

Beschlussdes Bundesrates

**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
COM(2014) 144 final**

Der Bundesrat hat in seiner 922. Sitzung am 23. Mai 2014 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeine Erwägungen

1. Der Bundesrat begrüßt die Mitteilung der Kommission zur EU-Justizagenda für 2020 als einen Diskussionsbeitrag zum Prozess der Entwicklung strategischer Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die vom Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2014 im Einklang mit Artikel 68 AEUV voraussichtlich festgelegt werden.
2. Er befürwortet in besonderem Maße die politische Prioritätensetzung und die Maßnahmen der Kommission im Rahmen der EU-Justizpolitik. Durch die Konsolidierung der bisherigen Errungenschaften sowie durch Ergänzung des bestehenden Rechtsrahmens durch neue Initiativen begegnet die Kommission gegenwärtigen Herausforderungen.
3. Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass die EU-Justizagenda für 2020 der Konsolidierung und Implementierung bestehender Vorschriften des im Justizbereich erreichten gemeinschaftlichen Besitzstands Priorität beimessen muss, bevor in denselben Handlungsfeldern neue Initiativen ergriffen werden. Hier-

durch kann das für die justizielle Zusammenarbeit notwendige gegenseitige Vertrauen auf- und insbesondere ausgebaut werden. Die in der Justiz notwendige Handlungssicherheit wird dadurch gestärkt.

4. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat, dass die Kommission in ihrem Diskussionsbeitrag der Konsolidierung Priorität einräumt, indem sie diese als erste nennt, ihr den größten Raum einräumt und ausdrücklich benennt, dass zuallererst sichergestellt werden sollte, dass die im EU-Recht verankerten Rechte verwirklicht werden.
5. Der Weg, der mit dem Stockholmer Programm beschritten wurde, soll nach Ansicht des Bundesrates zunächst zu Ende gegangen werden. Er sollte sich auch in den strategischen Leitlinien für die Justiz bis 2020 widerspiegeln. Begonnene Rechtsetzungsvorhaben (z. B. in den Bereichen Güterrecht und Datenschutz) sind vorrangig abzuschließen und noch nicht eingebrachte, aber notwendige Rechtsetzungsvorhaben (z. B. die Überarbeitung der Zustellungsverordnung) sollten von der Kommission vorgeschlagen werden.
6. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Handlungsschwerpunkte des Stockholmer Programms im Bereich Justiz beizubehalten. Vor diesem Hintergrund bedauert er, dass die Kommission in ihrem Diskussionsbeitrag eine Neustrukturierung vorschlägt.
7. Nach Ansicht des Bundesrates sind die Kodifizierung und insbesondere die Ergänzung als Handlungsfelder nachrangig. Bevor neue Regelungsvorhaben auf EU-Ebene initiiert werden, sollten die zur Umsetzung des Stockholmer Programms ergangenen Normen sorgfältig evaluiert werden. Erst wenn und soweit sich aufgrund dieser Evaluation ein Handlungsbedarf zeigt, sollten neue Gesetzesinitiativen auf den Weg gebracht werden.
8. Anknüpfend an die bisherigen Initiativen der Kommission (siehe z. B. die Mitteilung der Kommission "Intelligente Regulierung in der Europäischen Union" vom 8. Oktober 2010, COM(2010) 543 final (vgl. BR-Drucksache 631/10), sowie die Mitteilung der Kommission "Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften" vom 12. Dezember 2012, COM(2012) 746 final (vgl. BR-Drucksache 771/12), sogenanntes REFIT-Programm) ist nach Auffassung des Bundesrates der Prozess der Optimierung der europäischen Rechtsetzung fort-

zusetzen. Die künftigen Reformschritte sollten darauf abzielen, die Akzeptanz und die Legitimität der EU und ihrer Rechtsetzung zu steigern. Sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang die Errichtung eines externen unabhängigen Gremiums, das die Folgenabschätzung überwacht und insbesondere prüft, ob ein Regelungsbedürfnis besteht und eine EU-Regelung einen Mehrwert erwarten lässt. Auf diese Weise kann auch einer Überdehnung der EU-Kompetenzen entgegengewirkt werden.

9. Unproblematisch erscheint die Herausforderung "Stärkung des gegenseitigen Vertrauens", die die Kommission als erste Grundlage für einen besser funktionierenden gemeinsamen Europäischen Rechtsraum benennt. Der Bundesrat ist ebenfalls der Überzeugung, dass die EU-Justizpolitik auf die Entwicklung eines auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Europäischen Rechtsraums abzielt.
10. Die Verknüpfung der Justizpolitik mit den Herausforderungen "Mobilität" und insbesondere "Wachstum in der Union" sollte dagegen nicht im Vordergrund stehen. Zwar ist die Justiz ein Standortfaktor und damit auch relevant für die Wachstumschancen. Eine Reduzierung der Justiz hierauf erschiene jedoch nicht akzeptabel. Es ist sicherzustellen, dass die Einbettung der Justizpolitik in allgemeinpolitische Themen nicht zu einer Instrumentalisierung der Justiz für justizfremde Belange führt.

Materielles Zivilrecht

11. Der Bundesrat unterstützt das Bestreben der Kommission, Kenntnis und Verständnis der bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich des Verbraucherschutzes zu erhöhen, um dadurch das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die bestehenden Rechtsvorschriften zu stärken. Ebenso wird das Ziel begrüßt, das gegenseitige Vertrauen sowie die Kohärenz und Rechtssicherheit zu erhöhen. Aus Sicht des Bundesrates besteht jedoch insofern kein Bedürfnis für weitere Kodifizierungsinitiativen, vielmehr sollte die angekündigte Bewertung der Verbraucherrechte-Richtlinie und ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten abgewartet werden. Sodann dürfte zur Erreichung eines effektiven Verbraucherschutzes eine Konsolidierung der Informationspflichten und Rechte im Verbraucher-Acquis - in bestehenden und zukünftigen Rechtsakten - notwendig, aber auch ausreichend sein, um einen effektiven Verbraucherschutz zu erreichen, wodurch Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Unternehmen

die Anwendbarkeit erleichtert und das Vertrauen in EU-Recht gestärkt werden könnte.

12. Der Bundesrat teilt grundsätzlich die Auffassung der Kommission, dass optionale Vertragsrechtsregime unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität ein geeignetes Mittel sein können, um den Parteien einen klaren und kohärenten Rechtsrahmen zur Verfügung zu stellen, ohne dabei in die gewachsenen Unterschiede nationaler Rechtsregime einzugreifen. Er weist aber darauf hin, dass dieses Instrument nur dann zu interessengerechten Ergebnissen führen kann, wenn sich die Parteien auf Augenhöhe begegnen und tatsächlich freiwillig für das jeweilige optionale Vertragsregime entscheiden. Bestehen in einem Rechtsbereich hingegen regelmäßig strukturelle Ungleichgewichte, die eine solche freie Entscheidung nicht unerheblich erschweren, begegnen optionale Vertragsrechtsregime, die die Rechte des strukturell Unterlegenen gegenüber den nationalen Rechten einschränken, aus Sicht des Bundesrates Bedenken.

Zivilverfahrensrecht

13. Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Kommission, die Notwendigkeit zu prüfen, die Verfahrensrechte im Zivilprozess zu stärken. So sollten die Maßnahmen bei grenzüberschreitenden Zustellungen weiter fortgeschrieben werden, da sich in der Praxis verschiedene Probleme gezeigt haben, z. B. die Abgrenzung zwischen den Zustellungsregelungen in der Verordnung über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen einerseits und der Verordnung über das Europäische Mahnverfahren andererseits. Auch das Bestreben der Kommission, den Interessen von Kindern in zivilgerichtlichen Verfahren größere Bedeutung beizumessen, wird vom Bundesrat unterstützt. Doch bedarf es aus seiner Sicht, bevor es zu einer Harmonisierung der Regelungen zur Anhörung von Kindern in (familien-)gerichtlichen Verfahren und über deren Vertretung vor Gericht kommt, einer wissenschaftlich fundierten Forschung, welche Methoden und Maßnahmen sachgerecht sind.

Grundsätzlich erscheint es geboten, zukünftig von der Kommission angestrebten Harmonisierungen eine umfassende Konsultation - gegebenenfalls verbunden mit einem wissenschaftlichen Forschungsvorhaben - voranzustellen. Nur auf fundierten Erkenntnissen beruhende Harmonisierungsmaßnahmen sind geeignet, einerseits das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in EU-Recht zu

stärken und andererseits einen effizienten und kohärenten Europäischen Rechtsraum zu errichten.

14. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass justizpolitische Initiativen einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum liefern können. Daher hält er es für erforderlich, die Bemühungen zur Anpassung der Verordnung (EG) Nr. 1346/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über Insolvenzverfahren (ABl. L 160 vom 30. Juni 2000, Seite 1) fortzusetzen und Regelungen zur Sanierung oder zu einer geordneten Abwicklung von insolventen grenzüberschreitenden Konzernen zu schaffen, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und seine Belastbarkeit in Krisenzeiten zu gewährleisten und grenzübergreifende Insolvenzfälle in Europa effizienter zu regeln. Die Einführung unionsrechtlicher Mindeststandards im materiellen Insolvenzrecht sollte erst nach weiteren Evaluierungen und Konsultationen erwogen werden. Eine Harmonisierungsmaßnahme sollte angesichts der engen Verknüpfung des Insolvenzrechts mit anderen Rechtsgebieten (z. B. Gesellschafts-, Sachen-, Arbeitsrecht) nur auf das absolute Mindestmaß beschränkt bleiben.

Materielles Strafrecht

15. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission darauf verzichtet, die Abänderung bestimmter strafrechtlicher Regelungskomplexe als Leitlinien zu formulieren und sich stattdessen auf allgemeine Zielvorgaben, namentlich zur Stärkung der gegenseitigen Anerkennung und des gegenseitigen Vertrauens, beschränkt. Die bisher im Stockholmer Programm enthaltenen Zielvorgaben auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts, insbesondere die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität einschließlich der Cyberkriminalität, können auch weiterhin Leitlinien der Rechtspolitik in der EU bleiben. Dazu gehört auch die Anpassung des materiellen Strafrechts an aktuelle Entwicklungen (z. B. Datenhehlerei).
16. Er erkennt an, dass die Kommission den Grundsatz der Subsidiarität und das Verhältnismäßigkeitsprinzip als stets zu berücksichtigende Aspekte hervorhebt. Er begrüßt, dass die Kommission ein nicht unerhebliches Gewicht auf Maßnahmen der Konsolidierung und die effektive Umsetzung der bereits geschaffenen EU-Rechtsnormen legt, anstatt vorrangig eine weitere Harmonisierung durch ergänzende Rechtsetzung anzustreben.

17. Der Bundesrat merkt an, dass die Unionskompetenzen im materiellen Strafrecht restriktiv ausgelegt und angewandt werden müssen, soweit ergänzende Vorschriften in Betracht gezogen werden. Unionsrechtliche Regelungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn eine Evaluierung des bestehenden Rechts stattgefunden hat und ein Vollzugsdefizit nachgewiesen ist, das nur durch eine unionsweite Strafdrohung beseitigt werden kann. Gerade im materiellen Strafrecht als Kernbereich der mitgliedstaatlichen Kompetenz und als stark kulturell geprägtem Rechtsgebiet müssen EU-Rechtsnormen ultima ratio bleiben.

Strafverfahrensrecht

18. Nach Auffassung des Bundesrates sind gemeinsame Standards bei den Verfahrensrechten in Strafsachen wichtig, um das gegenseitige Vertrauen zu stärken und die Grundlage für eine enge und effiziente Zusammenarbeit in Strafsachen zu schaffen. Sowohl bei den Rechten der Beschuldigten als auch denen der Opfer von Straftaten wurden in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt. Vor dem Hintergrund der noch laufenden Umsetzungsfrist zur Richtlinie über das Recht auf Rechtsbeistand in Strafverfahren und der andauernden Verhandlungen zu den Richtlinienvorschlägen im Bereich der Prozesskostenhilfe, der Unschuldsvermutung und der besonderen Verfahrensgarantien in Strafsachen für verdächtige oder beschuldigte Kinder ist es nach Ansicht des Bundesrates aber verfrüht, in näherer Zukunft über die Kodifizierung zum Großteil noch nicht erlassener oder umgesetzter Vorschriften nachzudenken.
19. Eine erst nach sorgfältiger Bedarfsprüfung vorzuschlagende Fortentwicklung des Acquis zum Opferschutz sollte nachteilige Auswirkungen auf die unmittelbar durch eine konkrete Straftat Geschädigten und auf die Durchführung der Ermittlungs- und Strafverfahren vermeiden. Zudem sollte es weiter den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, über die Verwendung eingezogener Vermögenswerte zu entscheiden und unabhängig davon eine wirksame Entschädigung der Opfer durch Bereitstellung ausreichender Mittel im Haushalt sicherzustellen.
20. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Kommission, die finanziellen Interessen der EU auch mit strafrechtlichen Mitteln wirksamer zu schützen. Er hält - und nimmt insoweit auf seine Stellungnahme vom 11. Oktober 2013 (BR-Drucksache 631/13 (Beschluss)) Bezug - hierfür auch die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft für grundsätzlich geeignet. Allerdings sollte

deren Aufgabenbereich nicht nur in einer Anfangsphase auf die Verfolgung von Delikten gegen den Haushalt der EU beschränkt sein.

E-Justice

21. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission den Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnologie in der Justiz als einen der Schwerpunkte der künftigen Justizpolitik erachtet. Ziel der E-Justice-Politik muss es sein, allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu sämtlichen Gerichten innerhalb der EU auf einfache und niedrigschwellige Weise zu ermöglichen. Besonderes Augenmerk wird hier auf die Schaffung einheitlicher Standards im elektronischen Rechtsverkehr zu legen sein. Um Rückschritte und Mehrkosten zu vermeiden, müssen diese Standards - statt auf obligatorische technische Vorgaben - auf die nachhaltige Interoperabilität der bereits bestehenden nationalen Lösungen setzen. Hierfür sollten Fördermittel der EU in leicht umsetzbarer, niedrigschwelliger Form zur Verfügung gestellt werden.

Schutz der Grundrechte

22. Der Bundesrat unterstreicht die besondere Bedeutung, die dem Schutz der Grundrechte in der EU zukommt. Jede Bürgerin und jeder Bürger in Europa muss auf einen wirkungsvollen Grundrechtsschutz vertrauen können. Europa kann hier auf ein erfolgreiches, vorbildliches System des Grundrechtsschutzes verweisen. So bilden der Gerichtshof der EU, der Europäische Menschenrechtsgerichtshof und die nationalen Verfassungsgerichte einen erfolgreichen europäischen Verfassungsgerichtsverbund, der in arbeitsteiliger Weise für einen lückenlosen Grundrechtsschutz sorgt. Dieses bewährte Konzept gilt es fortzusetzen, ohne die geltende Anwendbarkeit der nationalen sowie der aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Charta der Grundrechte fließenden Grundrechts- und Menschenrechtsregime zu verändern. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission einen raschen Abschluss des Beitritts der EU zur EMRK anstrebt.
23. Er bewertet die dargestellten Zielsetzungen und Maßnahmen aus frauen- und gleichstellungspolitischer Sicht grundsätzlich positiv und unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass die EU gemeinsam mit den Mitgliedstaaten weiterhin daran arbeiten soll, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern

in Bezug auf Entgelt, Rente und die Teilnahme am Arbeitsmarkt - auch in Spitzenpositionen - sicherzustellen. Er teilt die Ansicht der Kommission, dass damit gewährleistet werde, dass Europa alle verfügbaren Talente in vollem Umfang nutzt.

24. Der Bundesrat begrüßt aus antidiskriminierungspolitischer Sicht ebenso, dass die Situation der Opfer von Straftaten während des gesamten Strafprozesses verbessert werden soll, indem Mindestrechte, Unterstützung, Beratung und Schutz für die Opfer und ihre nächsten Angehörigen vorgesehen werden.
25. Er teilt die Auffassung der Kommission, dass der gemeinsame Kampf gegen fremdenfeindliche und rassistische Hassreden und Straftaten in der EU weiterhin entschlossen fortzusetzen ist.
26. Der Bundesrat stellt jedoch auch fest, dass homo- und transphob motivierte Straftaten in den Mitgliedstaaten der EU weit verbreitet sind. Die Ergebnisse der bisher größten Umfrage zum Thema Hassverbrechen und Diskriminierung gegenüber Lesben, Schwulen, Bisexuellen sowie transgeschlechtlichen Menschen (LSBT) der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, die am 17. Mai 2013 vorgestellt wurden, machen deutlich, dass zahlreiche LSBT-Personen im Alltag nicht offen leben können.
27. Er hält es demnach für geboten, dass die EU-Justizagenda für 2020 explizit die Bekämpfung von homo- und transphob motivierten Straftaten stärker berücksichtigt.

Zur Aus- und Fortbildung

28. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass der europarechtlichen Aus- und Fortbildung in den Rechtsberufen schon jetzt eine zentrale und zukünftig noch weiter wachsende Bedeutung zukommt. E-Learning-Angebote können insoweit sinnvolle Ergänzungen präsenzgebundener Fortbildungen sein und sind demgemäß weiter auszubauen. Unabdingbar ist jedoch auch die verstärkte organisatorische und finanzielle Unterstützung von Seiten der Union, um bestehende Netzwerke effektiv nutzen und nicht nur die notwendige Quantität, sondern vor allem auch die erforderliche Qualität der Angebote gewährleisten zu können. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bundesrat die

Entscheidung der Kommission, 35 Prozent der Mittel des Programms "Justiz" für den Zeitraum 2014 bis 2020 für den Bereich der Aus- und Fortbildung zur Verfügung zu stellen. Ausdrücklich begrüßt der Bundesrat zudem, dass in der Mitteilung der Kommission keine Zentralisierung der Fortbildungsangebote vorgesehen ist. Die Zuständigkeit für Maßnahmen der europäischen Aus- und Fortbildung liegt primär bei den Mitgliedstaaten. Vorgaben bezüglich Struktur und Inhalt von Fortbildungsveranstaltungen lehnt der Bundesrat daher nachdrücklich ab.

Direktzuleitung an die Kommission

29. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.