

**Nr. 7/14**  
April 2014

**Opinion on the Communications of the European Commission:**

**The EU Justice Agenda for 2020 - Strengthening Trust, Mobility  
and Growth within the Union COM(2014) 144**

**and**

**A new EU Framework to strengthen the Rule of Law  
COM(2014) 158**

---

Deutscher Richterbund  
Kronenstraße 73  
10117 Berlin  
T +49 30 206 125-0  
F +49 30 206 125-25  
info@drb.de  
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme  
Dr. Peter Schneiderhan,  
Oberstaatsanwalt  
Mitglied des Präsidiums

*The German Judges Association is by far the largest association of Judges and Prosecutors in Germany with more than 15.000 members out of 20.000 Judges and 5.000 Prosecutors in Germany.*

**A. Summary**

In its Communications on the EU Justice Agenda for 2020 and the new EU framework to strengthen the Rule of Law, the European Commission stresses the importance of the EU Justice policy for the development of the Union and puts rightly the focus on ensuring effective remedies for the citizens.

After many years of EU Justice policy concentrating on harmonization, it is necessary to put in the center of the agenda the functioning of Justice and mutual trust. The German Judges Association will actively take part in the future discussions on standards of an independent and effective Justice.

Prior to harmonizing new areas of law, the existing law should be reviewed; already identified problems in the application of the existing regulations should primarily be addressed and solved.

The German Judges Association would appreciate the codification of civil and commercial law in the area of conflict of laws. However, it warns against a prior overhasty revision of the legal instruments. Moreover, the German Judges Association asks the Commission to take back the broadening of the application area of the small-claims Regulation. The simplification of proceedings that leads to losses of the right to be heard, can only be justified if the value of a claim is within the range of a bagatelle. However, for citizens and most of the enterprises 10.000 Euro is no bagatelle any more.

The EU criminal law lacks in a common fundament. Therefore the German Judges Association asks the Commission – following the EU Civil law - to begin a discussion process which should lead to a “Common Frame of Criminal law”.

Before the Commission starts any infringement procedures in the field of the judicial cooperation in criminal matters, the existing Council Framework Decisions should be examined and transferred into directives.

E-Justice-Projects should be postponed until the EU disposes of a convincing set of rules on data protection.

The German Judges Association welcomes the possible increased financial investment of the Commission in the continuing training of judges and prosecutors; however that could lead to a too deep involvement of the Commission in the content and the specific design of the education.

## **B. Bewertung im Einzelnen**

Die Europäische Kommission hebt in ihren Mitteilungen zu Recht die Bedeutung der europäischen Justizpolitik für die Weiterentwicklung der Union hervor und richtet ihren Fokus auf die Bedeutung der Justiz für die individuelle Rechtsdurchsetzung der Bürger. Nach 15 Jahren Justizpolitik mit Schwerpunkt auf Gesetzgebung und Rechtsangleichung ist es notwendig, auf europäischer Ebene das Funktionieren der Justiz in den Mittelpunkt zu rücken. Der Deutsche Richterbund als die weitaus stärkste Vertretungsorganisation der Richter und Staatsanwälte in Deutschland und als aktives Mitglied im Europäischen Richterbund begrüßt diesen Ansatz und wird sich daher dem Aufruf der Kommission, an Inhalt und Erfolg der Justizagenda 2020 aktiv mitzuwirken, nicht verschließen.

### **Effektive Rechtsdurchsetzung als zentrales Anliegen**

Das gegenseitige Vertrauen, *mutual trust*, welches die Bürger den Justizsystemen Europas entgegenbringen, wird aus Sicht des Deutschen Richterbundes zu einem der wichtigsten Prüfsteine für die zukünftige Entwicklung der Union. Dieses Vertrauen der Bürger kann nur über eine fortlaufende Analyse der nationalen Justizsysteme, der Probleme der Zusammenarbeit und der Notwendigkeit weiterer Harmonisierung erarbeitet werden. Gut klingende Gesetzesvorhaben, deren Abschluss handwerklich misslingt und überzogene Projekte helfen hierbei genauso wenig wie eine automatisierte Ablehnung europäischer Initiativen durch nationale Gesetzgeber wegen angeblicher Subsidiaritätsverletzung. Der Aufbau einer europäischen Justiz als eine Schnittmenge nationaler Justizsysteme kann nur gelingen und von den Bürgern als Gewinn angesehen werden, wenn dadurch erreicht wird, dass die Justizsysteme in ihrer Aufgabenbewältigung gestärkt und die europäischen Vorgaben und Strukturen als sinnvolle Ergänzung und Erweiterung angesehen werden. Bei der Frage, welche Aufgaben und Bereiche der Justizgewährung auf die europäische Ebene verlagert werden, darf nationale Souveränität keine Rolle spielen. Der Justizalltag in vielen Bereichen - von der Strafverfolgung über das Kauf- und Erbrecht bis zum Sozial- und Steuerrecht - zeigt, dass durch die Europäische Union politisch gewollte Fakten geschaffen wurden, auf welche auch die Justiz reagieren muss. Wer Grenzen für Konsumenten, Arbeitnehmer, Güter und Geld öffnet, kann sie nicht für Staatsanwälte, Richter oder Rechtsanwälte unter der Prämisse von nationaler Souveränität oder Subsidiarität schlie-

ßen. Dieses Verhalten enthält dem Bürger diejenigen Rechte, die ihm die Union gewährt, auf nationaler Ebene vor.

Der Ansatz der Kommission in ihrer Mitteilung, die effektive Rechtsdurchsetzung der Bürger („*enshuring effective remedies*“, Justizagenda Ziffer 4.1.ii) in den Fokus des Arbeitsprogramms 2020 zu rücken, wird daher uneingeschränkt begrüßt.

### **Im Zentrum der künftigen Arbeit: eine gut funktionierende Justiz**

In ihrer Mitteilung zur *Rule of Law* stellt die Kommission die wesentlichen Grundlagen dieses Prinzips fest: transparente, nachvollziehbare und demokratische Gesetzgebung, Rechtssicherheit, Verbot willkürlichen Staatshandels, unabhängige und unparteiische Gerichte, effektiver Rechtsschutz unter Beachtung der Grundrechte und Gleichheit vor dem Gesetz. Sie kündigt die Entwicklung eines neuen EU-Framework an, um die *Rule of Law* über das Verfahren in Art. 7 EUV hinaus zu stärken. Der Deutsche Richterbund begrüßt diesen Vorschlag und die damit verbundene Diskussion über Standards und Ausstattung der Justizsysteme in den Mitgliedstaaten. In der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise hervorgerufenen Fokussierung politischen Handelns auf Haushaltskonsolidierung und Bankenrettung ist es unabdingbar, die Bedeutung einer funktionsfähigen Justiz für den sozialen Zusammenhalt und das wirtschaftliche Wohlergehen der Bürger in den einzelnen Mitgliedstaaten und der Union zu beleuchten.

Die von der Kommission vorgelegten *Scoreboards* und das beabsichtigte Framework können dabei den dringendsten Handlungsbedarf aufzeigen. Der Deutsche Richterbund wird sich hier an der weiteren Diskussion, auch zu den Standards einer unabhängigen und effektiven Justiz, intensiv beteiligen.

### **Gegenseitiges Vertrauen nur in unabhängige Justizsysteme**

Zutreffend führt die Kommission (Justizagenda, Ziffer 3. „*Trust*“) aus, dass Kern des gegenseitigen Vertrauens die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des jeweiligen Justizsystems ist. Gemessen an diesen Maßstäben muss der Deutsche Richterbund für das eigene deutsche Justizsystem einen wesentlichen Mangel an organisatorischer Unabhängigkeit feststellen. Der deutsche Richter arbeitet in einem Gerichtssystem, welches von der Exekutive geführt wird und welches ihm die organisatorische Unabhängigkeit verweigert. Auch wenn dies keinen Anlass bietet, den Entscheidungen deutscher

Richter zu misstrauen, muss gesehen werden, dass die Anerkennungsfähigkeit deutscher Entscheidungen ausschließlich auf der hohen Qualität und der persönlichen Unabhängigkeit deutscher Richterinnen und Richter beruht, diese Qualität und Unabhängigkeit jedoch nicht durch Selbstverwaltungsorgane abgesichert ist. Sie muss von den Kolleginnen und Kollegen gegen eine Justizverwaltung, die sie bei der Ausstattung des Arbeitsplatzes knapp hält, die notwendige personelle Ausstattung nicht schafft, die angemessene soziale Absicherung der Richter und Staatsanwälte aus den Augen verliert, den Karriereweg von Richterinnen und Richtern administrativ gestaltet und sich immer öfter auch dem Dialog mit der Justiz verweigert, täglich aufs Neue erkämpft werden. Als Vorbild für Strukturen einer europäischen Justiz, welche auch durch strukturelle Unabhängigkeit gegenseitiges Vertrauen als Grundvoraussetzung der Anerkennungsfähigkeit von Entscheidungen schafft, ist die deutsche Justiz daher ungeeignet.

### **Gegenseitige Anerkennung erfordert stärkeres Eingehen der europäischen Gesetzgebung auf nationale Rechtssysteme**

Neben der persönlichen und strukturellen Unabhängigkeit der einzelnen Richter in Europa erfordert die gegenseitige Anerkennung eine europäische Gesetzgebung, welche die unterschiedlichen Regelungen der Rechtssysteme aufarbeitet und klare Vorgaben schafft, wie mit diesen umzugehen ist. Nur ein Beispiel: So kritisiert der Bericht des Europäischen Parlaments von Sarah Ludford vom 28.01.2014 zur Überprüfung des Europäischen Haftbefehls zu Recht, es fehle weiterhin an einer Definition des Begriffs „Justizbehörde“. Dieser Kritik schließt sich der Deutsche Richterbund an. Da das Wort „Justizbehörde“ in den Mitgliedstaaten unterschiedlich verstanden wird, muss es Aufgabe des europäischen Gesetzgebers sein, eine europäische Definition von „Justizbehörde“ zu schaffen und damit auch den europäischen Standard für „Justizbehörde“ zu setzen. Dies kann nicht den Gerichten in den Mitgliedstaaten und dem EuGH überlassen bleiben.

Der Deutsche Richterbund fordert daher den europäischen Gesetzgeber auf, dort, wo unterschiedliche Regelungen der nationalen Rechtssysteme vorliegen, mit eindeutigen Definitionen für Rechtsklarheit zu sorgen und Rechtsinstrumente zur Harmonisierung auch erst dann zu verabschieden, wenn diese gefunden wurden.

### **Konsolidierung der europäischen Rechtsinstrumente**

Der Deutsche Richterbund schließt sich der Aussage in der Mitteilung zur Justizagenda an, dass eine Analyse der vorhandenen Rechtsinstrumente Vorrang vor einer weiteren Ausweitung des europäischen Rechtsrahmens hat. Die Gesetzgebung der Union hat in den letzten Jahren viele Rechtsentwicklungen ausgelöst, die noch nicht vollständig in der täglichen Praxis der Mitgliedstaaten umgesetzt werden konnten. Um mit diesen Rechtsentwicklungen umgehen und die europäischen Rechtsinstrumente im Sinne der Rechtsdurchsetzung für die Bürger sinnvoll einsetzen zu können, braucht die Praxis Zeit und die Gewissheit, dass erkannte Mängel und Schwächen dieser Rechtsinstrumente aufgegriffen und gelöst werden, bevor neue Rechtsgebiete harmonisiert werden.

### **Rechtsentwicklung im Zivilrecht**

Der Deutsche Richterbund sieht in der von der Kommission angedachten Kodifizierung europäischer Normen, insbesondere der Verordnungen zum Internationalen Privatrecht, Vorteile beim Zugriff der Praxis auf die Rechtstexte. Er warnt jedoch davor, Kodifizierungen zum Anlass zu nehmen, die aufzunehmenden Rechtsinstrumente zuvor übereilt zu überarbeiten.

Im Bereich der Regelungen über die gerichtliche Zuständigkeit in Zivil- und Handelssachen sieht der Deutsche Richterbund auch nach der Überarbeitung der Brüssel I-VO weiteren Handlungsbedarf. Nach der geltenden Regelung kann ein Geschädigter, der seinen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat, vor dem Gericht seines Wohnsitzes eine Klage unmittelbar gegen den Versicherer erheben. Nach Art. 40 Abs. 1 Satz 1 EGBGB unterliegen Ansprüche aus unerlaubter Handlung dem Recht des Staates, in dem der Ersatzpflichtige gehandelt hat, sodass bei einem Verkehrsunfall im EU-Ausland das Recht dieses Staates anwendbar ist. Das hat zur Folge, dass das zuständige Gericht am Wohnsitz des Geschädigten in der Regel ein Rechtsgutachten über das Recht der unerlaubten Handlung bei Verkehrsunfällen in diesem ausländischen Staat einholen muss mit den daraus erwachsenden Prozesskosten. Hinzu kommt eine schwierige Beweisaufnahme, da der Verkehrsunfall im Ausland stattgefunden hat. Hier wird, auch im Hinblick auf die Neuregelung in der VO (EG) Nr. 1215/2012, weiterer Handlungsbedarf gesehen.

Weiter fordert der Deutsche Richterbund, die geplante Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen (Small-Claims-Verordnung) zurückzunehmen. Mit dem europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen ist ein zusätzliches vereinfachtes zivilrechtliches Verfahren für Bagatellsachen eingeführt worden, um Rechtsstreitigkeiten mit einem Streitwert bis zu 2.000,00 Euro in grenzüberschreitenden Fällen schnell und mit geringen Kosten durchzuführen. Festzustellen ist jedoch, dass das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen nach dem Bericht der Kommission vom 19.11.2013 (COM(2013) 795 final) recht wenig genutzt wird, was auch darauf zurückzuführen sein kann, dass der Bedarf für ein derartiges Verfahren über- und die Effizienz der nationalen Zivilverfahrensrechte unterschätzt worden ist. Der Anwendungsbereich der Verordnung sollte nach Ansicht des Deutschen Richterbundes jedenfalls nicht auf Rechtsstreitigkeiten mit einem höheren Streitwert ausgedehnt werden, da in dem durch schriftliche Verfahrensführung, vorgegebene Verfahrensfristen, den Verzicht auf anwaltliche Vertretung und die Verwendung standardisierter Formulare für Verfahrenshandlungen geprägten Verfahren komplexeren Rechtsstreitigkeiten nicht angemessen Rechnung getragen werden kann.

### **Strafrecht**

Auch im Bereich des europäischen Straf- und Strafverfahrensrechts sind Kodifizierungsgewinne denkbar. Dabei sollten in einem Kodex der Verfahrensordnung nicht nur die Beschuldigtenrechte aufgenommen werden, sondern alle geltenden Rechtsinstrumente des Strafprozessrechts.

Aus Sicht des Deutschen Richterbundes ist das europäische Strafrecht durch einen Mangel eines gemeinsamen Fundamentes gekennzeichnet. So ist nicht nur unklar, was eine „Justizbehörde“ auszeichnet, sondern auch, wann z.B. europarechtlich „Anstiftung“ oder „Beihilfe“ vorliegt und wie dementsprechende Vorgaben des europäischen Gesetzgebers national umzusetzen sind. Daher ist es unumgänglich, einen Prozess im Strafrecht zu beginnen, der, dem Zivilrecht folgend, zu einem „*Common Frame of Criminal Law*“ führen sollte. Auch das europäische Strafrecht bedarf eines wissenschaftlich erarbeiteten dogmatischen Unterbaus, auf welches es aufbauen kann.

### **Keine Überleitung von Rahmenbeschlüssen in Richtlinien ohne vorherige Überprüfungsverfahren**

Der Deutsche Richterbund fordert die Kommission auf, auch nach Ablauf der Frist aus Protokoll Nr. 36, Titel VII Art. 10, von der ab Dezember 2014 eröffneten Möglichkeit, im Bereich von Rahmenbeschlüssen Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, keinen Gebrauch zu machen. Die Frist sollte Anlass sein, die geltenden Rahmenbeschlüsse einzeln und nach *Impact-Assessments* und vollständigen Konsultationsverfahren in Richtlinien zu überführen. Eine Durchsetzung von Rahmenbeschlüssen über Vertragsverletzungsverfahren vor dieser notwendigen Überprüfung und Überführung in eine Richtlinie würde eine erhebliche Belastung der Rechtspraxis bedeuten, die sich auf die jeweils geltende nationale Umsetzung eingestellt hat.

### **E-Justice**

Die Weiterentwicklung von Projekten im Bereich E-Justice sollte solange zurückgestellt werden, bis ein überzeugendes europäisches Datenschutzkonzept verabschiedet wurde.

### **Richterausbildung**

Die Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten ist eine wichtige Komponente bei der Umsetzung von Europarecht durch die nationalen Gerichte. Der Deutsche Richterbund begrüßt die angestrebte verstärkte finanzielle Beteiligung der Kommission an dieser Ausbildung. Er sieht jedoch die Gefahr, dass dieses Engagement mit einer zu starken Einbindung der Kommission in Inhalt und Ausgestaltung der Fortbildungsmaßnahmen verbunden wird und fordert daher die Kommission auf, in die Strukturen der Zusammenarbeit mit dem EJTN die Vertreter der Richterschaft stärker einzubinden.