

**29.05.15****Empfehlungen  
der Ausschüsse**

EU - In - K - R

zu **Punkt ...** der 934. Sitzung des Bundesrates am 12. Juni 2015

---

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: EU-Justizbarometer 2015

COM(2015) 116 final

**A**

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und der Rechtsausschuss

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat nimmt Bezug auf seine Stellungnahmen zum EU-Justizbarometer 2013 - BR-Drucksache 244/13 (Beschluss) - sowie EU-Justizbarometer 2014 - BR-Drucksache 171/14 (Beschluss) - und wiederholt seine darin geäußerte grundsätzliche Kritik.
2. Der Bundesrat begrüßt die Aufnahme von kurzen Anmerkungen unter zahlreichen Schaubildern, mit denen der untersuchte Indikator näher erläutert und auf Unterschiede bei der Datenerhebung in den einzelnen Mitgliedstaaten oder auf die Schwierigkeiten hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Daten hingewiesen wird.

3. Auch und gerade unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Hinweise ist der Bundesrat weiterhin der Auffassung, dass das EU-Justizbarometer keine belastbare Grundlage für einen verwertbaren Vergleich der nationalen Justizsysteme bietet. Insoweit erscheint dem Bundesrat eine Ausweitung des EU-Justizbarometers auf neue Parameter, die teilweise auf noch unzureichenderen Datengrundlagen basieren, wenig zielführend. Vielmehr sollten sich die weiteren Bemühungen der Kommission auf die notwendige Verbesserung der Datenvollständigkeit und -qualität bei den bisherigen Parametern konzentrieren.
4. Diese grundlegenden Defizite zeigen sich beispielsweise in Bezug auf die Bewertung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten. Für den Bundesrat sind insoweit die in den Schaubildern 4 bis 6 mitgeteilten Werte für die Dauer der Verfahren nicht nachvollziehbar. Das Schaubild 4 weist für Deutschland einen Wert von über 400 Tagen aus. Demgegenüber liegt nach dem Schaubild 5 die Verfahrensdauer für die zivil- und handelsrechtlichen Verfahren unter 200 Tagen und nach Schaubild 6 die Verfahrensdauer für die verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten (weit) unter 500 Tagen. Dass hiernach die Durchschnittszahl für alle Verfahren bei über 400 Tagen liegen soll, erschließt sich aufgrund des Verhältnisses von zivil- und handelsrechtlichen Verfahren zu den verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten nicht.

Das EU-Justizbarometer 2015 stützt sich auf die CEPEJ-Studie "Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States". Die in dieser Studie auf den Seiten 72 fortfolgende mitgeteilten statistischen Angaben zu "Administrative law cases" lassen sich aber allein mit den unterschiedlichen Bevölkerungszahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und mit dem unterschiedlichen Gebrauch von bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten nicht plausibel erklären. Sie dürften vielmehr darauf zurückzuführen sein, dass ein konkreter Abgleich der Regelungsmaterien, die in den einzelnen Mitgliedstaaten als verwaltungsrechtliche Streitigkeiten erfasst werden, nicht in ausreichendem Maße stattgefunden hat. Damit begegnen die im EU-Justizbarometer 2015 zu den verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten mitgeteilten Daten grundsätzlichen Bedenken.

Ferner bezweifelt der Bundesrat die in Abschnitt 3.1.3 dargelegte Einschätzung der Kommission, dass die Zahl der anhängigen Verfahren verringert werden müsse, wenn sich die Verfahrensdauer verkürzen soll. Die bloße Anzahl (je 100 Einwohner) der bei Gericht anhängigen Verfahren ermöglicht isoliert betrachtet keine Aussage in Bezug auf die Verfahrensdauer oder die Qualität der Verfahrensbearbeitung. Ob mehr oder weniger verwaltungsrechtliche Streitigkeiten (je 100 Einwohner) bei Gericht anhängig sind, hängt maßgebend davon ab, welche Streitigkeiten überhaupt als verwaltungsrechtlich eingestuft werden und wie breit das Spektrum an Rechtsschutzmöglichkeiten ist, die ein Mitgliedstaat seinen Einwohnern eröffnet, um verwaltungsrechtliche Streitigkeiten anhängig zu machen. Dem eher unterdurchschnittlichen Abschneiden Deutschlands nach Schaubild 12 des EU-Justizbarometers 2015 misst der Bundesrat daher mit Blick auf eine etwaige Weiterentwicklung des deutschen Justizsystems keine relevante Bedeutung zu.

5. Grundsätzlich stimmt der Bundesrat der Kommission zu, dass die Fortbildungsmöglichkeiten von Richtern und Staatsanwälten Einfluss auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Justizsysteme haben können.

Allerdings hat der Bundesrat Zweifel an der Richtigkeit, Vollständigkeit und Aussagekraft der Daten, die dem EU-Justizbarometer 2015 zugrunde liegen. Der für die Datenerhebung zur Fortbildung der Richter verwendete Fragebogen war in Teilen nicht eindeutig und interpretationsbedürftig. Dies führte bereits bei der Beantwortung im Verhältnis der deutschen Länder zu Unsicherheiten, die im Verhältnis zu den 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten noch verstärkt worden sein dürften. Beispielhaft für eine auslegungsbedürftige Fragestellung war der Begriff des "Bezuges zum EU-Recht". Dabei wurde nicht hinreichend deutlich, welchen Umfang der Bezug zum EU-Recht aufweisen muss, um eine Veranstaltung darunter erfassen zu können. Es liegen Anzeichen dafür vor, dass die deutschen Landesjustizverwaltungen sehr zurückhaltend waren und nur solche Veranstaltungen gemeldet haben, bei denen im Schwerpunkt europarechtliche Bezüge behandelt wurden.

Darüber hinaus sind die erhobenen Daten nicht vergleichbar. So erscheint beispielsweise das Schaubild 37 nicht geeignet, einen nennenswerten Beitrag zum Qualitätsvergleich der Justizsysteme zu erbringen. Es enthält keinerlei Aussage zur Dauer, Teilnehmerzahl und Methodik der in einem Mitgliedstaat durchgeführten Fortbildungsveranstaltungen und lässt damit sämtliche Para-

meter außer Betracht, die für die Qualität einer Fortbildung relevant sind. Auf diese Weise erhält im Schaubild zum Beispiel eine halbtägige Fortbildungsmaßnahme mit 140 Teilnehmern und reinem Frontalvortrag den gleichen Stellenwert wie ein mehrtägiges interaktives Kleingruppenseminar.

Auch der Umfang der bereits in der Ausbildung vermittelten Kenntnisse der Richter und Staatsanwälte im Europarecht findet keine Berücksichtigung. Fortbildung baut jedoch auf Ausbildung auf. Je besser die Grundausbildung ist, desto weniger notwendig sind auf Grundlagenwissen bezogene Fortbildungsmaßnahmen. Insoweit setzt eine Vergleichbarkeit der Fortbildungsmaßnahmen zwingend voraus, bei der Datenerhebung die während der Ausbildung vermittelten Kenntnisse zu berücksichtigen. Eine Grundausbildung im Recht der EU, der Rechtsquellen, der Organe und Handlungsformen, der Grundfreiheiten sowie der Beziehungen zum nationalen Recht wird in Deutschland seit Jahrzehnten mit dem Pflichtfachstoff des Studiums und des anschließenden Vorbereitungsdienstes vermittelt, weshalb die Fortbildung im Europarecht in Deutschland weitgehend sehr spezifisch und fachbezogen stattfindet.

6. Schließlich sind aus Sicht des Bundesrates Haushaltsdaten nur ein schwacher Indikator mit wenig Aussagekraft für die Qualität eines Justizsystems. Die Vergleichbarkeit der Justizhaushalte ist bereits innerstaatlich wegen unterschiedlicher Haushaltsstrukturen kaum zu bewerkstelligen. Es bestehen erhebliche Unterschiede bei der Etatisierung in Einzelplänen oder bei der Allgemeinen Finanzverwaltung, insbesondere bei Baumaßnahmen. Umso mehr dürfte dies auf europäischer Ebene gelten. Die Ausgaben für Prozesskostenhilfe sind zur Qualitätsmessung nur bedingt geeignet. Sie werden wesentlich von der wirtschaftlichen Situation der potentiellen Prozessbeteiligten beeinflusst.
7. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte ist der Bundesrat der Auffassung, dass seitens der Kommission noch deutliche Anstrengungen erforderlich sind, um den eigenen Anspruch, objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten zur Verfügung zu stellen, zu erfüllen. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist die sorgfältige Überprüfung und Validierung der erhobenen Daten unter Einbeziehung der nationalen Justizverwaltungen. Zu diesem Zweck sollte der Entwurf des EU-Justizbarometers vor der Veröffentlichung den nationalen Justizverwaltungen übermittelt werden, so dass auch etwaige Unstimmigkeiten in der Darstellung richtig gestellt werden können.

8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, seine Position bei den Verhandlungen im Rat zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass aus dem EU-Justizbarometer keine zusätzlichen Belastungen für die Justiz erwachsen.
9. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

**B**

10. Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und  
der Ausschuss für Kulturfragen  
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.