



Brüssel, den 27.3.2013
COM(2013) 160 final

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

Das EU-Justizbarometer

Ein Instrument für eine leistungsfähige, wachstumsfördernde Justiz

EINLEITUNG

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU hat tiefgreifende Veränderungen ausgelöst. Dies zeigen die Umstrukturierungen, denen unsere Volkswirtschaften derzeit unterzogen werden, um den Boden für Wachstum und Wettbewerb zu bereiten.

In diesem Reformprozess spielen die nationalen Justizsysteme eine maßgebliche Rolle, wenn es darum geht, das Vertrauen wiederherzustellen und zum Wachstumspfad zurückzukehren. Ein wirksames und unabhängiges Justizsystem trägt zu Vertrauen und Stabilität bei. Berechenbare, rasche und durchsetzbare Gerichtsentscheidungen sind wichtige strukturelle Komponenten eines wirtschaftsfreundlichen Umfelds. Sie tragen dazu bei, dass das für die Gründung eines Unternehmens, die Durchsetzung eines Vertrags, die Lösung privatrechtlicher Konflikte um Verbindlichkeiten oder den Schutz von Eigentumsrechten und anderen Rechten erforderliches Vertrauen erhalten bleibt.

Die Erfahrung in Mitgliedstaaten, in denen wirtschaftliche Anpassungsprogramme angewandt werden¹, zeigt, dass Mängel im Justizsystem ein Anwachsen der negativen Wachstumsspirale zur Folge haben und das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in das Justizwesen untergraben. Daher wurde 2011 beschlossen, nationale Justizreformen zu einem festen Bestandteil der strukturellen Komponenten wirtschaftlicher Anpassungsprogramme zu machen.

Die Verbesserung der Qualität, der Unabhängigkeit und der Wirksamkeit der Justizsysteme ist auch eine Priorität im Rahmen des Europäischen Semesters, dem neuen jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU.² Im Jahr 2012 wurden bei sechs Mitgliedstaaten³ Defizite insbesondere hinsichtlich der Länge ihrer Gerichtsverfahren und der Organisation ihres Justizsystems festgestellt.

Das Funktionieren der nationalen Justizsysteme ist für die EU von entscheidender Bedeutung

Der Zugang zu einer funktionierenden Justiz zählt zu den grundlegenden Rechten der europäischen Demokratien und ist in den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten tief verwurzelt. Er ist für die Wirksamkeit aller EU-Rechtsvorschriften, insbesondere aber für die wachstumsfördernde Wirtschaftsgesetzgebung der EU, äußerst wichtig. Die nationalen Gerichte spielen eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung der EU-Wettbewerbsvorschriften⁴ und anderer EU-Rechtsvorschriften, die für den Binnenmarkt von zentraler Bedeutung sind⁵, insbesondere in den Bereichen elektronische Kommunikation⁶, geistiges Eigentum⁷, öffentliches Auftragswesen⁸, Umweltschutz⁹ oder Verbraucherschutz¹⁰.

¹ EL, IE, LV, PT.

² Mitteilung der Kommission, Jahreswachstumsbericht 2013, COM(2012) 750 final.

³ BG, IT, LV, PL, SI, SK.

⁴ Z. B. Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des EG-Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4. 1. 2003, S. 1-25).

⁵ Z. B. Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr (ABl. L 178, 17.7.2000, S. 1-16).

⁶ Z. B. Rahmenrichtlinie 2002/21/EG über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108, 24.4.2002, S. 33-50).

⁷ Z. B. Richtlinie 2004/48/EG zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (ABl. L 157 vom 30.4.2004, S. 45-86).

Jedes Mal, wenn ein nationales Gericht EU-Rechtsvorschriften anwendet, handelt es als „Gericht der Union“ und muss Bürgern und Unternehmen, deren im EU-Recht verankerten Rechte verletzt wurden, effektiven Rechtsschutz bieten. Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf ist in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert (Artikel 47).

Funktionierende Justizsysteme sind auch eine unverzichtbare Voraussetzung, um das gegenseitige Vertrauen zu stärken, das für die Entwicklung und Durchführung der auf gegenseitige Anerkennung und Zusammenarbeit gegründeten EU-Instrumente unabdingbar ist. Nach Artikel 67 Absatz 1 des AEUV bildet die Union einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und –traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Es wird erwartet, dass Bürger, Unternehmen, Richter und Behörden in einem Mitgliedstaat ergangene gerichtliche Entscheidungen achten, anerkennen oder ausführen.

Mängel in nationalen Justizsystemen sind somit nicht nur ein Problem für einen bestimmten Mitgliedstaat, sondern können das Funktionieren des Binnenmarktes und im weiteren Sinn der gesamten EU beeinträchtigen.

Die Notwendigkeit einer systematischen Übersicht

Die Europäische Kommission hat in ihrem Jahreswachstumsbericht 2013¹¹ betont, dass es äußerst wichtig ist, die Qualität, Unabhängigkeit und Effektivität der nationalen Justizsysteme zu verbessern. Bevor für diesen Bereich länderspezifische Empfehlungen abgefasst werden können, muss eine systematische Übersicht über die Arbeitsweise der Justizsysteme aller Mitgliedstaaten erstellt werden. Dabei ist den verschiedenen nationalen Rechtstraditionen in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Es bedarf objektiver, zuverlässiger und vergleichbarer Daten, um wachstumsfördernde Justizreformen zu unterstützen.

1. WAS IST DAS EU-JUSTIZBAROMETER ?

Das EU-Justizbarometer soll die EU und ihre Mitgliedstaaten anhand objektiver, zuverlässiger und vergleichbarer Daten über die Arbeitsweise der Justizsysteme aller Mitgliedstaaten zu einer effektiveren Justiz befähigen. Qualität, Unabhängigkeit und Effizienz sind die Schlüsselkomponenten eines funktionierenden Justizsystems. Die Bereitstellung von Daten, die Aufschluss über diese Komponenten in allen Mitgliedstaaten geben, trägt dazu bei, potenzielle Mängel und nachahmenswerte Beispiele zu ermitteln und fördert die Entwicklung rechtspolitischer Maßnahmen auf nationaler und auf EU-Ebene.

Die wichtigsten **Merkmale** des EU-Justizbarometers

- Das Justizbarometer ist ein *vergleichendes* Instrument, das alle Mitgliedstaaten erfasst.¹² Unabhängig vom Modell des nationalen Justizsystems oder der

⁸ Z. B. Richtlinie 2007/66/EG im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit der Nachprüfungsverfahren bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge (ABl. L 335, 20.12.2007, S. 31-46).

⁹ Die Bedeutung der Rolle der nationalen Gerichte wird in der Mitteilung der Kommission über die Umsetzung des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaft – KOM(2008) 773 endgültig – besonders betont.

¹⁰ Z. B. Richtlinie 2011/83/EU über die Rechte der Verbraucher (ABl. L 304, 22.11.2011, S. 64-88).

¹¹ COM(2012) 750 final.

¹² In den Fällen, in denen keine nationalen Daten vorliegen, ist dies im Schaubild jeweils vermerkt.

Rechtstradition, in der dieses System verankert ist, gehören fristgerechte Abwicklung, Unabhängigkeit, Erschwinglichkeit und leichter Zugang zu den wesentlichen Parametern eines funktionierenden Justizsystems. Das Justizbarometer umfasst zwar den Vergleich einzelner Indikatoren, es ist aber nicht beabsichtigt, eine Art Rangliste vorzulegen oder ein bestimmtes Justizmodell zu fördern;

- Ziel des Justizbarometers ist es, auf *Trends* bei der Arbeitsweise nationaler Justizsysteme aufmerksam zu machen. Das Justizbarometer 2013 legt erstmals Daten vor. Diese spiegeln nicht zwangsläufig die Wirkungen der in bestimmten Mitgliedstaaten laufenden Reformen wider.¹³ Da das Justizbarometer regelmäßig erstellt wird, dürften diese Wirkungen in künftigen Justizbarometern sichtbar werden.
- Das Justizbarometer ist ein *unverbindliches* Instrument, das im Rahmen eines offenen Dialogs mit den Mitgliedstaaten eingesetzt wird, um die Mitgliedstaaten und EU-Organe bei der Verbesserung rechtspolitischer Maßnahmen zu unterstützen. Mit Hilfe des Justizbarometers sollen Themen herausgestellt werden, die besondere Aufmerksamkeit erfordern. Spiegeln die einschlägigen Indikatoren unzureichende Ergebnisse wider, sind die Gründe zu erforschen; gegebenenfalls sind Reformen einzuleiten. Allerdings darf nicht aus den Augen verloren werden, dass unterschiedliche Verfahren und Rechtsrahmen die Vergleichbarkeit von Daten einschränken können.
- Das Justizbarometer ist ein *entwicklungsfähiges* Instrument, das in Bezug auf die erfassten Bereiche, Indikatoren und Methoden weiterentwickelt werden wird, um die wesentlichen Parameter eines funktionierenden Justizsystems zu ermitteln. In Absprache mit den Mitgliedstaaten könnte das Justizbarometer nach und nach andere Bereiche der Justizsysteme und andere Bestandteile der „Justizkette“ erfassen, die eine Person oder ein Unternehmen durchlaufen muss, um wirksamen Rechtsschutz zu erhalten (d. h. vom Eintritt in das Justizsystem in der Anfangsphase bis zur Vollstreckung eines Urteils in der Endphase).

Angesichts der Bedeutung, die die nationalen Justizsysteme für die Wirtschaft haben, wurden mit dem Justizbarometer 2013 schwerpunktmäßig die Parameter der Justiz erfasst, die zur Verbesserung des Geschäfts- und Investitionsklimas beitragen. Das Justizbarometer prüft Effizienzindikatoren für Verfahren *aufserhalb des Strafrechts*, insbesondere für zivil- und handelsrechtliche Streitigkeiten, die für die Beilegung von wirtschaftsbezogenen Konflikten von Bedeutung sind, sowie für verwaltungsrechtliche Verfahren. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit spielt bei der Verbesserung des Unternehmensumfelds eine wichtige Rolle, sei es im Rahmen der Erteilung von Lizenzen, der Beilegung von Konflikten mit der Verwaltung in Steuerfragen oder bei Konflikten mit nationalen Regulierungsbehörden.

Im Rahmen der Vorbereitung des Justizbarometers hat die Europäische Kommission die Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) gebeten, Daten zu erheben und zu analysieren¹⁴. Die Europäische Kommission hat die wichtigsten und aussagekräftigsten Daten zur

¹³ Zahlreiche Mitgliedstaaten führen derzeit Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsweise ihrer Justizsysteme durch. In 12 Mitgliedstaaten werden diese Reformen im Rahmen von EU-Initiativen und –Instrumenten durchgeführt (Wirtschaftliche Anpassungsprogramme, Länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters und des Kooperations- und Kontrollverfahrens).

¹⁴ Die vollständige Studie zur Arbeitsweise von Justizsystemen und dem Funktionieren der Wirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten, die 2012 vom CEPEJ im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt

Erstellung des Justizbarometers verwendet. Des Weiteren wurden Daten aus anderen Quellen (z. B. der Weltbank, des Weltwirtschaftsforums und des Weltjustizprojekts) in das Justizbarometer aufgenommen.

2. INDIKATOREN DES EU-JUSTIZBAROMETERS 2013

Die wichtigsten Ergebnisse des Justizbarometers 2013 wurden mit Hilfe der Indikatoren zur Messung der Effizienz der Verfahren erzielt. Diese sind die Länge der Gerichtsverfahren, die Verfahrensabschlussquote und die Anzahl der anhängigen Verfahren¹⁵.

- Unter der **Länge der Gerichtsverfahren** ist die bis zum Abschluss eines Gerichtsverfahrens erforderliche Zeit (in Tagen) zu verstehen, d. h. die Zeit, die das Gericht braucht, um zu einer erstinstanzlichen Entscheidung zu gelangen. Der „Dispositionszeit“-Indikator ist die Zahl der am Jahresende nicht abgeschlossenen Verfahren geteilt durch die Zahl der abgeschlossenen Verfahren multipliziert mit 365 Tagen.
- Unter der **Verfahrensabschlussquote** ist das Zahlenverhältnis zwischen abgeschlossenen Verfahren und neuen Verfahren zu verstehen. Mit dieser Quote wird gemessen, ob ein Gericht mit der Bearbeitung der neuen Verfahren nachkommt. Bei einer niedrigen Verfahrensabschlussquote und einer langen Verfahrensdauer kommt es zu Rückständen im System.
- Unter der **Zahl der anhängigen Verfahren** ist die Zahl der Verfahren zu verstehen, die zu Beginn eines bestimmten Zeitraums (z. B. eines Jahres) noch bearbeitet werden müssen. Die Zahl der anhängigen Verfahren hat Auswirkungen auf die Dispositionszeit. Um die Dauer der Gerichtsverfahren zu verringern, sind deshalb Maßnahmen zum Abbau der anhängigen Verfahren erforderlich.

Das Justizbarometer wertet außerdem Indikatoren für bestimmte Faktoren aus, die zur Verkürzung der Gerichtsverfahren und zu größerer Qualität der Justiz beitragen können: die Beobachtung und Bewertung der vom Gericht angeordneten Maßnahmen, Informations- und Kommunikationstechnologiesysteme (IKT) für Gerichte, alternative Streitbeilegungsverfahren und Richterfortbildung. Obwohl sich noch andere wichtige Faktoren auf die Länge der Gerichtsverfahren auswirken, insbesondere die Spezifität und Komplexität der Verfahren, können mittels der vorgenannten Indikatoren nützliche Informationen darüber gesammelt werden, wie die Mitgliedstaaten die Bedeutung dieser Themen einschätzen und welche Maßnahmen sie ergriffen haben.

- **Beobachtung und Bewertung** gerichtlich angeordneter Maßnahmen: Um die Qualität und Effizienz der Gerichtsverfahren zu verbessern, sollten gerichtlich angeordnete Maßnahmen vollständig in einem öffentlich zugänglichen System erfasst und in regelmäßigen Abständen bewertet werden. Die Indikatoren spiegeln die Verfügbarkeit von Systemen zur Beobachtung und Bewertung gerichtlich angeordneter Maßnahmen wider.

wurde, ist auf der Website der Generaldirektion Justiz einsehbar: http://ec.europa.eu/justice/index_de.htm.

¹⁵ Dies sind die von der CEPEJ festgelegten Standardindikatoren. Weitere Informationen unter: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

Die *Beobachtung* kann durch die Veröffentlichung eines jährlichen Tätigkeitsberichts und eine Statistik der neuen Fälle, der erlassenen Entscheidungen, vertagten Verfahren und der Verfahrensdauer erfolgen.

Die *Bewertung* gerichtlich angeordneter Maßnahmen erfolgt auf der Grundlage der Verfügbarkeit von:

- Leistungsindikatoren (z. B. neue Fälle, abgeschlossene Fälle, anhängige Fälle, Rückstände, die Leistung der Richter und Gerichtsbediensteten, Vollstreckung, Kosten),
 - regelmäßige Bewertung von Leistung und Ergebnissen,
 - Qualitätsstandards (z. B. qualitätssichernde Maßnahmen, Personalpolitik, Benchmarking, Einsatz von Ressourcen),
 - für Qualitätssicherung zuständigen Gerichtsbediensteten.
- ***IKT-Systeme für Gerichte:*** Für die Effektivität der Justizverwaltung ist die Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien unverzichtbar geworden. Die Indikatoren spiegeln die Verfügbarkeit von *IKT-Systemen für die Registrierung und Verwaltung von Gerichtsverfahren* und für die *Kommunikation und den Informationsaustausch zwischen den Gerichten und ihrem Umfeld* wider (z. B. elektronische Formulare, Website eines Gerichts, Online-Verfolgung des Status von Verfahren, elektronische Register, Online-Bearbeitung geringfügiger Forderungen, elektronische Beitreibung unstreitiger Schulden, elektronische Forderungsklagen und Abhalten von Videokonferenzen).
- ***Alternative Verfahren zur Beilegung von zivil- und handelsrechtlichen Streitigkeiten:*** Die unterschiedlichen Arten der alternativen Streitbeilegungsverfahren können eine Ergänzung der herkömmlichen Justizverfahren darstellen. Dieser Indikator spiegelt die Verfügbarkeit von alternativen Streitbeilegungsverfahren wider.
- ***Richterfortbildung:*** Die Richterausbildung, Erstausbildung und Weiterbildung, ist für die Qualität und Wirksamkeit gerichtlicher Entscheidungen von maßgeblicher Bedeutung. Der Schwerpunkt der Fortbildungsmaßnahmen kann auf Spezialisierung ebenso wie auch auf Weiterentwicklung allgemeiner Kompetenzen liegen. Dieser Indikator gibt Auskunft über die obligatorische Richterfortbildung.
- ***Finanz- und Humanressourcen:*** Die Ressourcen, die dem Justizwesen zur Verfügung stehen, lassen sich an der finanziellen Ausstattung der Gerichte und der Anzahl der Richter und Anwälte ablesen.

Das Justizbarometer enthält auch Messergebnisse zur „wahrgenommenen“ **Unabhängigkeit** der Justiz. Wie diese Unabhängigkeit wahrgenommen wird, ist wichtig für Investitionsentscheidungen. Das Weltwirtschaftsforum (WEF) präsentiert in seinem jährlichen „Global Competitiveness Report“ einen „Index der wahrgenommenen Unabhängigkeit“, der in Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum von Bedeutung ist, da er auf einer weltweiten Umfrage bei einer repräsentativen Stichprobe von Unternehmen aus den wichtigsten Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, verarbeitende Industrie, nicht verarbeitende Industrie und Dienstleistungsindustrie) basiert.¹⁶ Das Weltjustizprojekt

¹⁶ Der WEF-Indikator basiert auf den Antworten auf die in einer Umfrage gestellte Frage: „In welchem Maße ist die Justiz in Ihrem Land unabhängig von den Einflüssen von Mitgliedern der Regierung,

(WJP) hat im Rahmen seines Rechtsstaatsindexberichts 2012-2013 einen Indikator der „Unabhängigkeit der Ziviljustiz“¹⁷ entwickelt, für den Vertreter sowohl einer breiten Öffentlichkeit als auch gezielt ausgewählter Gruppen befragt wurden. Auch haben der Gerichtshof der Europäischen Union¹⁸ und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte¹⁹ im Rahmen ihrer Prüfung der Unabhängigkeit der Justiz mit Nachdruck auf die Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit hingewiesen. Nach der Rechtsprechung dieser Gerichte erfordert die richterliche Unabhängigkeit detaillierte Regelungen, um jedweden Zweifel in der Wahrnehmung einzelner an der Neutralität der Gerichte und deren Unempfänglichkeit gegenüber äußeren Einflüssen auszuräumen.

3. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DES EU-JUSTIZBAROMETERS 2013

3.1. Große Unterschiede in Bezug auf die Verfahrensdauer

Aufgeschobene Gerechtigkeit bedeutet verweigerter Gerechtigkeit. Rasche Entscheidungen sind für Unternehmen und Investoren unverzichtbar. Bei ihren Investitionsentscheidungen wägen Unternehmen die Risiken, in Handels-, Arbeits- oder Steuerstreitigkeiten oder in Insolvenzverfahren verwickelt zu werden, ab. In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, wie effizient die Justiz in einem Land bei der Beilegung von Streitigkeiten ist. Die rechtliche Durchsetzung eines Liefer- oder Dienstleistungsvertrags beispielsweise wird mit zunehmender Dauer des Rechtsstreits immer teurer und nach einer bestimmten Zeit sogar bedeutungslos, da die Wahrscheinlichkeit, Geld aus geleisteten Zahlungen zurückzubekommen, immer geringer wird.

In der Regel stammen die in den Schaubildern verwendeten Daten aus dem Jahr 2010; ist dies nicht der Fall, wird ausdrücklich darauf hingewiesen. Für die Mitgliedstaaten, denen keine Werte zugeordnet sind (in den Schaubildern rechts), lagen keine Daten vor. Mit Ausnahme von Schaubild 4 betreffen alle Zahlen erstinstanzliche Verfahren. Die Qualität und Effizienz eines Justizsystems sollte bereits in der ersten Instanz zum Ausdruck kommen, da die erste Instanz für jeden, der sich an ein Gericht wendet, eine obligatorische Phase ist.

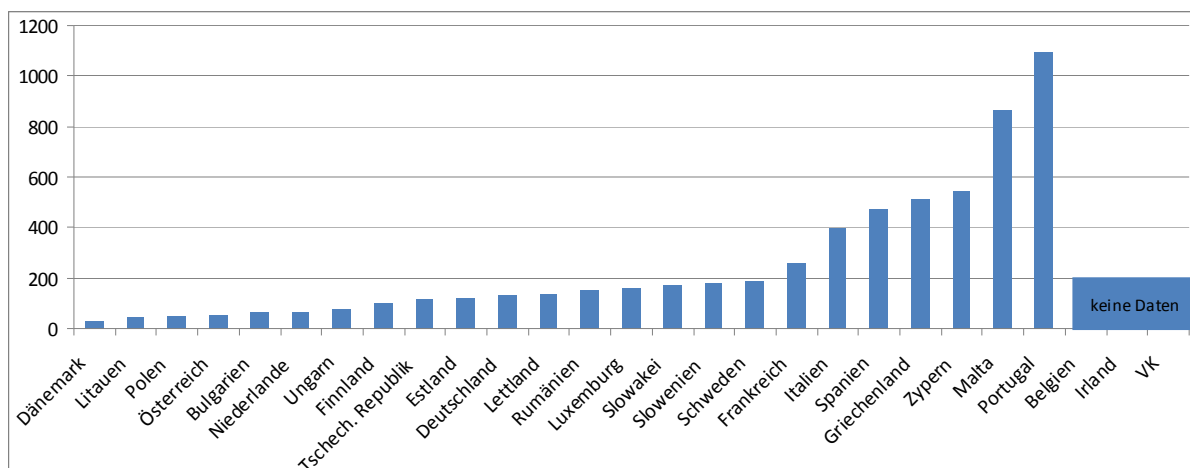
Bürgern oder Unternehmen?“ Die Frage wurde von einer repräsentativen Auswahl von Unternehmen aus den wichtigsten Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, verarbeitende Industrie, nicht verarbeitende Industrie und Dienstleistungssektor) und aus allen Ländern je nach Land zwischen 2010 und 2011 beantwortet. Die Umfrage wurde in unterschiedlichen Formaten durchgeführt (Direktinterviews mit leitenden Managern, telefonische Interviews und Mailings sowie Online-Umfragen). Weitere Informationen unter: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/>

¹⁷ Der WJP-Ziviljustiz-Subindikator misst die Wahrnehmung der Befragten in Bezug auf die Unabhängigkeit der Ziviljustiz vom Einfluss der Regierung. Die Indikator basiert (1) auf den Antworten einer Umfrage der breiten Bevölkerung, die von führenden lokalen Umfrageinstituten bei einer repräsentativen Auswahl von 1 000 Befragten in den drei größten Städten jedes Landes durchgeführt wurde (je nach Land wurden die Daten 2009, 2011 oder 2012 erhoben); und (2) auf den Antworten „qualifizierter“ Befragter in Fragebögen; es handelte sich um geschlossene Fragen, die von in dem betreffenden Land lebenden Angehörigen der Rechtsberufe und Akademikern mit zivilrechtlichen Fachkenntnissen beantwortet wurden (die Daten wurden 2012 erhoben). Die Daten sind unter Indikator 7.4 einsehbar: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf

¹⁸ Z. B. C-506/04, *Wilson*, [2006] I-8613.

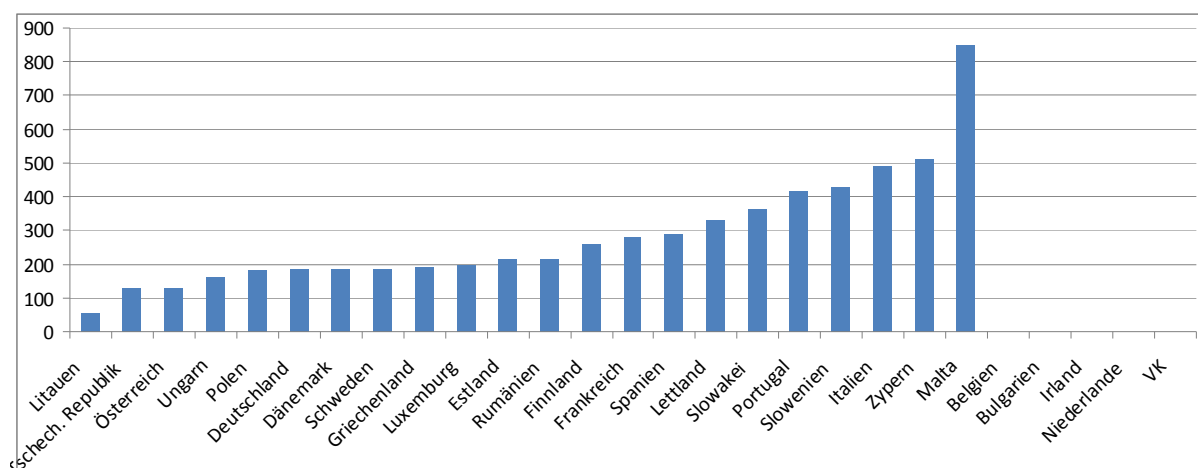
¹⁹ Z. B. *Cooper v. The UK* [GC], Nr. 48843/99, EGMR 2003-XII; *Campbell and Fell v. The UK*, Nr. 7819/77 und 7878/77, 28. Juni 1984, Series A Nr. 80.

Schaubild 1: Dauer von Verfahren außerhalb des Strafrechts* (in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie²⁰)



* Verfahren außerhalb des Strafrechts umfassen zivil- und handelsrechtliche Verfahren, Vollstreckungsverfahren, Grundbuchverfahren, Handelsregisterverfahren und verwaltungsrechtliche Verfahren.

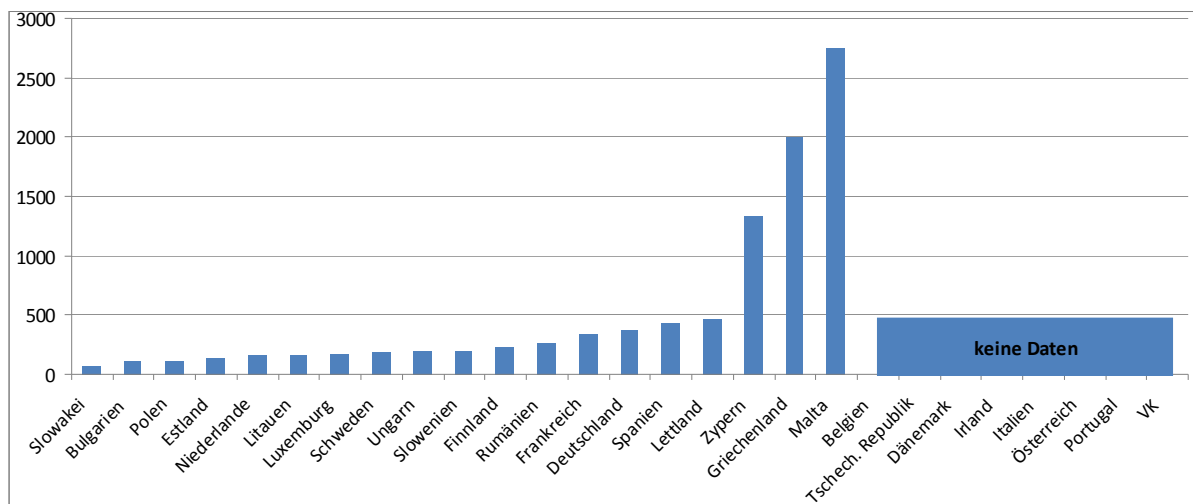
Schaubild 2: Für die Beilegung zivil- und handelsrechtlicher Streitigkeiten erforderliche Zeit* (in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie)



Streitige Zivil- und handelsrechtliche Verfahren betreffen Streitigkeiten zwischen Parteien, z. B. in Bezug auf Verträge und Insolvenzverfahren. Nicht streitige Zivil- und handelsrechtliche Verfahren hingegen betreffen z. B. unbestrittene Auszahlungsanordnungen.

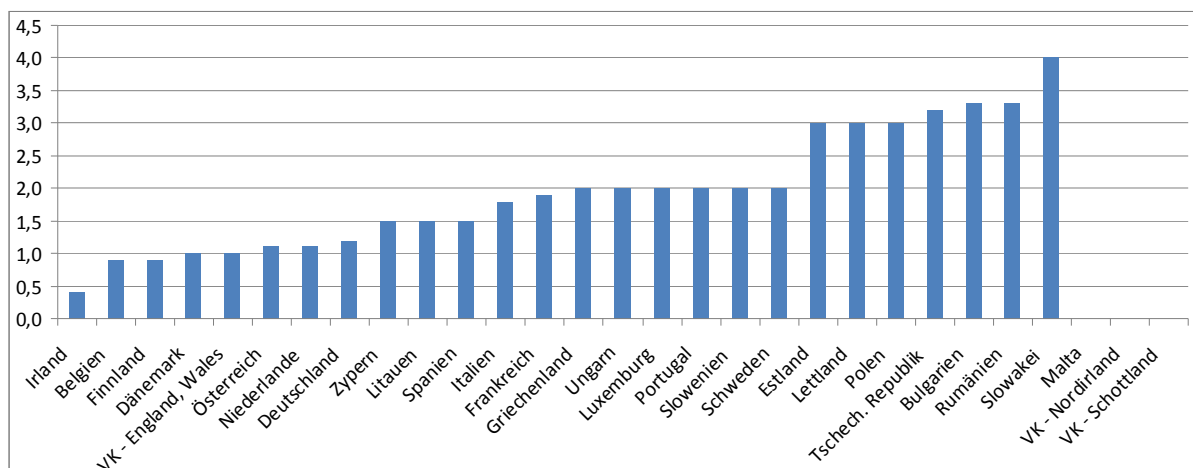
²⁰ Studie zur Arbeitsweise von Justizsystemen und dem Funktionieren der Wirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten, erstellt 2012 vom CEPEJ im Auftrag der Europäischen Kommission. http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Schaubild 3: Dauer verwaltungsrechtlicher Verfahren* (in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie)



* Verwaltungsrechtliche Verfahren betreffen Streitigkeiten zwischen Bürgern und kommunalen, regionalen oder nationalen Behörden. Verwaltungsrechtliche Verfahren fallen in einigen Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten, in anderen in die Zuständigkeit von Zivilgerichten.

Schaubild 4: Dauer von Insolvenzverfahren* (in Jahren) (Quelle: CEPEJ-Studie/Weltbank: Doing Business)

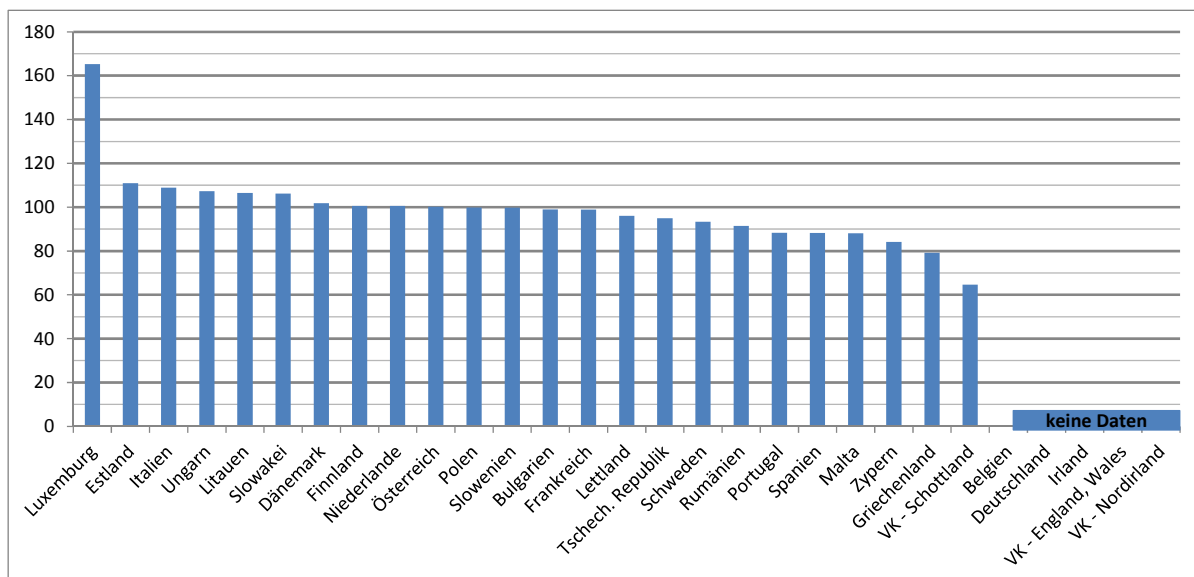


* Dauer der Verfahren für Gläubiger, um ihr Geld wieder einzutreiben. Verzeichnet wird die Zeit, die von der Insolvenz des Unternehmens bis zur vollständigen oder teilweisen Zahlung der der Bank geschuldeten Beträge vergeht. Potenzielle Verzögerungstaktiken der Parteien wie aufschiebende Rechtsmittelverfahren oder Verlängerungsanträge wurden berücksichtigt. Die Daten wurden den Antworten lokaler, im Insolvenzbereich tätiger Berufsgruppen auf Fragebögen entnommen und im Rahmen einer Untersuchung der Gesetze und Rechtsvorschriften überprüft; des Weiteren entstammen die Daten öffentlich zugänglichen Informationen über Insolvenzsysteme.

- Die vorstehenden Zahlen zeigen große Unterschiede bei der Dauer der Verfahren: in mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten ist die Dauer der Verfahren mindestens doppelt so lang wie in der Mehrheit der Mitgliedstaaten²¹.

Die Verfahrensdauer steht im Zusammenhang mit der Zahl der Verfahren, die die Gerichte abschließen können, sowie mit der Zahl der anhängigen Verfahren. Liegt die Verfahrensabschlussquote bei 100 % oder darüber, bedeutet dies, dass die Gerichte in der Lage sind, mindestens so viele Fälle abzuschließen, wie neue Fälle registriert werden. Liegt die Verfahrensabschlussquote unterhalb von 100 %, bedeutet dies, dass die Gerichte weniger Verfahren abschließen als neue Fälle registriert werden; die am Jahresende nicht abgeschlossenen Fälle werden als anhängige Fälle geführt. Setzt sich diese Situation über mehrere Jahre fort, könnte dies ein Hinweis auf ein Systemproblem sein; die Rückstände werden immer größer und erhöhen die Arbeitsbelastung der Gerichte, was die Dauer der Verfahren noch weiter verlängert.

Schaubild 5: Rate der abgeschlossenen Verfahren außerhalb des Strafrechts* (in % - Werte über 100 % bedeuten, dass es mehr abgeschlossene als neue Fälle gegeben hat; Werte unter 100 % bedeutet, dass es weniger abgeschlossene als neue Fälle gegeben hat) (Quelle: CEPEJ-Studie)



²¹ Betrachtet man die Schaubilder 1, 2 und 3 zusammen.

Schaubild 6: Rate der abgeschlossenen zivil- und handelsrechtlichen Streitigkeiten* (in %) (Quelle: CEPEJ-Studie)

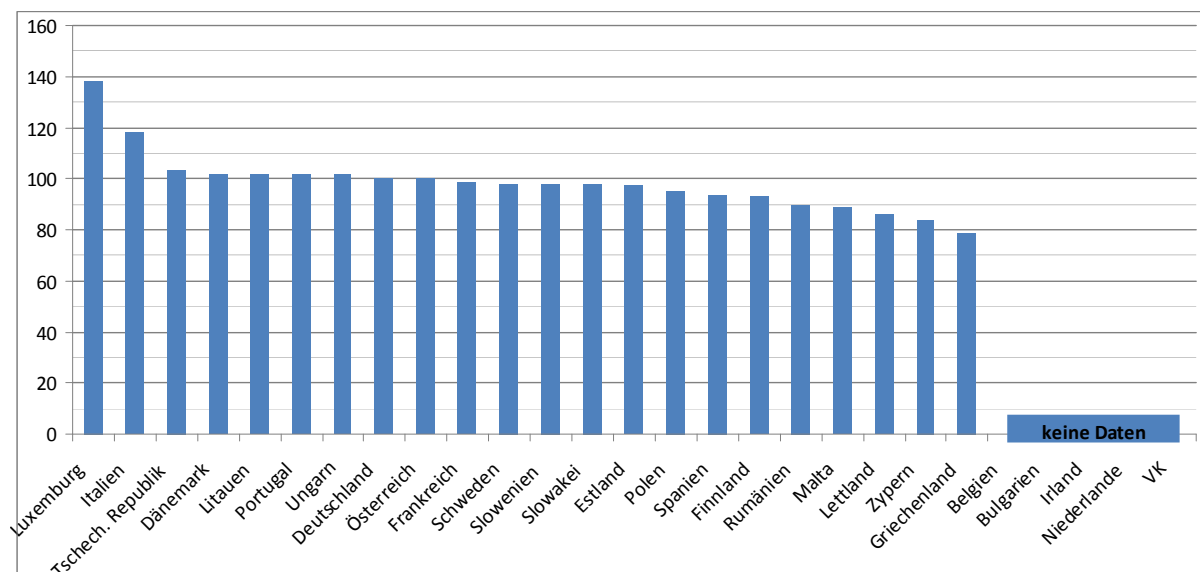
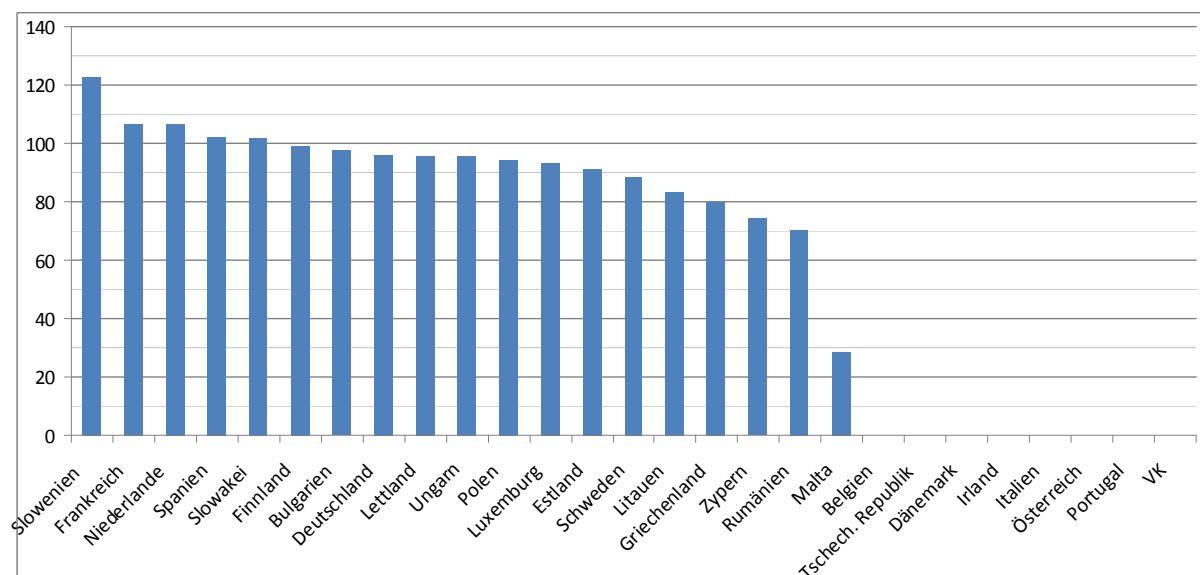


Schaubild 7: Rate der abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Verfahren* (in %) (Quelle: CEPEJ-Studie)



➤ **Aus den vorstehenden Zahlen geht hervor, dass einige Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben können, bestimmte Kategorien von Verfahren abzuschließen.**

Die nachstehenden Schaubilder 8 - 10 zeigen die Zahl anhängiger Fälle zu Beginn des Bezugsjahres (1. Januar 2010). Diese anhängigen Fälle sind das Ergebnis der Leistung der Gerichte im Vorjahr. Daher kommen niedrige Raten in Bezug auf die Verfahrensabschlüsse im Laufe des Jahres 2010 (siehe vorstehend die Schaubilder 5-7) noch nicht in den nachstehenden Schaubildern 8-10 zur Anzahl der anhängigen Fälle zum Ausdruck. Ein Anstieg der Zahl der anhängigen Fälle am Jahresende wird in künftigen Justizbarometern zum Ausdruck kommen.

Schaubild 8: Anzahl der anhängigen Verfahren außerhalb des Strafrechts (je 100 Einwohner)
 (Quelle: CEPEJ-Studie)

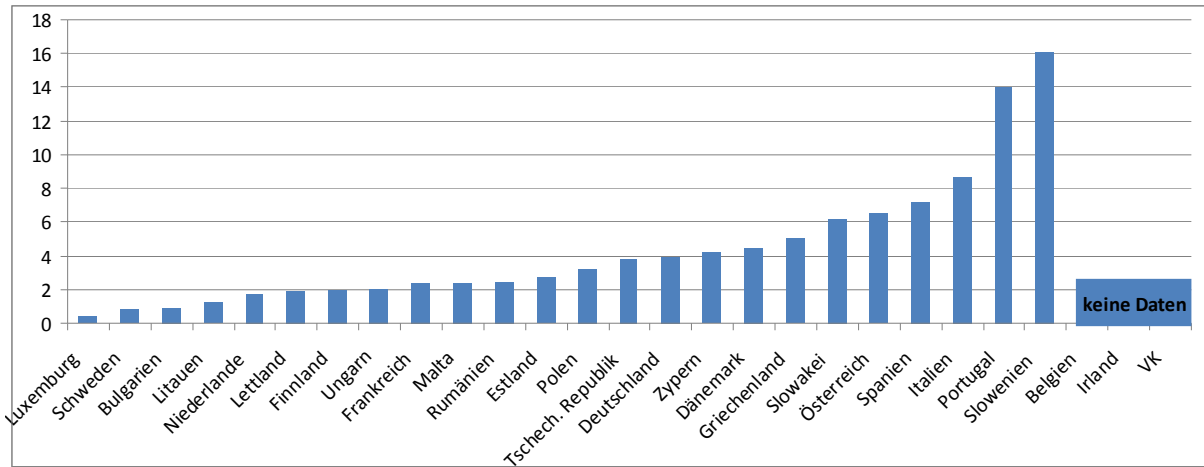


Schaubild 9: Anzahl der anhängigen zivil- und handelsrechtlichen Streitigkeiten (je 100 Einwohner)
 (Quelle: CEPEJ-Studie)

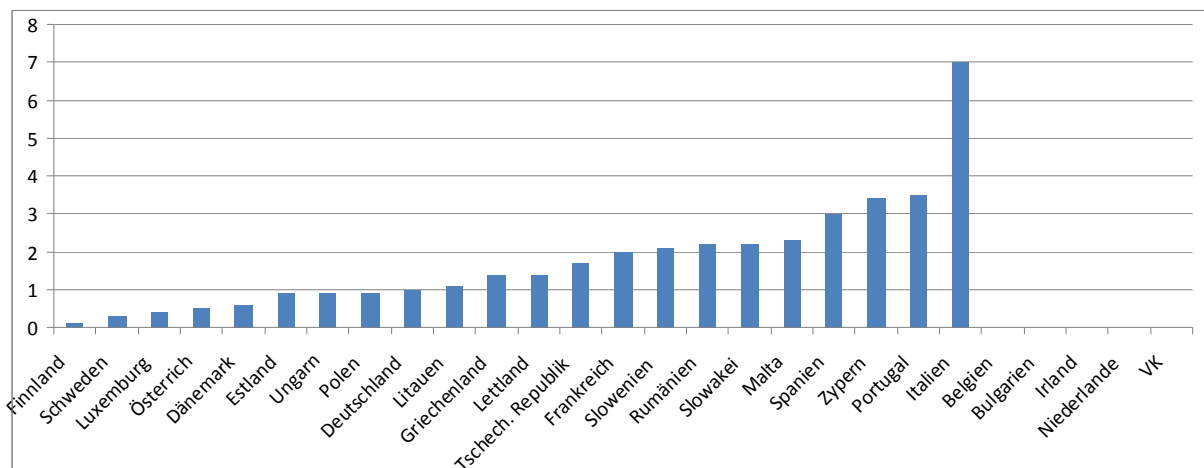
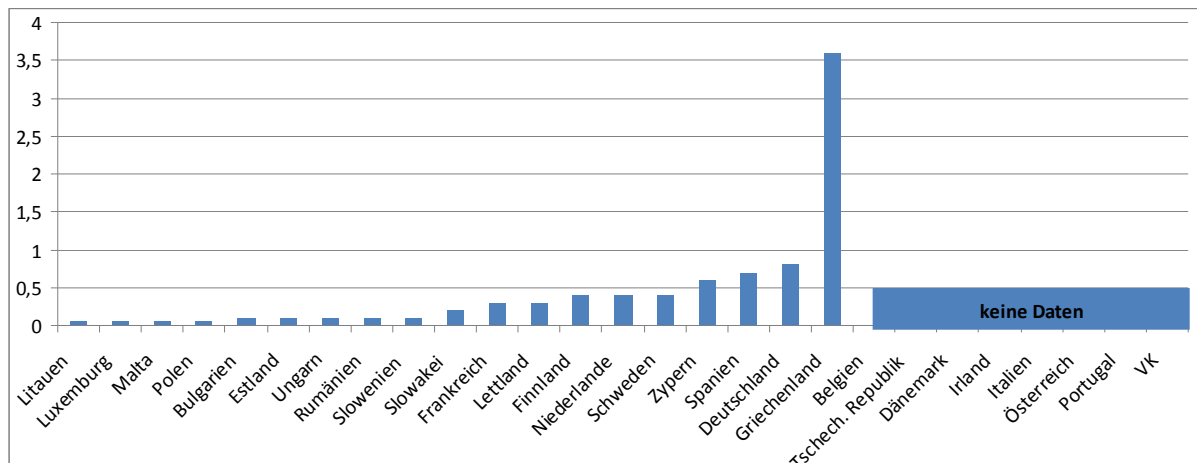


Schaubild 10: Anzahl der anhängigen verwaltungsrechtlichen Verfahren (je 100 Einwohner)
 (Quelle: CEPEJ-Studie)



- **Die vorstehenden Zahlen zeigen, dass die Zahl der anhängigen Fälle in mehreren Mitgliedstaaten besonders hoch ist.**

Zusammenfassend ist festzustellen:

- **In einigen Mitgliedstaaten sind mehrere ungünstige Faktoren vereint: langwierige Verfahren in erster Instanz zusammen mit geringen Fallabschlussquoten und/oder einer großen Anzahl anhängiger Fälle. Derartige Situationen verdienen besondere Beachtung und eine gründliche Analyse, da sie ein Hinweis auf Systemmängel sein könnten, die abgestellt werden sollten.**
- **Die Verkürzung überlanger Verfahren sollte Priorität haben, um das Geschäftsumfeld zu verbessern und die Attraktivität für Investitionen zu erhöhen.**

3.2. Beobachtungen und Bewertungen tragen zu kürzerer Verfahrensdauer und besserer Qualität der Justiz bei

Das Fehlen einer zuverlässigen Kontrolle und Bewertung kann Verbesserungen im Justizwesen erschweren. Qualitätsmängel in Gerichtsentscheidungen können die Geschäftsrisiken für Großunternehmen und KMU erhöhen und Verbraucherentscheidungen beeinflussen. Dies kann übereilte oder weniger berechenbare Entscheidungen, unverständliche Verfahren oder eine unzugängliche Justiz zur Folge haben. Ein effektives Zeitmanagement der Fallbearbeitung bei Gericht setzt voraus, dass die Gerichte, die Justizbehörden und alle Justiz-Endnutzer sich mittels eines regelmäßigen Überblicks über die Arbeit der Gerichte informieren können. Die Festlegung von Qualitätsstandards und die Bewertung der gerichtlich angeordneten Maßnahmen sind Instrumente, um den Zugang zur und das Vertrauen in die Justiz, sowie die Berechenbarkeit und den Zeitrahmen von Gerichtsentscheidungen und damit die Qualität des Justizwesens insgesamt zu verbessern.

Schaubild 11: Verfügbarkeit von Indikatoren zur Beobachtung gerichtlichen Handelns²² (Quelle: CEPEJ-Studie)

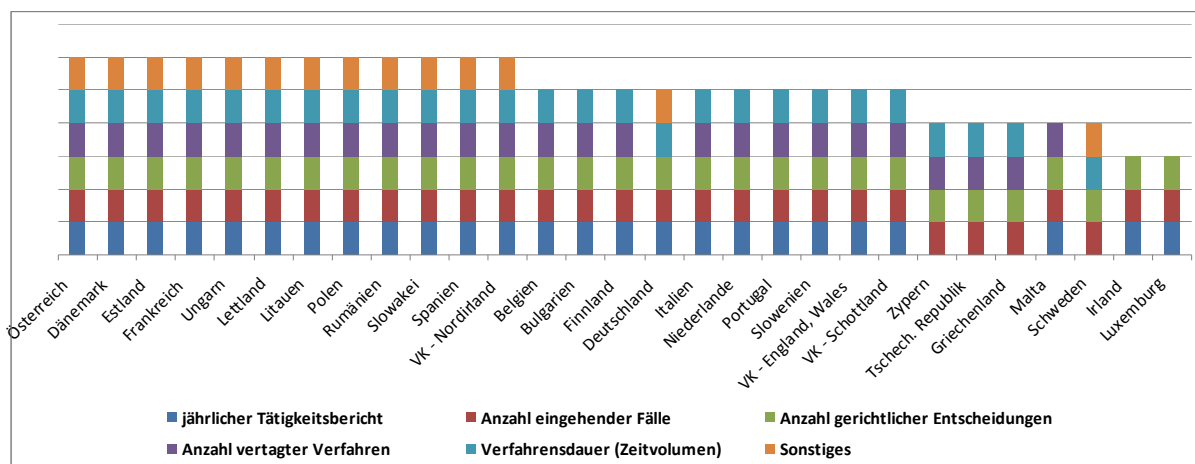
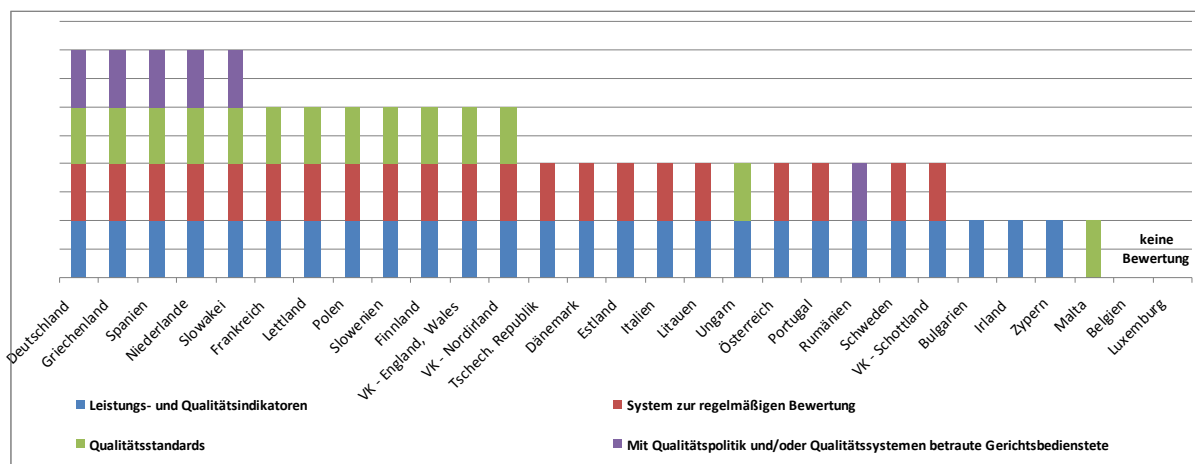


Schaubild 12: Verfügbarkeit von Indikatoren zur Bewertung gerichtlichen Handelns (Quelle: 2012 CEPEJ-Bericht)



Die vorstehenden Zahlen zeigen, dass

- eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten über ein umfassendes Kontrollsystem verfügt, dass aber manche Mitgliedstaaten Defizite aufweisen oder ihre Daten nicht verfügbar machen;
- mehrere Mitgliedstaaten die gerichtlich angeordneten Maßnahmen nicht regelmäßig bewerten und es in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten keine Qualitätsstandards gibt.

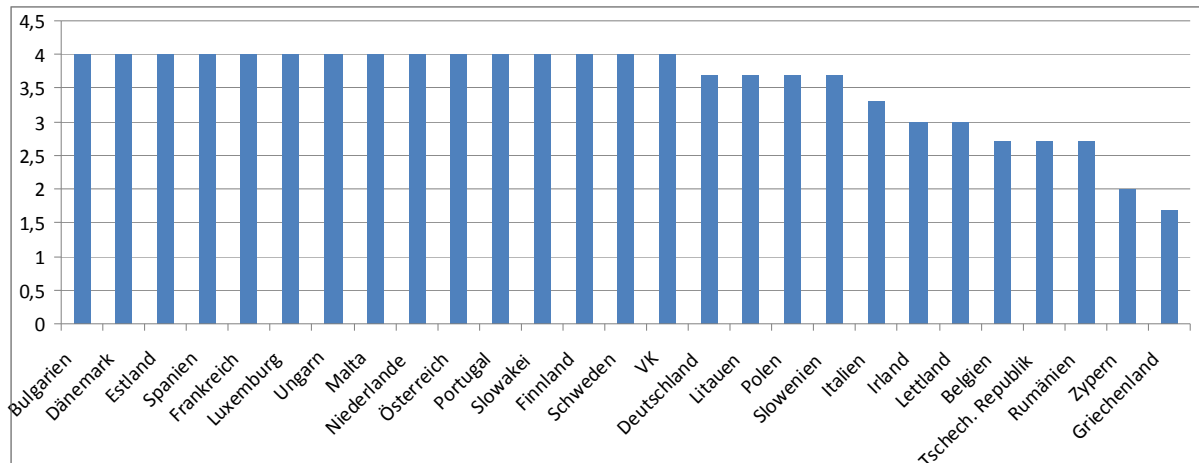
²²

Die Indikatoren in den Schaubildern 11 bis 22 decken alle Gerichte ab.

3.3. Informations- und Kommunikationstechnologiesysteme verringern die Dauer der Verfahren und erleichtern den Zugang zur Justiz

IKT-Systeme für die Registrierung und Verwaltung von Gerichtsfällen sind unverzichtbare Instrumente, die eine rasche Bearbeitung von Fällen und somit eine Verringerung der Verfahrensdauer ermöglichen.

Schaubild 13: IKT-Systeme für die Registrierung und Verwaltung von Fällen (gewichteter Indikator - Min=0, Max=4)²³ (Quelle: CEPEJ-Studie)



- **Die vorstehenden Zahlen zeigen, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten über ein gut ausgebautes System für die Registrierung und Verwaltung von Gerichtsfällen verfügt; es haben jedoch in diesem Bereich einige Mitgliedstaaten Defizite.**

IKT-Systeme für die Kommunikation zwischen Gerichten und Parteien (z.B. die elektronische Anmeldung von Forderungen) können dazu beitragen, Fristen und Kosten für Bürger und Unternehmen zu verringern und damit den Zugang zur Justiz zu erleichtern. Die IKT-Systeme spielen auch eine zunehmend größere Rolle bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden und erleichtern dadurch die Durchführung von EU-Rechtsvorschriften.

²³

Die Schaubilder 13 und 14 zeigen zusammengesetzte Indikatoren, die aus mehreren IKT-Indikatoren konstruiert wurden, welche jeweils die Verfügbarkeit dieser Systeme mit einer Zahl zwischen 0 und 4 gewichten (0= in 0 % der Gerichte verfügbar; 4=in 100 % der Gerichte verfügbar).

Schaubild 14: Elektronische Kommunikation zwischen Gerichten und Parteien (gewichteter Indikator -Min=0, Max=4) (Quelle: CEPEJ-Studie)

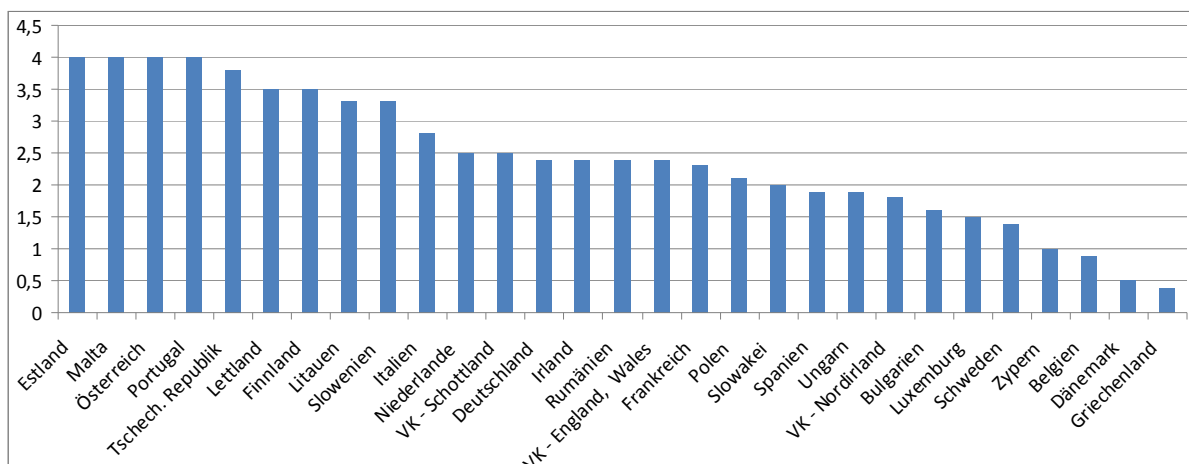
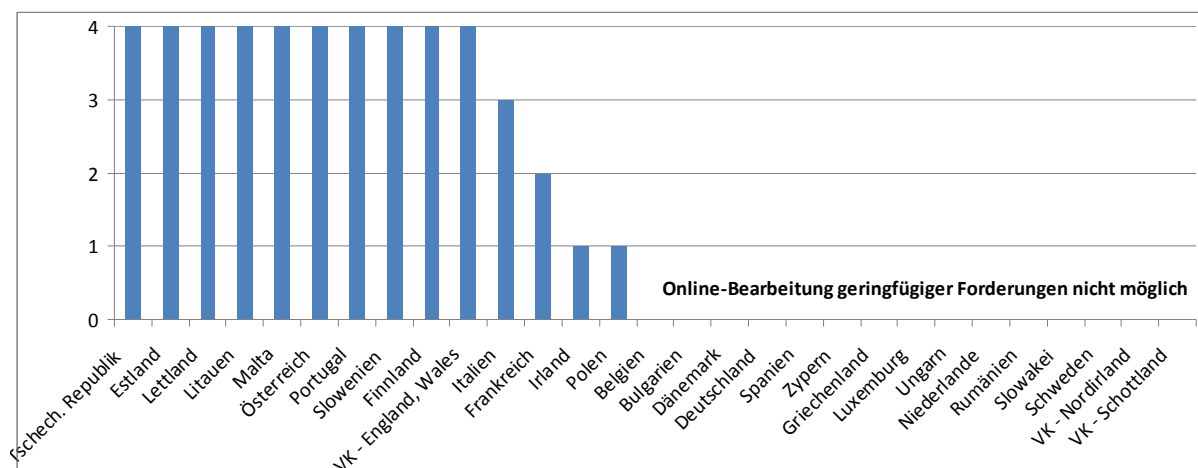


Schaubild 15: Elektronische Bearbeitung geringfügiger Forderungen* (0 = in 0% der Gerichte verfügbar; 4 = in 100% der Gerichte verfügbar) (Quelle: CEPEJ-Studie)



* Der Begriff der „geringfügigen Forderung“ verweist auf ein Zivilverfahren mit relativ geringem Streitwert (die Streitwertobergrenze ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich).

Schaubild 16: Elektronische Eintreibung unstreitiger Schulden (0 = in 0% der Gerichte verfügbar; 4 = in 100% der Gerichte verfügbar) (Quelle: CEPEJ-Studie)

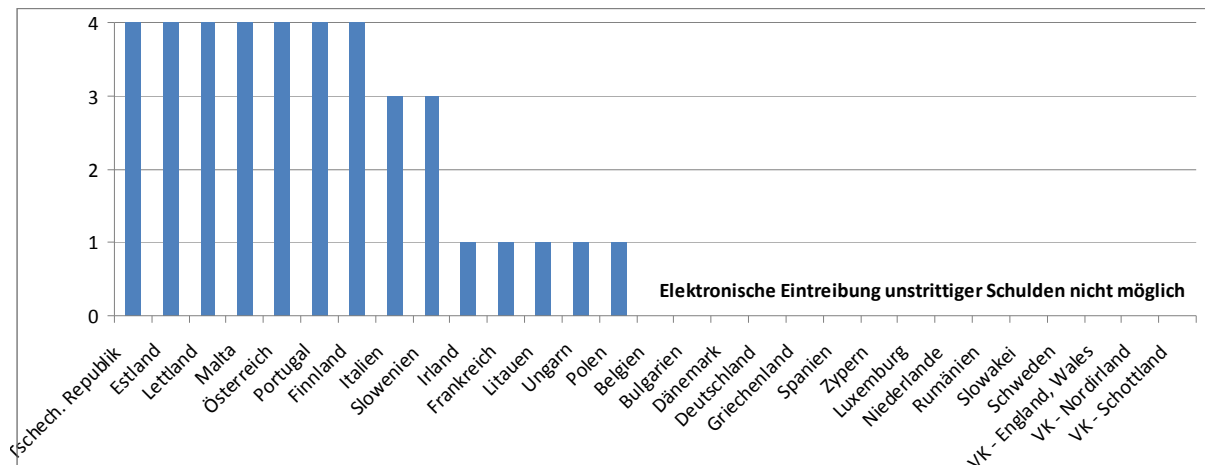
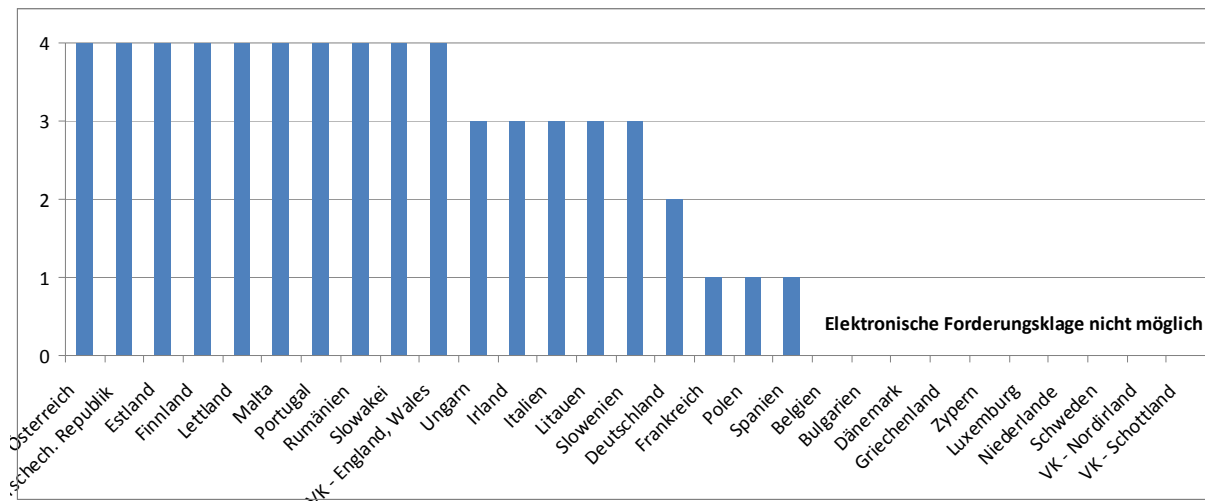


Schaubild 17: Elektronische Anmeldung von Forderungen * (0 = in 0% der Gerichte verfügbar; 4 = in 100% der Gerichte verfügbar) (Quelle: CEPEJ-Studie)

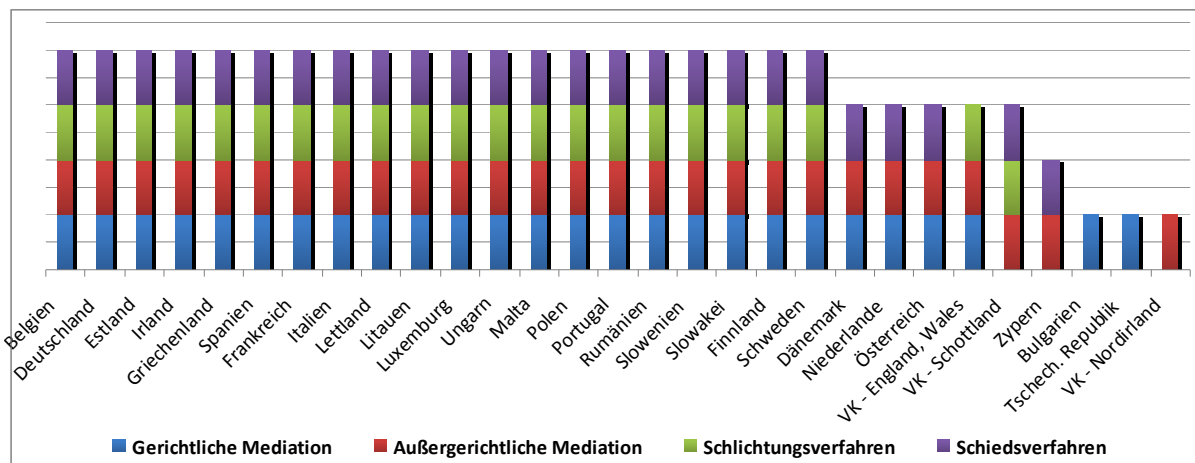


- **Die vorstehenden Zahlen zeigen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Entwicklung von IKT-Systemen für den Informationsaustausch zwischen Gerichten und Parteien.**

3.4. Alternative Streitbelegungsverfahren tragen zur Verringerung der Arbeitsbelastung der Gerichte bei

Dank effektiver Mediation und anderer alternativer Streitbelegungsverfahren lässt sich eine Streitbelegung in einem frühen Stadium auf freiwilliger Basis erzielen, die Zahl der anhängigen Fälle verringern und die Gerichte entlasten, so dass diese eher in der Lage sind, einen vernünftigen Zeitrahmen einzuhalten. Alternative Streitbelegungsverfahren von hoher Qualität können eine glaubwürdige Alternative zu den herkömmlichen Gerichtsverfahren darstellen und zu einer Kultur der einvernehmlichen Streitbelegung beitragen.

Schaubild 18: Verfügbarkeit alternativer Verfahren zur Streitbeilegung (Quelle: CEPEJ-Studie)

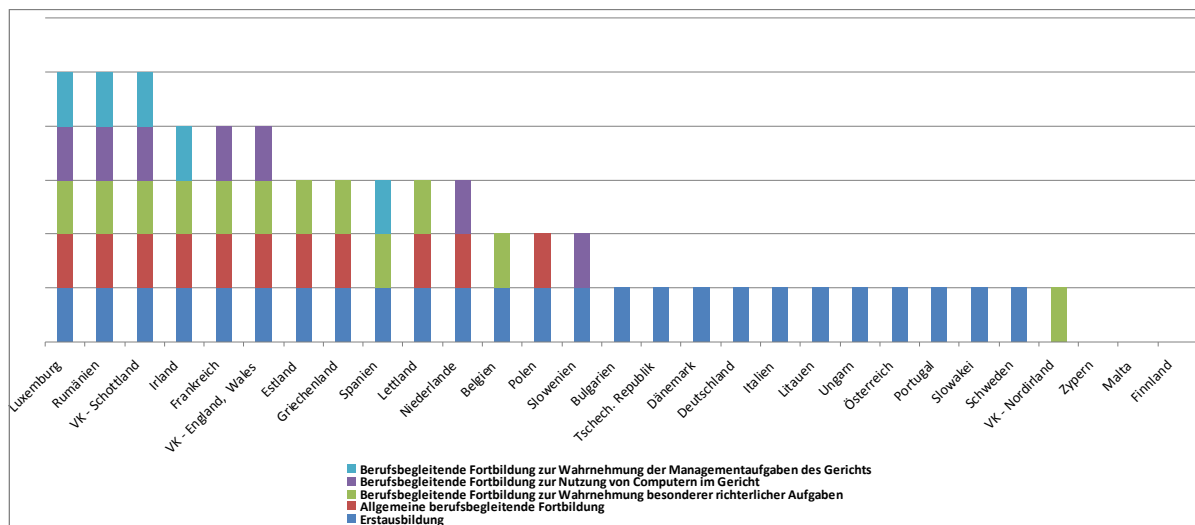


- Die vorstehenden Zahlen zeigen, dass beinahe alle Mitgliedstaaten über alternative Streitbeilegungsverfahren verfügen, doch häufig gibt es keinerlei Daten zu ihrer Verwendung bei Handelsstreitigkeiten.
- Die Mitgliedstaaten sollten die Verfügbarkeit und Qualität der Mediation und anderer alternativer Streitbeilegungsverfahren fördern.

3.5. Die Förderung der Richterfortbildung kann die Effektivität der Justiz verbessern

Konzepte zur Richterfortbildung können zu den Qualitätsstandards für die Justiz gehören. Die Erstausbildung und die Fortbildung sind wichtig für die Aufrechterhaltung oder Erweiterung des Wissens und der Kompetenzen des Justizpersonals. Angesichts der kontinuierlichen Weiterentwicklung der nationalen und der EU-Rechtsvorschriften, des zunehmenden Drucks, den Erwartungen der Endnutzer gerecht zu werden, und des Trends hin zur professionellen Verwaltung innerhalb der Justiz kommt der Fortbildung eine besondere Bedeutung zu. Richterfortbildungen auf freiwilliger Basis sind in einigen Mitgliedstaaten bereits gängige Praxis. Die Einführung einer Fortbildungspflicht würde die Bereitschaft zum Ausdruck bringen, dafür zu sorgen, dass die Richter über aktuelle Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen.

Schaubild 19: Obligatorische Richterfortbildung (Quelle: 2012 CEPEJ-Bericht)²⁴

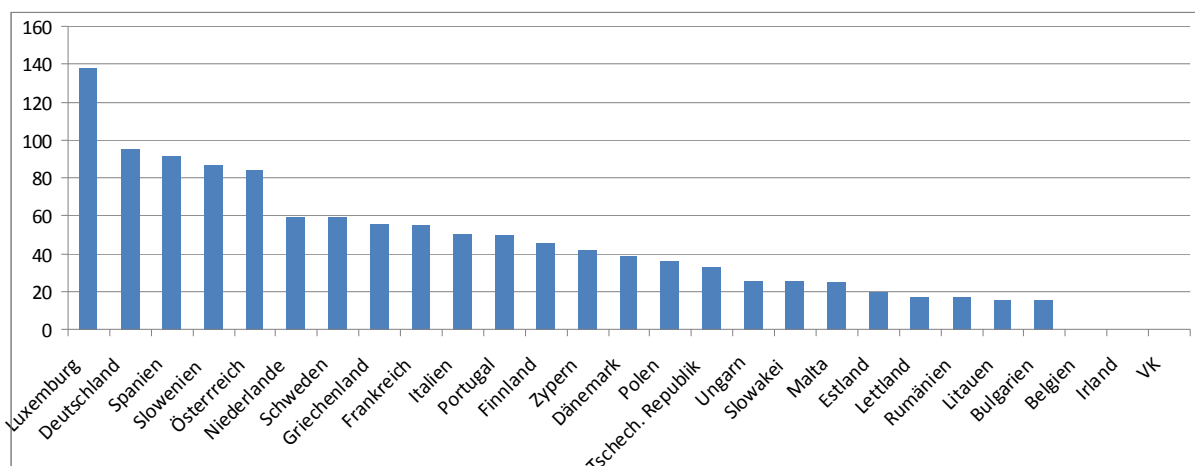


➤ Die vorstehenden Zahlen zeigen, dass die Konzepte für obligatorische Richterfortbildung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variieren.

3.6. Finanz- und Humanressourcen

Zur Gewährleistung der Qualität, Unabhängigkeit und Wirksamkeit der nationalen Justiz bedarf es angemessener Finanz- und Humanressourcen, wobei die nationalen Rechtstraditionen zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang können die Daten auch durch die Art des Justizsystems beeinflusst werden, je nachdem, ob es sich um ein Justizsystem handelt, in dem der Verhandlungsgrundsatz der Untersuchungsgrundsatz gilt. Investitionen in ein gut organisiertes Justizsystem können einen wichtigen Beitrag zu nachhaltigem Wachstum leisten.

Schaubild 20: Finanzmittel der Gerichte* (in EUR je Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)

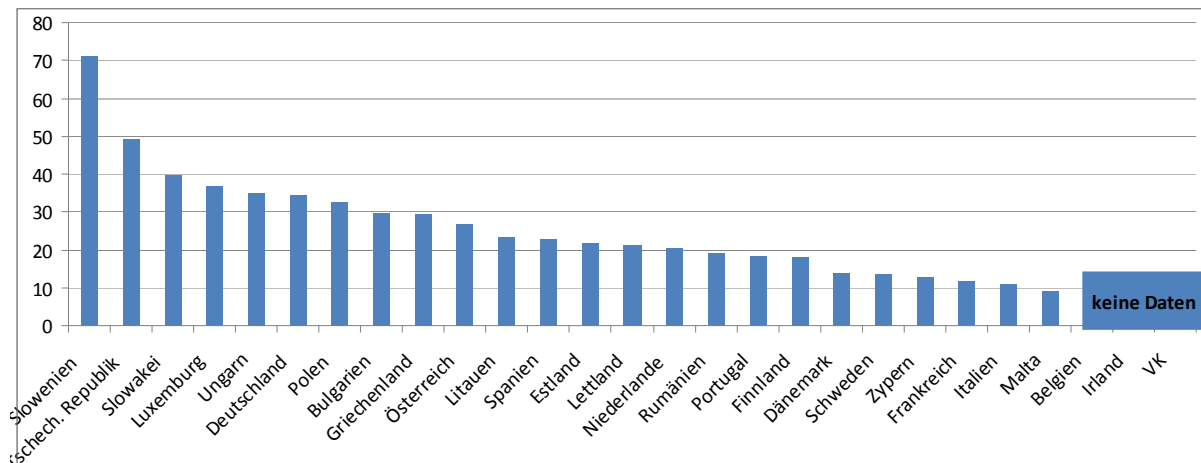


* Die jährlich genehmigten (nicht die tatsächlich ausgeführten) öffentlichen Mittel für alle Gerichte (Zivil-, Handels- und Strafgerichte, ohne die Staatsanwaltschaft und ohne die Rechtshilfe), ungeachtet der Quellen dieser Finanzmittel. Für die EU-Mitgliedstaaten, deren jährlich genehmigtes Gesamtbudget für alle Gerichte

²⁴ In Zypern, Malta und Finnland gibt es keine obligatorische Richterfortbildung.

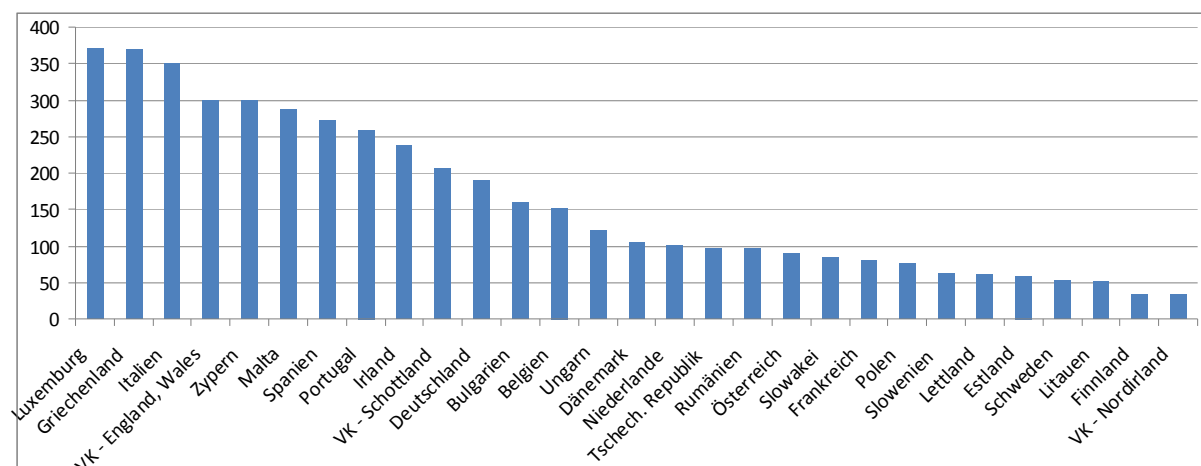
nicht von den Zahlen für die Staatsanwaltschaft abgekoppelt werden kann (BE, DE, ES, EL, FR, LU, AT), weist das Schaubild die Gesamtzahl aus (für BE, ES und AT umfasst die Zahl auch die Rechtshilfe). Gegebenenfalls können die jährlich genehmigten Finanzmittel für alle Gerichte auch die Finanzmittel auf nationaler und auf regionaler oder auf Bundesebene umfassen.

Schaubild 21: Anzahl der Richter* (je 100 000 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



* Die Kategorie umfasst Richter, und gegebenenfalls Rechtspfleger, sofern sie befugt sind, Streitsachen zu entscheiden und/oder Verfahren durchzuführen.

Schaubild 22: Anzahl der Anwälte* (je 100 000 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



*Anwältin/Anwalt bezeichnet eine gemäß innerstaatlichem Recht mit der Qualifikation oder Erlaubnis ausgestattete Person, im Namen ihrer Mandanten zu handeln und sich für diese einzusetzen, in die Rechtspraxis eingebunden zu sein, vor Gericht aufzutreten oder ihre Mandanten in juristischen Belangen zu beraten oder zu vertreten (Empfehlung Rec(2000)21 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die freie Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte).

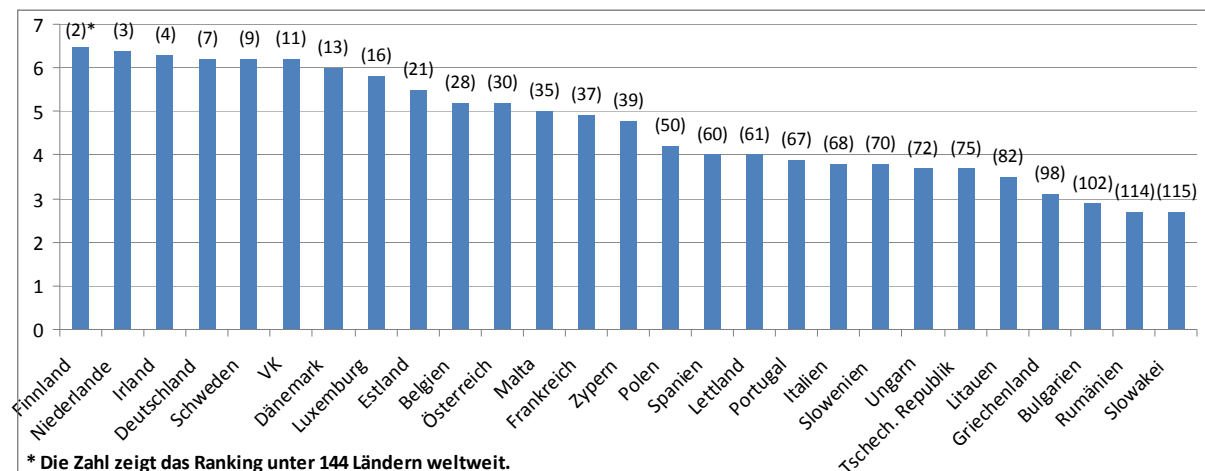
- **Die vorstehenden Zahlen lassen unterschiedliche Konzepte in Bezug auf die Finanz- und Humanressourcen in Justizsystemen erkennen, auch in den Mitgliedstaaten mit ähnlicher Verfahrensdauer.**

3.7. Unterschiedliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz

Auch der Umstand, dass die Justiz als unabhängig angesehen wird, kann zu mehr Wachstum beitragen. Da die Unabhängigkeit der Justiz die Berechenbarkeit, Sicherheit, Fairness und Stabilität des rechtlichen Umfeldes für Unternehmen gewährleistet, kann mangelnde Unabhängigkeit potenzielle Investoren abschrecken. Allgemein kann man sagen, dass Recht nicht nur vollzogen werden muss, sondern dass man auch sehen muss, dass es vollzogen wird. Die Unabhängigkeit der Justiz ergibt sich aus dem in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.

Schaubild 23: Unabhängigkeit der Justiz (Wahrnehmung – höhere Werte bedeuten eine bessere Wahrnehmung)

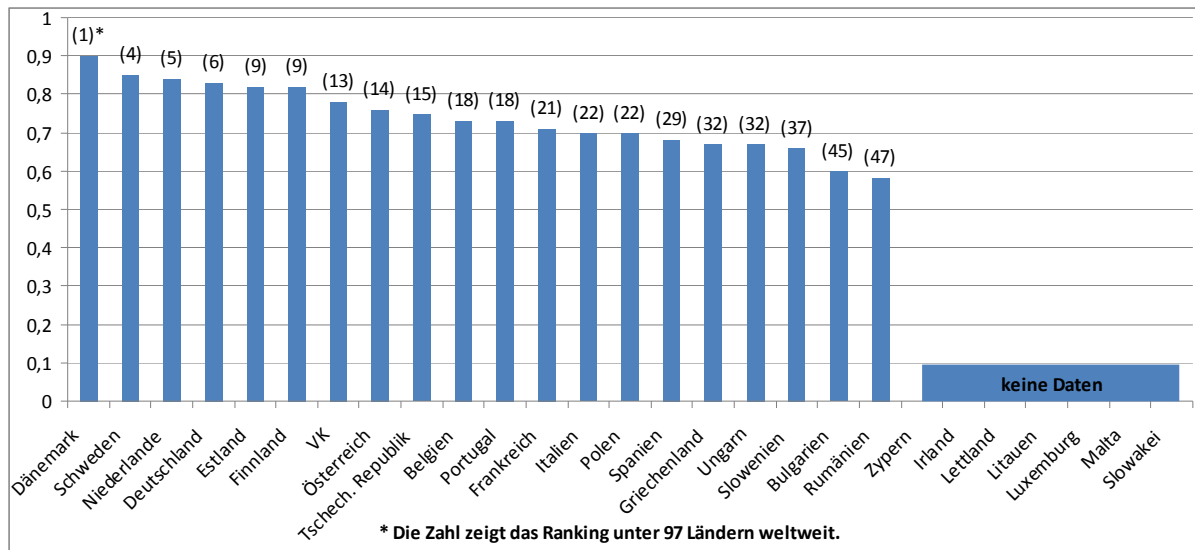
(Quelle: Weltwirtschaftsforum)²⁵



²⁵ Die Umfrage wurde in allen Ländern durch repräsentativ ausgewählte Unternehmen aus den wichtigsten Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, verarbeitende Industrie, nicht verarbeitende Industrie und Dienstleistungssektor) beantwortet.

Schaubild 24: Unabhängigkeit der Ziviljustiz (Wahrnehmung – höhere Werte bedeuten eine bessere Wahrnehmung)

(Quelle: Weltjustizprojekt)



- **Obwohl mehrere Mitgliedstaaten in Bezug auf die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz zu den weltweit 10 am besten bewerteten Ländern gehören, zeigen die vorstehenden Zahlen, dass Unternehmer und Endnutzer des Justizsystems in einigen Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Justiz auf einer ziemlich niedrigen Ebene ansiedeln. Diese Ergebnisse verdienen besondere Beachtung, und es sollte gründlich erforscht werden, warum es in einigen Mitgliedstaaten an Vertrauen mangelt.**

4. FOLGEMASSNAHMEN ZU DEN ERGEBNISSEN DES JUSTIZBAROMETERS 2013

4.1. Folgemaßnahmen im Zusammenhang mit den Justizreformen in den Mitgliedstaaten

Die Ergebnisse des Justizbarometers 2013 zeigen, welche Bereiche vorrangig angegangen werden müssen. Die Kommission wird diese Prioritäten folgendermaßen umsetzen:

- Die anhand des Justizbarometers ermittelten Themen werden in die Vorbereitung der anstehenden länderspezifischen Analyse im Rahmen des Europäischen Semesters einfließen. Sie werden ferner als Leitfaden bei der Arbeit im Zusammenhang mit den Wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen dienen.
- Die Kommission hat angeregt, für die Reform der Justizsysteme im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen Mittel in den Regionalentwicklungsfonds und den Sozialfonds bereitzustellen.

4.2. Schließen der Datenlücke

Die im Zusammenhang mit dem Justizbarometer 2013 gesammelte Erfahrung zeigt, wie schwer es ist, zuverlässige und vergleichbare Daten zu erheben. Die Vergleichbarkeit der Daten stellt ein Problem dar, da die nationalen Justizsysteme und –verfahren beträchtlich variieren und keine standardisierten Definitionen für die Datenerhebung verwenden.

Trotz eines guten EU-Durchschnittswerts in Bezug auf einschlägige Systeme lässt die unterschiedliche Art und Weise der Datenerhebung in den Mitgliedstaaten eine objektive Bewertung und einen Vergleich untereinander nicht immer zu. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass in fast allen Mitgliedstaaten Daten zu Posten wie Verfahrenskosten, Interim-Maßnahmen, Mediationsfällen und Vollstreckungsverfahren fehlen.

Angesichts der Bedeutung, die gut funktionierende nationale Justizsysteme für die Verwirklichung der Ziele der Union haben, sollten alle Mitgliedstaaten die Erhebung unparteiischer, zuverlässiger, objektiver und vergleichbarer Daten zur Priorität erklären und die gesammelten Daten für das Justizbarometer zur Verfügung stellen. Die kontinuierliche Erhebung derartiger Daten ist im Interesse der Mitgliedstaaten und der nationalen Gerichte, da sie gezielte justizpolitische Maßnahmen ermöglicht.

In diesem Zusammenhang kommt CEPEJ besondere Bedeutung zu. Die Kommission unterstreicht die Bedeutung uneingeschränkter Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten mit CEPEJ bei der Datenbereitstellung.

Die Kommission wird auch prüfen, wie sich die Datenerhebung verbessern lässt. Sie beabsichtigt unter anderem,

- gezielte Feldstudien, in denen untersucht wird, wie die Justizsysteme funktionieren, wenn ausgewählte wachstumsbezogene EU-Rechtsvorschriften angewendet werden, zu nutzen und qualitative Eurobarometer – Umfragen heranzuziehen, um die Meinungen von Angehörigen der Rechtsberufe und verschiedenen Endnutzern zu erfahren.
- gemeinsam mit den Netzwerken der Richter und Justizbehörden zu prüfen, wie die Qualität und Verfügbarkeit vergleichbarer Daten auf nationaler Ebene – auch solcher über die strukturelle Unabhängigkeit der Justiz – verbessert werden könnte;
- gemeinsam mit Eurostat auszuloten, wie die Erhebung vergleichbarer Daten für die wichtigsten Indikatoren verbessert werden kann.

4.3. Weiteres Vorgehen

Die Qualität, Unabhängigkeit und Effizienz der Justizsysteme sind wichtige strukturelle Komponenten nachhaltigen Wachstums und sozialer Stabilität in allen Mitgliedstaaten und als solche von grundlegender Bedeutung für die effektive Anwendung von EU-Recht. Ausgehend von diesem Justizbarometer fordert die Kommission die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament²⁶ und alle Beteiligten zu einem offenen Dialog und einer konstruktiven Zusammenarbeit auf, um die nationalen Justizsysteme in der EU im Rahmen des Europäischen Semesters, der EU-Wachstumsstrategie „Europa 2020“, der Stärkung des Binnenmarktes und der EU-Bürger-Agenda kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Die Kommission wird mittelfristig eine breite Debatte über die Rolle der Justiz in der EU anstoßen und am 21. und 22. November 2013 eine Konferenz, die *Assises de la justice*, ausrichten, an der hochrangige Entscheidungsträger mit Zuständigkeiten auf europäischer und auf nationaler Ebene, Richter von obersten Gerichtshöfen und von anderen Gerichten, Vertreter der Justizbehörden, Angehörige der Rechtsberufe und zahlreiche weitere Akteure teilnehmen werden. Eine derartige Zusammenkunft und gemeinsames Nachdenken sind unerlässlich, um einen echten europäischen Raum des Rechts zu entwickeln, der den Erwartungen der Bürger gerecht wird und auf der Grundlage

²⁶ Insbesondere den Rechtsausschuss (JURI), den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und den Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON).

der Wahrung des Rechts und anderer Werte, auf denen die Union gründet, zu nachhaltigem Wachstum beiträgt.