der Verhandlungen und der Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten erforderlichen Maßnahmen treffen, um ihre Verpflichtung aus den Verträgen zu erfüllen.

5. FAZIT

Die EU-Justizpolitik ist für die europäische Integration immer wichtiger geworden und ist für viele EU-Bürger greifbare Realität. Bei der Durchsetzung der gemeinsamen Werte, auf denen die Union beruht, spielt sie eine wichtige Rolle, genau wie bei der Förderung des Wirtschaftswachstums und der Wirksamkeit der übrigen politischen Maßnahmen der EU. Eine gut konzipierte EU-Justizpolitik kann gewährleisten, dass die Vorteile eines gemeinsamen Europäischen Rechtsraums, der vertrauenswürdig ist und reibungslos funktioniert, Einzelpersonen und Unternehmen tatsächlich zugute kommen, insbesondere denjenigen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen.

In der EU-Justizagenda für 2020, die nunmehr mit dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie mit der breiten Öffentlichkeit erörtert wird, ist die Ausrichtung festgelegt, die die Kommission der politischen Arbeit der EU in den nächsten Jahren zu geben gedenkt. Die Ergebnisse dieser Erörterung sollten auch in die strategischen Leitlinien einfließen, die der Europäische Rat gemäß Artikel 68 AEUV festlegt.

Sollen die Ziele dieser Agenda in die Tat umgesetzt werden, so sind andauernde und entschlossene Bemühungen aller EU-Organe und Mitgliedstaaten erforderlich, sowie die umfassende Einbindung sämtlicher Interessenträger, darunter insbesondere der Bürger als „Endnutzer“ der Justizsysteme und der Angehörigen der Rechtsberufe. Eine solche Einbindung ist unerlässlich zur Entwicklung von Lösungen, die den tatsächlichen praktischen Herausforderungen, denen Bürger und Unternehmen tagtäglich begegnen, gerecht werden und ihren Erwartungen entsprechen. Justiz und Bürgerrechte sollten im Jahr 2020 auf keinerlei Grenzen innerhalb der EU mehr stoßen.