

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

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

EU-Justizbarometer 2019

COM(2019) 198 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 416/18 = AE-Nr. 180841,
Drucksache 164/19 = AE-Nr. 190325



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.4.2019
COM(2019) 198 final

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

EU-Justizbarometer 2019

„Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft. Recht zu achten und Gerichtsurteile zu respektieren ist keine Option, sondern Pflicht.“

Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union 2018⁽¹⁾

„Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit ist nicht nur eine Voraussetzung für den Schutz aller in Artikel 2 aufgeführten Grundwerte. Sie ist auch Voraussetzung für die Wahrung aller sich aus den Verträgen ergebenden Rechte und Pflichten sowie für das Vertrauen der Bürger, Unternehmen und staatlichen Instanzen in die Rechtsordnung der jeweils anderen Mitgliedstaaten.“⁽²⁾.

Erster Vizepräsident der Europäischen Kommission Frans Timmermans, Plenardebatte des Europäischen Parlaments, 28. Februar 2018

„Wir arbeiten daran, das Vertrauen in die Justiz zu stärken. Die Bereitstellung ausreichender finanzieller Ressourcen für das Justizsystem stellt keine Kosten, sondern eine Investition dar. ... Ein Land mit einer gut funktionierenden Justiz ist eher in der Lage, Investoren anzuziehen.“⁽³⁾

EU-Kommissarin Jourová, Wien, 30. November 2018

¹ Rede zur Lage der Union 2018 vor dem Europäischen Parlament am 12. September 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_de.pdf

² Erklärung der Kommission durch den Ersten Vizepräsidenten Timmermans, Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 28. Februar 2018 über den Beschluss der Kommission zur Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 des EUV im Hinblick auf die Lage in Polen.

³ Rede auf der Konferenz über die Leistungsfähigkeit von Justizsystemen am 30. November 2018 in Wien.

1. EINLEITUNG

Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz als wesentliche Elemente leistungsfähiger Justizsysteme sind von entscheidender Bedeutung für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Werte, auf die sich die EU gründet. Leistungsfähige Justizsysteme sind für die Umsetzung des EU-Rechts von grundlegender Bedeutung. Bei der Anwendung des EU-Rechts fungieren die nationalen Gerichte als Gerichte der EU. Es sind in erster Linie die nationalen Gerichte, die sicherstellen, dass die Rechte und Pflichten aus dem EU-Recht wirksam durchgesetzt werden.⁽⁴⁾ Wie der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt hat, ist das Vorhandensein einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle durch unabhängige Gerichte dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent.⁽⁵⁾

Die am 3. April 2019 angenommene Mitteilung der Kommission *Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Aktuelle Lage und mögliche nächste Schritte*⁽⁶⁾ sieht das EU-Justizbarometer als Teil des Instrumentariums der EU zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, indem es zur Förderung von Reformen und Standards auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit beiträgt. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Unabhängigkeit der Justizsysteme, hat erheblichen Einfluss auf Investitionsentscheidungen und auf die Anziehung von Unternehmen. Aus diesem Grund ist die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der nationalen Justizsysteme eine Priorität des Europäischen Semesters – des jährlichen Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU. Im Jahreswachstumsbericht 2019, in dem die wirtschaftlichen und sozialen Prioritäten für die EU und ihre Mitgliedstaaten für das kommende Jahr festgelegt sind, wird erneut der Zusammenhang zwischen der Rechtsstaatlichkeit und der Effizienz der Justizsysteme einerseits und einem unternehmensfreundlichen Umfeld und Wirtschaftswachstum andererseits betont.⁽⁷⁾

Zur Überwachung von Justizreformen und ihrer Auswirkungen in den Mitgliedstaaten liefert das EU-Justizbarometer („Justizbarometer“) seit 2013 einen jährlichen Überblick über die für die Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der Justiz maßgeblichen Indikatoren, die wichtige Parameter für ein leistungsfähiges Justizsystem sind. In der Ausgabe von 2019 werden die Indikatoren zu allen drei Elementen weiterentwickelt, wobei erstmals Indikatoren zu folgenden Aspekten aufgenommen wurden:

- detaillierte Angaben zu den Ausgaben in den einzelnen Justizsystemen;
- angewandte Standards zur Verbesserung der Qualität von Urteilen der höchsten Gerichte;
- Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Staatsanwaltschaften sowie Ernennung und Entlassung nationaler Staatsanwälte;
- an Disziplinarverfahren gegen Richter beteiligte Behörden;
- Standards und Methoden für den Umgang mit Arbeitsbelastung und Rückständen bei den Gerichten.

⁴ Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

⁵ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶ COM(2019) 163.

⁷ Mitteilung der Kommission – Jahreswachstumsbericht 2019, 22.11.2018, COM(2018) 770 final, S. 12.

Was ist das EU-Justizbarometer?

Das EU-Justizbarometer ist ein vergleichendes Informationsinstrument, mit dem die EU und ihre Mitgliedstaaten jährlich durch die Bereitstellung objektiver, zuverlässiger und vergleichbarer Daten über verschiedene Indikatoren, die für die Bewertung der Qualität, Unabhängigkeit und Effizienz der Justizsysteme in allen Mitgliedstaaten von Belang sind, bei der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der nationalen Justizsysteme unterstützt werden sollen. Erstellt wird nicht eine Art Rangliste, sondern – auf der Grundlage von Indikatoren, die für alle Mitgliedstaaten von gemeinsamem Interesse sind – ein Überblick über die Funktionsweise aller Justizsysteme.

Das Justizbarometer fördert nicht ein bestimmtes Justizsystem. Alle Mitgliedstaaten sind gleichberechtigt. Unabhängig vom Modell des nationalen Justizsystems oder der Rechtstradition, in der dieses System verankert ist, gehören Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz zu den wesentlichen Parametern einer leistungsfähigen Justiz. Zahlen zu diesen Parametern sollten zusammen betrachtet werden, da für die Leistungsfähigkeit eines Justizsystems alle drei Faktoren notwendig und oft auch miteinander verbunden sind (Initiativen zur Verbesserung des einen können auch Einfluss auf die anderen haben).

Im Mittelpunkt des Justizbarometers stehen hauptsächlich zivil- und handels- sowie verwaltungsrechtliche Streitigkeiten. Damit sollen die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um ein investitions-, unternehmens- und bürgerfreundlicheres Umfeld unterstützt werden. Das Justizbarometer ist ein vergleichendes Instrument, das im Dialog mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament⁽⁸⁾ weiterentwickelt wird. Ziel ist, jährlich die wesentlichen Parameter eines leistungsfähigen Justizsystems zu ermitteln und einschlägige Daten bereitzustellen.

Auf welcher Methodik beruht das EU-Justizbarometer?

Bei der Erstellung des Justizbarometers wird eine Reihe von Informationsquellen genutzt. Den Großteil des Zahlenmaterials liefert die Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), mit der die EU-Kommission einen Vertrag über die Durchführung einer jährlichen Studie geschlossen hat. Die verwendeten Daten beziehen sich auf den Zeitraum von 2010 bis 2017 und wurden von den Mitgliedstaaten im Einklang mit der CEPEJ-Methodik bereitgestellt. Die Studie enthält auch ausführliche Kommentare sowie länderspezifische Informationsblätter mit Hintergrundinformationen. Diese sollten neben dem Zahlenmaterial herangezogen werden.⁽⁹⁾

Die von der CEPEJ erhobenen Daten zur Verfahrensdauer zeigen die „Dispositionszeit“, eine auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen anhängigen und abgeschlossenen Rechtssachen berechnete Dauer von Gerichtsverfahren. Die Daten zur Effizienz der Gerichte bei der Anwendung von EU-Recht in bestimmten Bereichen zeigen die durchschnittliche Verfahrensdauer, die von der tatsächlichen Länge der Gerichtsverfahren abgeleitet ist. Dabei ist zu beachten, dass die Dauer von Gerichtsverfahren innerhalb eines Mitgliedstaats regional erheblich schwanken kann. Dies gilt insbesondere für städtische Ballungsräume, in denen Handelstätigkeiten zu höheren Fallzahlen führen können.

Weitere Datenquellen: die Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme⁽¹⁰⁾, das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen (ENCJ)⁽¹¹⁾, das Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU (NPSJC)⁽¹²⁾, die Vereinigung der Staatsräte und der obersten Verwaltungsgerichte

⁸ Das Europäische Parlament hat am 29. Mai 2018 eine Entschließung zum EU-Justizbarometer 2017 (P8_TA(2018)0216) verabschiedet, die als Grundlage für die Erstellung der vorliegenden Ausgabe diente und auch als Grundlage für die Erstellung künftiger Ausgaben des EU-Justizbarometers dienen wird.

⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_de

¹⁰ Im Hinblick auf die Ausarbeitung des EU-Justizbarometers und zur Förderung des Austauschs bewährter Verfahren zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Justizsysteme wurden die Mitgliedstaaten von der Kommission gebeten, zwei Ansprechpartner zu benennen, einen Vertreter der Justiz und einen Vertreter des Justizministeriums. Diese informelle Gruppe kommt regelmäßig zu Sitzungen zusammen.

¹¹ Das ENCJ vereint nationale Einrichtungen in den Mitgliedstaaten, die von der Exekutive und Legislative unabhängig und für die Unterstützung des Justizwesens bei der unabhängigen Rechtsprechung zuständig sind. <https://www.encj.eu/>

¹² Das NPSJC bietet ein Forum, in dem europäische Einrichtungen die Möglichkeit haben, Stellungnahmen oberster Gerichtshöfe einzuholen und sie durch die Förderung von Diskussionen und Ideenaustausch einander näherzubringen. <http://network-presidents.eu/>

der EU (ACA-Europe)⁽¹³⁾, das Europäische Wettbewerbsnetz (ECN)⁽¹⁴⁾, der Kommunikationsausschuss (COCOM)⁽¹⁵⁾, die Europäische Beobachtungsstelle für Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums ⁽¹⁶⁾, die Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (EGMLTF)⁽¹⁷⁾, Eurostat⁽¹⁸⁾, das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN)⁽¹⁹⁾ und das Weltwirtschaftsforum (WEF)⁽²⁰⁾.

Die Methodik für das Justizbarometer wurde in enger Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme weiterentwickelt. Dazu haben insbesondere ein Fragebogen und die Erhebung von Daten zu bestimmten Aspekten der Funktionsweise von Justizsystemen beigetragen.

Die Verfügbarkeit von Daten, insbesondere bezüglich Indikatoren für die Effizienz der Justizsysteme, verbessert sich weiter, da viele Mitgliedstaaten in ihre Kapazität, bessere Rechtsprechungsstatistiken zu erstellen, investiert haben. Etwaige andauernde Schwierigkeiten bei der Datenerhebung oder -bereitstellung hängen oft mit ungenügenden statistischen Kapazitäten oder damit zusammen, dass die nationalen Kategorien, für die Daten erfasst werden, nicht genau mit den Kategorien des Justizbarometers übereinstimmen. Nur in sehr wenigen Fällen ist die Datenlücke auf mangelnde Kooperationsbereitschaft bestimmter nationaler Behörden zurückzuführen. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten nach wie vor, diese Datenlücke weiter zu verringern und sich aktiv am Austausch bewährter Verfahren zu beteiligen.

In welcher Weise fließt das EU-Justizbarometer in das Europäische Semester ein?

Mit dem Justizbarometer werden Elemente für die Bewertung der Qualität, Unabhängigkeit und Effizienz der nationalen Justizsysteme bereitgestellt, was den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, die Leistungsfähigkeit ihrer nationalen Justizsysteme zu verbessern. Dadurch wird es leichter, Mängel und bewährte Verfahren zu erkennen und den Überblick über Herausforderungen und Fortschritte zu behalten. Im Rahmen des Europäischen Semesters werden länderspezifische Bewertungen im Wege eines bilateralen Dialogs mit den betroffenen nationalen Behörden und Interessenträgern vorgenommen. Diese Bewertung spiegelt sich in den jährlichen Länderberichten im Rahmen des Europäischen Semesters wider

¹³ Die ACA-Europe setzt sich aus dem Gerichtshof der EU und den Staatsräten bzw. obersten Verwaltungsgerichten der EU-Mitgliedstaaten zusammen. <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>

¹⁴ Das ECN ist als Forum für Diskussion und Zusammenarbeit europäischer Wettbewerbsbehörden in Fällen, in denen die Artikel 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung finden, gegründet worden. Das ECN dient als Rahmen für die enge Zusammenarbeit nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates. Im ECN arbeiten die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden in allen EU-Mitgliedstaaten zusammen. http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html

¹⁵ Der COCOM setzt sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten zusammen. Seine Hauptaufgabe besteht darin, Stellungnahmen zu den Entwürfen von Maßnahmen abzugeben, die die Kommission zu Fragen des digitalen Binnenmarkts zu treffen beabsichtigt. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>

¹⁶ Die Europäische Beobachtungsstelle für Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums ist ein Netz von Experten und spezialisierten Interessenträgern. Sie setzt sich aus Vertretern des öffentlichen und des privaten Sektors zusammen, die in aktiven Arbeitsgruppen zusammenarbeiten. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/de/web/observatory/home>

¹⁷ Die EGMLTF tritt regelmäßig zusammen, um Meinungen auszutauschen und der Kommission bei der Festlegung der Politik und der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu helfen. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice_de

¹⁸ Eurostat ist das statistische Amt der EU. <https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

¹⁹ Das EJTN ist Hauptplattform und -förderer für die Aus- und Fortbildung und den Wissensaustausch im europäischen Justizwesen. Es entwickelt Standards und Lehrpläne für die Ausbildung, koordiniert Austausch- und Schulungsprogramme für Angehörige der Justizberufe, sorgt für die Vermittlung von Schulungskompetenzen und fördert die Zusammenarbeit zwischen justiziellen Aus- und Fortbildungseinrichtungen in der EU. Das EJTN hat 34 Mitglieder, die sowohl EU-Staaten als auch transnationale Einrichtungen in der EU vertreten. <http://www.ejtn.eu/>

²⁰ Das WEF ist eine internationale Organisation für öffentlich-private Zusammenarbeit, deren Mitglieder Unternehmen sind. <https://www.weforum.org/>

und kombiniert die Erkenntnisse aus dem Justizbarometer mit qualitativen Analysen, wobei die Merkmale der Rechtssysteme und der breitere Kontext der betreffenden Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Die Analysen im Rahmen des Europäischen Semesters führen unter Umständen dazu, dass die Kommission dem Rat länderspezifische Empfehlungen zur Verbesserung der nationalen Justizsysteme in einzelnen Mitgliedstaaten vorschlägt.

Warum sind leistungsfähige Justizsysteme für ein investitionsfreundliches Umfeld wichtig?

Leistungsfähigen Justizsystemen, die die Rechtsstaatlichkeit wahren, wird seit Langem als eine positive wirtschaftliche Wirkung zugesprochen. Wenn Justizsysteme die Durchsetzung von Ansprüchen garantieren, ist davon auszugehen, dass die Gläubiger eher Darlehen vergeben, Unternehmen vor opportunistischem Verhalten zurückschrecken, Transaktionskosten verringert werden und innovative Unternehmen eher Investitionen tätigen. Die positiven Auswirkungen gut funktionierender nationaler Justizsysteme auf die Wirtschaft sind auch durch eine breite Palette von Studien und wissenschaftlichen Veröffentlichungen u. a. des Internationalen Währungsfonds⁽²¹⁾, der Europäischen Zentralbank⁽²²⁾, der OECD⁽²³⁾, des Weltwirtschaftsforums⁽²⁴⁾ und der Weltbank⁽²⁵⁾ belegt.

In einer kürzlich durchgeführten Studie wurde festgestellt, dass eine Verringerung der Dauer von Gerichtsverfahren um 1 % (gemessen als Dispositionszeit⁽²⁶⁾) das Wachstum der Unternehmen steigern kann⁽²⁷⁾ und dass ein um 1 % höherer Anteil der Unternehmen, die das Justizsystem als unabhängig betrachten, in der Regel mit einem Anstieg der Umsatz- und Produktivitätswachstumsrate verbunden ist⁽²⁸⁾. Eine weitere Studie ergab eine positive Korrelation zwischen der wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz und den ausländischen Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa.⁽²⁹⁾

Darüber hinaus haben mehrere Umfragen gezeigt, wie wichtig die Leistungsfähigkeit der nationalen Justizsysteme für die Unternehmen ist. So antworteten 93 % der großen Unternehmen in einer Umfrage, dass sie die rechtsstaatlichen Bedingungen (einschließlich der Unabhängigkeit der Gerichte) in den Ländern, in denen sie investieren, systematisch überprüfen.⁽³⁰⁾ In einer anderen Umfrage gaben mehr als die Hälfte der kleinen und mittleren Unternehmen an, dass die Kosten bzw. die übermäßig lange Dauer

²¹ IWF, *Regional Economic Outlook*, November 2017, *Europe: Europe Hitting its Stride*, S. xviii, S. 40, 70. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>

²² EZB, *Structural policies in the euro area*, Occasional Paper Series der EZB, Nr. 210, Juni 2018: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>.

²³ Siehe z. B. *What makes civil justice effective?*, OECD Economics Department Policy Notes, Nr. 18, Juni 2013, und *The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics*, OECD Economics Department Working Papers, Nr. 1060.

²⁴ Weltwirtschaftsforum: *The Global Competitiveness Report 2018*, Oktober 2018. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

²⁵ Weltbank, *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Kapitel 3: *The role of law*, S. 83, 140. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

²⁶ Der Indikator „Dispositionszeit“ ist die Zahl der am Jahresende nicht abgeschlossenen Verfahren geteilt durch die Zahl der abgeschlossenen Verfahren multipliziert mit 365 (Tagen). Es handelt sich hierbei um einen Standardindikator, der von der CEPEJ des Europarats definiert wurde. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

²⁷ Vincenzo Bove, Leandro Elia: *The judicial system and economic development across EU Member States*, Technischer Bericht der GFS, EUR 28440 EN, Amt für Veröffentlichungen der EU, Luxemburg, 2017. http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf.

²⁸ A. a. O.

²⁹ *Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia*, Bülent Dogru, 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf. Die Studie umfasste die folgenden EU-Mitgliedstaaten: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK und SI.

³⁰ The Economist Intelligence Unit: *Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law*, 2015, http://www.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, S 22.

von Gerichtsverfahren zu den Hauptgründen dafür zählten, dass sie sich nicht eines Gerichtsverfahrens bedienen, um gegen eine Verletzung von Rechten des geistigen Eigentums vorzugehen.⁽³¹⁾

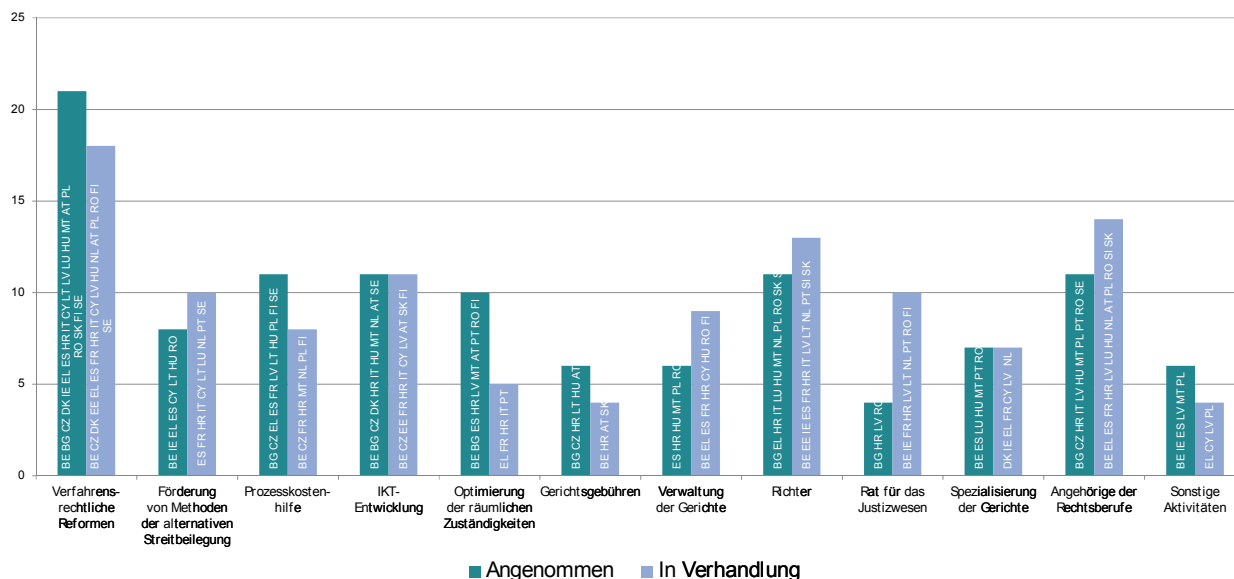
³¹ Amt der EU für geistiges Eigentum (EUIPO), Geistiges Eigentum (IP) – KMU-Barometer 2016, https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_de.pdf.

2. KONTEXT: WICHTIGSTE ENTWICKLUNGEN BEI JUSTIZREFORMEN IM JAHR 2018

2.1. Bestandsaufnahme der Justizreformen

Auch 2018 hat eine Vielzahl von Mitgliedstaaten ihre Bemühungen fortgesetzt, die Leistungsfähigkeit ihrer nationalen Justizsysteme weiter zu verbessern. Schaubild 1 gibt einen Überblick über die angenommenen und vorgesehenen Maßnahmen in den verschiedenen funktionalen Bereichen der Justizsysteme der Mitgliedstaaten.

Schaubild 1: Gesetzgebungs- und Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf die Justizsysteme im Jahr 2018 (angenommene Maßnahmen/in Verhandlung befindliche Initiativen je Mitgliedstaat)
(Quelle: Europäische Kommission³²⁾)



2018 war das Verfahrensrecht in vielen Mitgliedstaaten weiterhin ein besonderer Schwerpunkt, und gesetzgeberische Tätigkeiten in beträchtlichem Umfang waren im Gange oder in naher Zukunft geplant. Verstärkte Tätigkeitsbereiche waren auch der Status von Richtern, Reformen bezüglich Angehörigen von Rechtsberufen, Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Prozesskostenhilfe und Maßnahmen zur Optimierung der räumlichen Zuständigkeiten der Gerichte. Bei einem Vergleich mit dem Justizbarometer des Vorjahres wird deutlich, dass der Umfang der Aktivitäten in bestimmten Bereichen an Dynamik gewonnen hat, da die Mitgliedstaaten zuvor angekündigte Reformpläne umsetzten, während in einigen Bereichen weitere Reformen in naher Zukunft zu erwarten sind. Das bestätigt auch die Beobachtung, dass Justizreformen eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen – bisweilen vergehen mehrere Jahre von der ersten Ankündigung bis zur Verabschiedung von Gesetzgebungs- und Regulierungsmaßnahmen bzw. bis zu deren tatsächlicher Umsetzung.

³² Die Angaben wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme für 26 Mitgliedstaaten erhoben. Das Vereinigte Königreich hat keine Angaben gemacht. DE erläuterte, dass eine Reihe von Reformen hinsichtlich der Justiz gerade umgesetzt wird, wobei Gegenstand und Umfang der Reformen in den 16 Bundesländern unterschiedlich sein können.

2.2. Beobachtung von Justizreformen

2018 beobachtete die Kommission weiterhin die Reformbemühungen der Mitgliedstaaten.

– Ergebnisse des Europäischen Semesters 2018 –

Die Verbesserung der Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz der Justizsysteme zählt seit Langem zu den Prioritäten der Strukturreformen, die im Rahmen des Europäischen Semesters gefördert werden. Das Europäische Semester beginnt jedes Jahr im November, wenn die Kommission ihre Prioritäten für das kommende Jahr vorstellt (Mitteilung über den Jahreswachstumsbericht). Im Februar legen die Kommissionsdienststellen länderspezifische Bewertungen in den Länderberichten zu allen Themen vor, mit denen sich das Semester befasst hat. Im Mai/Juni legt die Kommission ihre Vorschläge für die länderspezifischen Empfehlungen vor, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind. Nach Billigung durch den Europäischen Rat werden diese Empfehlungen im Juli vom Rat angenommen.

Im Europäischen Semester 2018 richtete der Rat auf Vorschlag der Kommission länderspezifische Empfehlungen zum Justizsystem an fünf Mitgliedstaaten⁽³³⁾. Zusätzlich zu den Mitgliedstaaten, die eine länderspezifische Empfehlung erhielten, stehen weitere 11 Mitgliedstaaten vor besonderen Herausforderungen bezüglich ihrer Justizsysteme, einschließlich Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz, die von der Kommission über das Europäische Semester beobachtet werden.⁽³⁴⁾

– Berichte 2018 im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens –

Das Kooperations- und Kontrollverfahren (*Cooperation and Verification Mechanism* – CVM) wurde zum Zeitpunkt des Beitritts Bulgariens und Rumäniens zur Europäischen Union im Jahr 2007 eingerichtet⁽³⁵⁾, um Mängel bei der Justizreform und bei der Bekämpfung der Korruption sowie – im Falle Bulgariens – auch bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu beheben. Seitdem haben die CVM-Berichte den bulgarischen und rumänischen Behörden mit

³³ HR, IT, CY, PT und SK. Siehe Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2018 (2018/C 320/10); Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Italiens 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Italiens 2018 (2018/C 320/11); Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Zyperns 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Zyperns 2018 (2018/C 320/12); Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Portugals 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Portugals 2018 (2018/C 320/21); Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm der Slowakei 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm der Slowakei 2018 (2018/C 320/24).

³⁴ BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO und SI. Diese Herausforderungen spiegeln sich in den Erwägungsgründen der länderspezifischen Empfehlungen und den Länderberichten zu diesen Mitgliedstaaten wider. Die neuesten Länderberichte für 2019, die am 27. Februar 2019 veröffentlicht wurden, sind abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_de.

³⁵ Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2006) 6570).

Schlussfolgerungen des Ministerrats vom 17. Oktober 2006 (13339/06); Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2006) 6569).

gezielten Empfehlungen Hilfestellung bei der Ausrichtung ihrer Anstrengungen geleistet und die erzielten Fortschritte nachgezeichnet.⁽³⁶⁾

In den CVM-Berichten vom November 2018 zog die Kommission eine Bilanz der Fortschritte bei den Empfehlungen, die in früheren Berichten enthalten waren. In dem Bericht über Rumänien wurde festgestellt, dass Rumänien zwar einige Schritte zur Umsetzung der endgültigen Empfehlungen unternommen hatte, die jüngsten Entwicklungen jedoch den Fortschritt zunichtegemacht und die im Januar 2017 erfolgte positive Bewertung infrage gestellt haben. Im Falle Bulgariens wurde im Bericht der Schluss gezogen, dass mehrere Empfehlungen bereits umgesetzt worden waren und die Umsetzung einer Reihe weiterer Empfehlungen kurz bevorstand. Die Kommission hat die Feststellungen in diesen beiden Berichten angemessen weiterverfolgt.

2.3. Unterstützung von Justizreformen

– Europäische Struktur- und Investitionsfonds –

Über die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) leistet die Kommission für einige Justizreformen finanzielle Unterstützung. Seit 2007 haben 16 Mitgliedstaaten sowohl den Europäischen Sozialfonds (ESF) als auch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) genutzt, um die Leistungsfähigkeit ihrer Justizsysteme zu verbessern.⁽³⁷⁾ Zwischen 2007 und 2020 sind mehr als 900 Mio. EUR für die Steigerung der Effizienz und die Verbesserung der Qualität der Justizsysteme in diesen Mitgliedstaaten vorgesehen.⁽³⁸⁾ Zu den geförderten Maßnahmen zählen:

- Entwicklung und Verbesserung der Geschäftsabläufe in den Gerichten und Einführung von Fallbearbeitungssystemen oder Entwicklung bzw. Verbesserung von Personalverwaltungsprozessen;
- Digitalisierung von Gerichtsdiensten und Erwerb von informations- und kommunikationstechnologischen (IKT-)Systemen;
- Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten, Gerichtsbediensteten, Gerichtsvollziehern, Notaren und Rechtsanwälten sowie Sensibilisierung der Bürger für ihre Rechte.

Die Kommission wirkt mit besonderem Nachdruck darauf hin, dass EU-Fördergelder für die jeweiligen Reformen in angemessener Weise und im Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip eingesetzt werden. Die Kommission betont die Bedeutung eines ergebnisorientierten Ansatzes bei der Umsetzung der Förderprioritäten und fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Wirkung der Hilfen aus den ESI-Fonds zu bewerten.

– Technische Hilfe –

Die Mitgliedstaaten können außerdem technische Hilfe in Anspruch nehmen, die ihnen die Kommission über den Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSS) im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen⁽³⁹⁾ – für das insgesamt 222,8 Mio. EUR für

³⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_de

³⁷ BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI, und SK.

³⁸ Die vorgestellten Daten gehen auf im Herbst 2017 erfasste und im Juni 2018 aktualisierte Daten zurück. Da der aktuelle Programmplanungszeitraum 2014-2020 noch nicht abgeschlossen ist, kann sich der für Justizsysteme bestimmte Gesamtbetrag bis zum Ende des Programmplanungszeitraums im Jahr 2023 noch erhöhen, ebenso kann sich die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Arten von Maßnahmen bis dahin noch ändern.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_de

den Zeitraum 2017-2020 vorgesehen sind – zur Verfügung stellt. Seit 2017 haben 16 Mitgliedstaaten⁽⁴⁰⁾ bereits technische Hilfe für eine Vielzahl von Bereichen erhalten oder beantragt. Hierzu zählt beispielsweise technische Hilfe für die Verbesserung der Effizienz des Gerichtssystems, für die Reform der räumlichen Zuständigkeiten der Gerichte, für die Gerichtsorganisation, für den Entwurf oder die Umsetzung von E-Justiz-Programmen und Cyber-Justiz, für Fallbearbeitungssysteme, für den Prozess der Auswahl und Beförderung von Richtern, für die Fortbildung von Richtern und für die außergerichtlichen Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten. Im Mai 2018 legte die Kommission auch ihre Vorschläge für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2021-2027) und insbesondere für ein neues Reformhilfeprogramm mit einer Gesamtausstattung von 25 Mrd. EUR vor. Damit soll allen Mitgliedstaaten finanzielle und technische Unterstützung bereitgestellt werden, damit sie Reformen zur Modernisierung ihrer Wirtschaft verfolgen und umsetzen können, vor allem diejenigen Reformen, die im Europäischen Semester als vorrangig herausgestellt wurden.⁽⁴¹⁾

2.4. Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit

Es gibt verschiedene Instrumente, die die EU im Hinblick auf die Durchsetzung der richterlichen Unabhängigkeit in den Mitgliedstaaten nutzt, um das Funktionieren der Union zu schützen.

– Vertragsverletzungsverfahren und Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union –

Die Kommission hat es sich zur Aufgabe gemacht, Fälle zu verfolgen, in denen einzelstaatliches Recht die nationalen Gerichte daran hindert, die wirksame Anwendung des EU-Rechts im Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip und mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu gewährleisten.⁽⁴²⁾

Im September 2018 beschloss die Kommission, Polen wegen Verstoßes gegen die Unabsetzbarkeit von Richtern und die Unabhängigkeit der Justiz durch das verabschiedete Gesetz über das Oberste Gericht Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu verklagen.⁽⁴³⁾ Die Bedenken der Kommission beziehen sich auf die abrupte Herabsetzung des Pensionsalters für Richter am Obersten Gericht und das dem Präsidenten der Republik eingeräumte Ermessen, die Amtszeit von Richtern am Obersten Gericht ohne klare Kriterien und ohne gerichtliche Überprüfung der diesbezüglich getroffenen endgültigen Entscheidung zu verlängern, was nach Auffassung der Kommission einen Verstoß gegen Artikel 19 Absatz 1 EUV in Verbindung mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union darstellt.⁽⁴⁴⁾ Am 17. Dezember 2018 erließ der Gerichtshof der Europäischen Union, wie von der Kommission beantragt, einstweilige Anordnungen, mit denen Polen aufgefordert wird, das Oberste Gericht wieder in die Lage von vor dem 3. April 2018, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des angefochtenen Gesetzes, zu versetzen, bis in dieser Rechtssache das abschließende Urteil ergeht.⁽⁴⁵⁾ Am 1. Januar 2019 trat ein vom polnischen Parlament verabschiedetes Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Gerichtshofs in Kraft. Am 11. April 2019 verkündete der Generalanwalt beim EuGH in seinen

⁴⁰ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI und SK.

⁴¹ Siehe Pressemitteilung IP/18/3972, 31. Mai 2018, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_de.htm

⁴² Siehe auch Mitteilung der Kommission „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ (2017/C 18/02) (ABl. C 18 vom 19.1.2017, S. 10).

⁴³ Im Dezember 2017 beschloss die Kommission, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage gegen Polen wegen Verstoßes des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte gegen EU-Recht zu erheben. Die Kommission ist der Auffassung, dass das in Rede stehende Gesetz gegen Artikel 19 Absatz 1 EUV in Verbindung mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstößt. Weitere Einzelheiten siehe: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_de.pdf

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_de.htm

⁴⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204de.pdf>

Schlussanträgen, der EuGH möge feststellen, dass die Bestimmungen des polnischen Gesetzes zur Herabsetzung des Pensionsalters für Richter am Obersten Gericht im Widerspruch zu EU-Recht stehen, da sie den Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern und der Unabhängigkeit der Justiz verletzen.⁽⁴⁶⁾

Am 3. April 2019 richtet die Europäische Kommission wegen der neuen Disziplinarregelung für Richter an ordentlichen Gerichten ein Aufforderungsschreiben an Polen und leitete damit ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Grund dafür ist, dass diese neue Disziplinarregelung die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt, da sie den Richtern nicht die notwendigen Garantien bietet, um sie vor politischer Kontrolle zu schützen.⁽⁴⁷⁾

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seiner jüngsten Rechtsprechung darauf hingewiesen, wie wichtig es für die Mitgliedstaaten ist, die Unabhängigkeit der nationalen Gerichte im Rahmen des Unionsrechts zu gewährleisten.⁽⁴⁸⁾ Der Gerichtshof stellte insbesondere klar, dass das Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit auch bedeutet, dass die Disziplinarregelung für diejenigen, die mit der Aufgabe des Richtens betraut sind, die erforderlichen Garantien aufweist, damit jegliche Gefahr verhindert wird, dass eine solche Regelung als System zur politischen Kontrolle des Inhalts justizieller Entscheidungen eingesetzt wird.⁽⁴⁹⁾

2018 haben mehrere nationale Gerichte den Gerichtshof der Europäischen Union im Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 267 AEUV) angerufen und um Klarstellungen zu den unionsrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit der Justiz ersucht. Insbesondere wurde der EuGH vom Obersten Gericht Polens in sechs solchen Fällen⁽⁵⁰⁾, vom polnischen Obersten Verwaltungsgericht in einem Fall⁽⁵¹⁾ und von ordentlichen Gerichten in drei Fällen⁽⁵²⁾ angerufen.⁽⁵³⁾

– Verfahren nach Artikel 7 TEU und dem EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips –

Artikel 7 Absatz 1 EUV sieht ein Präventivverfahren vor, das im Falle der „eindeutige[n] Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung“ der in Artikel 2 EUV genannten Werte eingeleitet werden kann. Dagegen ist in Artikel 7 Absatz 2 EUV ein Sanktionsverfahren nur im Falle einer „schwerwiegende[n] und anhaltende[n] Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat“ vorgesehen. Der EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips wurde von der

⁴⁶ Siehe Schlussanträge des Generalanwalts E. Tanchev vom 11. April 2019, Kommission/Polen, ECLI:EU:C:2019:325.

⁴⁷ Siehe auch Pressemitteilung IP/19/1957, 3. April 2019, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_de.pdf

⁴⁸ Siehe insbesondere das Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-64/16>. Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-216/18&language=de>.

⁴⁹ Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 67, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-216/18&language=de>.

⁵⁰ Rechtssachen C-522/18; C-537/18; C-585/18; C-624/18; C-625/18; C-668/18.

⁵¹ Rechtssache C-824/18.

⁵² Rechtssachen C-558/18; C-563/18; C-623/18.

⁵³ Diese Ersuchen um Vorabentscheidung betreffen u. a. die Vereinbarkeit der neuen Disziplinarregelung für Richter, der Zusammensetzung des Landesrats für Gerichtswesen und der neu eingerichteten Disziplinarkammer des Obersten Gerichts mit den EU-Anforderungen an die Unabhängigkeit der Justiz.

Kommission im Jahr 2014 festgelegt⁽⁵⁴⁾, und seine Rolle wurde vom Gerichtshof bestätigt⁽⁵⁵⁾. Er sieht ein mehrstufiges Verfahren des Dialogs mit einem Mitgliedstaat vor, das Stellungnahmen und Empfehlungen der Kommission beinhaltet. Ziel ist es, eine systemische Gefährdung der Rechtsstaatlichkeit zu verhindern, die die Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 7 EUV erfordern würde. Die erstmalige – und bislang einzige – Anwendung des Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips war die Aufnahme eines Dialogs mit Polen im Januar 2016.⁽⁵⁶⁾ Der Dialog hat zwar dazu beigetragen, Probleme zu ermitteln und die Diskussion zu strukturieren, die festgestellten Mängel in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit konnten dadurch jedoch nicht behoben werden, und die Kommission leitete im Dezember 2017 das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV ein.⁽⁵⁷⁾ Der Rat hörte Polen dreimal nach Artikel 7 Absatz 1 EUV (am 26. Juni, 18. September und 11. Dezember 2018).

Am 12. September 2018 legte das Europäische Parlament den begründeten Vorschlag nach Artikel 7 Absatz 1 EUV vor, der Rat möge feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der EU durch Ungarn besteht.⁽⁵⁸⁾

⁵⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. März 2014, „Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“ (COM(2014) 158 final/2). Siehe auch Pressemitteilung IP-14-237, 11. März 2014, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_de.htm

⁵⁵ Siehe Rechtssache C-619/18 R, Kommission/Polen, Beschluss vom 17. Dezember 2018.

⁵⁶ Der Dialog fand von Januar 2016 bis Dezember 2017 statt. Die Kommission richtete am 1. Juni 2016 eine Stellungnahme und anschließend, am 27. Juli 2016, am 21. Dezember 2016, am 26. Juli 2017 und am 20. Dezember 2017, vier Empfehlungen an Polen. Am 20. Dezember 2017 kam die Kommission zu dem Schluss, dass in Polen die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit besteht und schlug dem Rat daher vor, einen Beschluss nach Artikel 7 Absatz 1 EUV zu erlassen.

⁵⁷ COM(2017) 835 final.

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180906IPR12104/rechtsstaatlichkeit-in-ungarn-parlament-fordert-rat-zum-handeln-auf>

3. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DES EU-JUSTIZBAROMETERS 2019

Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit sind die wichtigsten Parameter eines leistungsfähigen Justizsystems; das Justizbarometer stellt Indikatoren für alle drei vor.

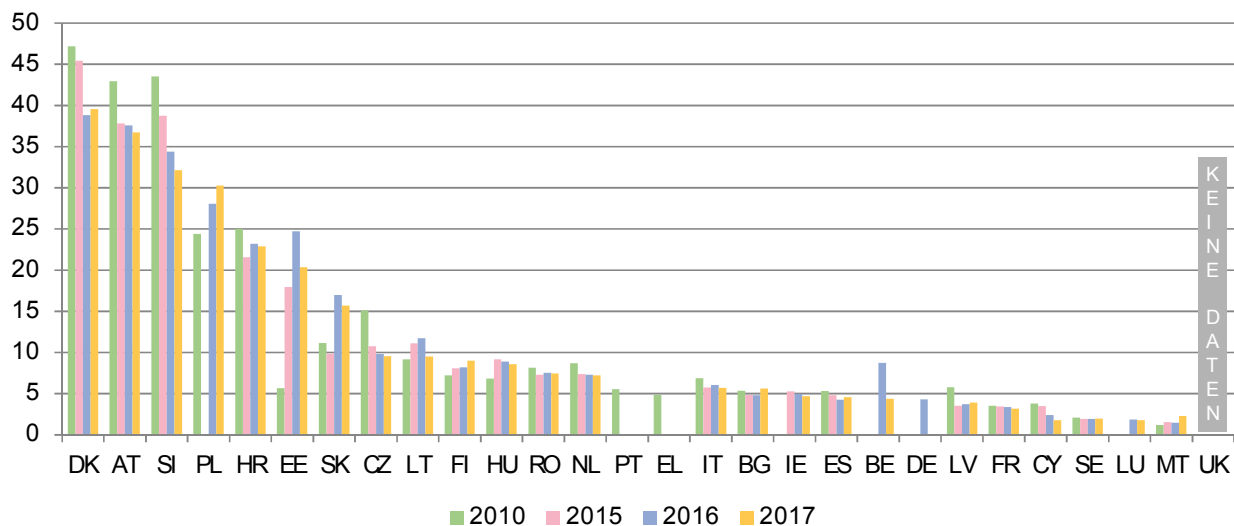
3.1. Effizienz der Justizsysteme

Im Justizbarometer werden die Indikatoren für die Effizienz der Verfahren in den großen Bereichen der Zivil-, Handels-, Verwaltungssachen und in bestimmten Bereichen vorgestellt, in denen die Verwaltungsbehörden und Gerichte EU-Recht anwenden⁽⁵⁹⁾.

3.1.1. Entwicklung der Fallzahlen

Die Zahl der Rechtssachen in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten liegt stabil auf einem hohen Niveau, auch wenn sie sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich unterscheiden (Schaubild 2). Dies zeigt, wie wichtig es ist, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Leistungsfähigkeit der Justizsysteme zu gewährleisten.

Schaubild 2: Zahl der neuen Zivil-, Handels-, Verwaltungs- und sonstigen Rechtssachen(*)
(1. Instanz/je 100 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie⁽⁶⁰⁾)

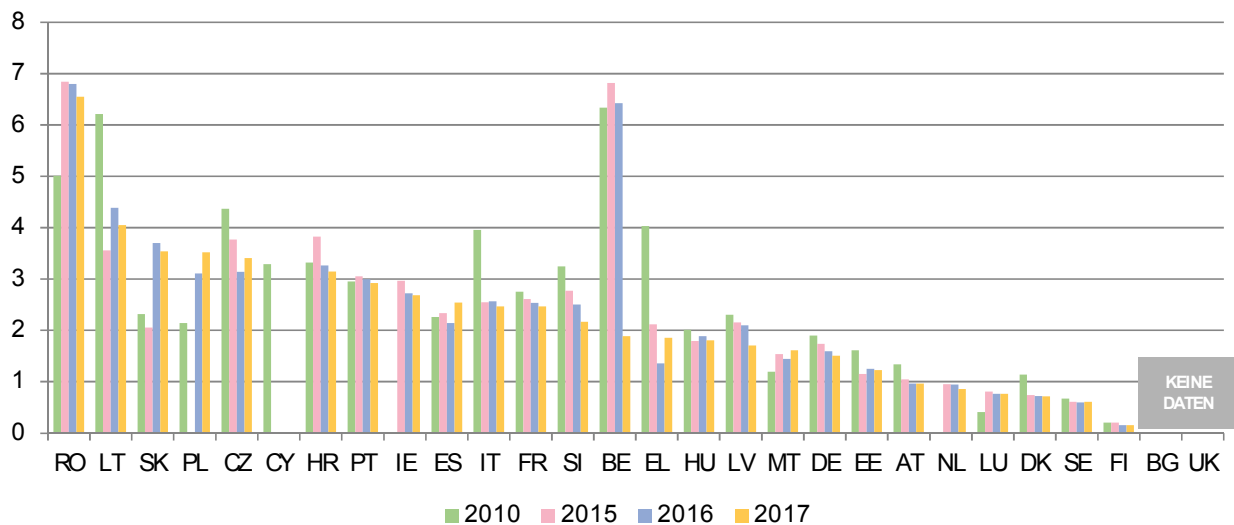


(*) Nach der CEPEJ-Methodik gehören zu dieser Kategorie alle streitigen und nichtstreitigen Zivil- und Handelssachen, nichtstreitige Grundbuch- und Unternehmensregistersachen, andere Registersachen, sonstige nichtstreitige Rechtssachen, Verwaltungssachen und sonstige Rechtssachen außer Strafsachen. Änderung der Methodik in SK.

⁵⁹ Die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen ist für die Leistungsfähigkeit von Justizsystemen ebenfalls wichtig. Dazu sind in den meisten Mitgliedstaaten jedoch keine vergleichbaren Daten verfügbar.

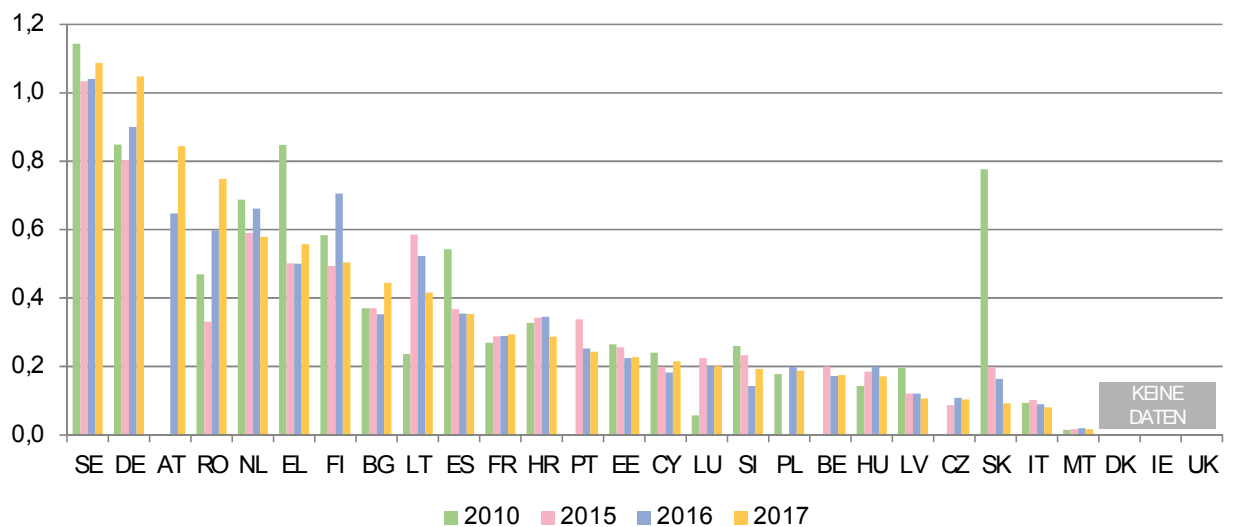
⁶⁰ 2019 Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States [Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten 2019], vom Sekretariat der CEPEJ für die Kommission erstellt: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_de

Schaubild 3: Zahl der neuen streitigen Zivil- und Handelssachen(*) (1. Instanz/je 100 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



(*) Nach der CEPEJ-Methodik geht es bei streitigen Zivil- und Handelssachen um Streitigkeiten zwischen Parteien, beispielsweise in Bezug auf Verträge. Nichtstreitige Zivil- und Handelssachen betreffen z. B. unbestrittene Zahlungsaufforderungen. Änderung der Methodik in EL und SK. Die Daten für NL umfassen nichtstreitige Rechtssachen.

Schaubild 4: Zahl der neuen Verwaltungssachen(*) (1. Instanz/je 100 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



(*) Nach der CEPEJ-Methodik handelt es sich bei Verwaltungssachen um Streitigkeiten zwischen Bürgern und lokalen, regionalen oder nationalen Behörden. Änderung der Methodik in EL und SK. In DK und IE werden Verwaltungssachen nicht getrennt erfasst.

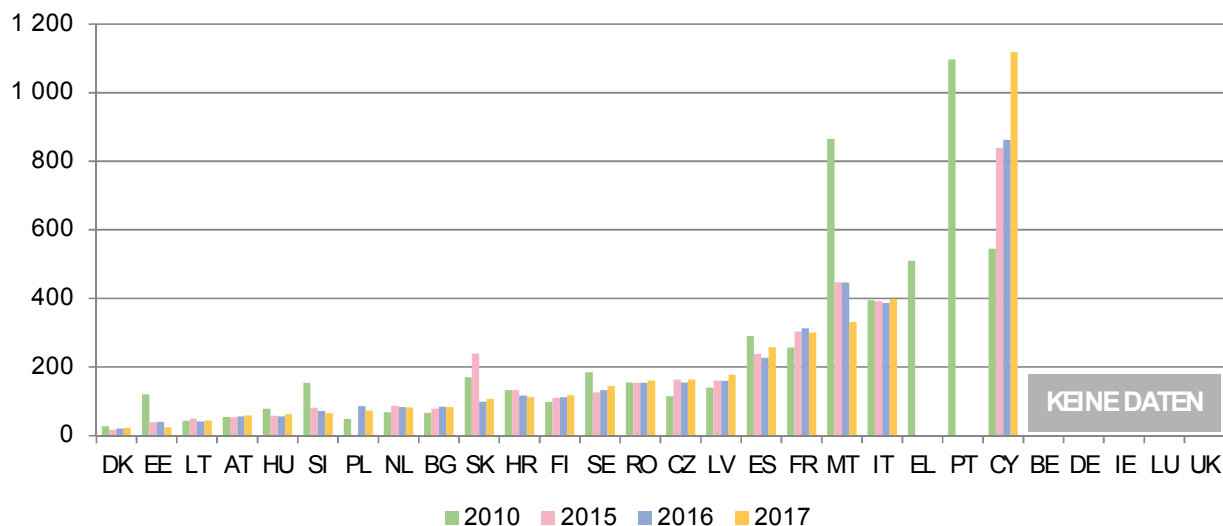
3.1.2. Allgemeine Angaben zur Effizienz

Die Indikatoren für die Effizienz der Verfahren in den großen Bereichen Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen sind die Verfahrensdauer (Dispositionszeit), die Verfahrensabschlussquote und die Zahl der anhängigen Verfahren.

– Verfahrensdauer –

Bei der Verfahrensdauer wird die geschätzte bis zum Abschluss eines Gerichtsverfahrens erforderliche Zeit (in Tagen) angegeben, d. h. die Zeit, die das Gericht braucht, um zu einer erstinstanzlichen Entscheidung zu gelangen. Der Indikator „Dispositionszeit“ ist die Zahl der am Jahresende nicht abgeschlossenen Verfahren geteilt durch die Zahl der abgeschlossenen Verfahren multipliziert mit 365 (Tagen).⁽⁶¹⁾ Die Zahlen betreffen hauptsächlich erstinstanzliche Verfahren; verglichen werden, soweit verfügbar, Daten für 2010, 2015, 2016 und 2017⁽⁶²⁾. Aus zwei Schaubildern geht die Dispositionszeit im Jahr 2017 für streitige Zivil- und Handelssachen sowie für Verwaltungssachen in allen Gerichtsinstanzen hervor.

Schaubild 5: Für den Abschluss von Zivil-, Handels-, Verwaltungs- und sonstigen Rechtssachen erforderliche Zeit(*) (1. Instanz/in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie)

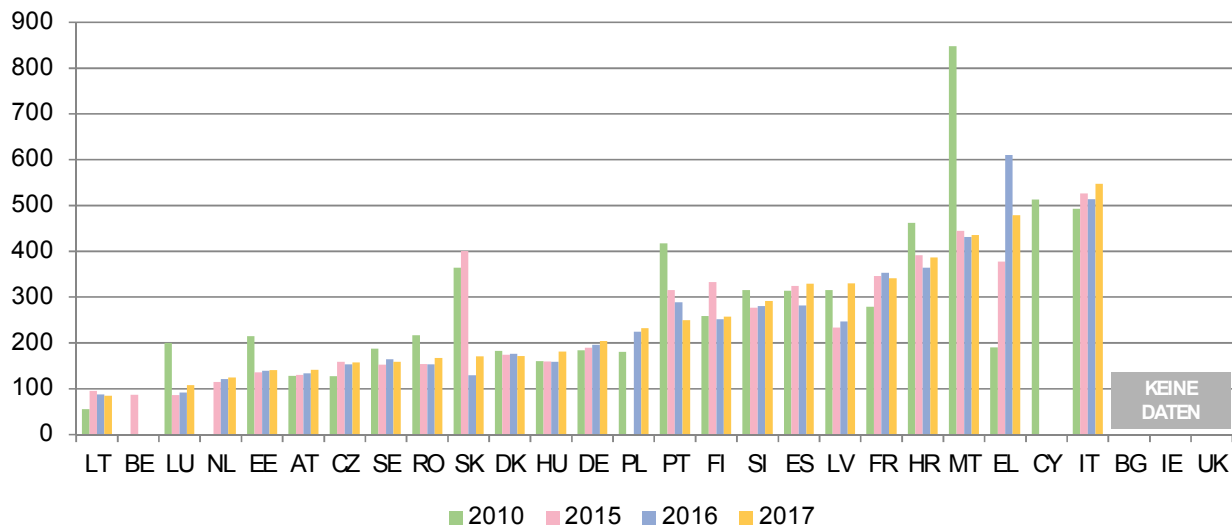


(*) Nach der CEPEJ-Methodik gehören zu dieser Kategorie alle streitigen und nichtstreitigen Zivil- und Handelssachen, nichtstreitige Grundbuch- und Unternehmensregistersachen, andere Registersachen, sonstige nichtstreitige Rechtssachen, Verwaltungssachen und sonstige Rechtssachen außer Strafsachen. Änderung der Methodik in SK. In CZ und (bis 2016) in SK umfassen die anhängigen Rechtssachen alle Instanzen.

⁶¹ Die von der CEPEJ definierten Standardindikatoren sind die Verfahrensdauer, die Verfahrensabschlussquote und die Zahl der anhängigen Verfahren.
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

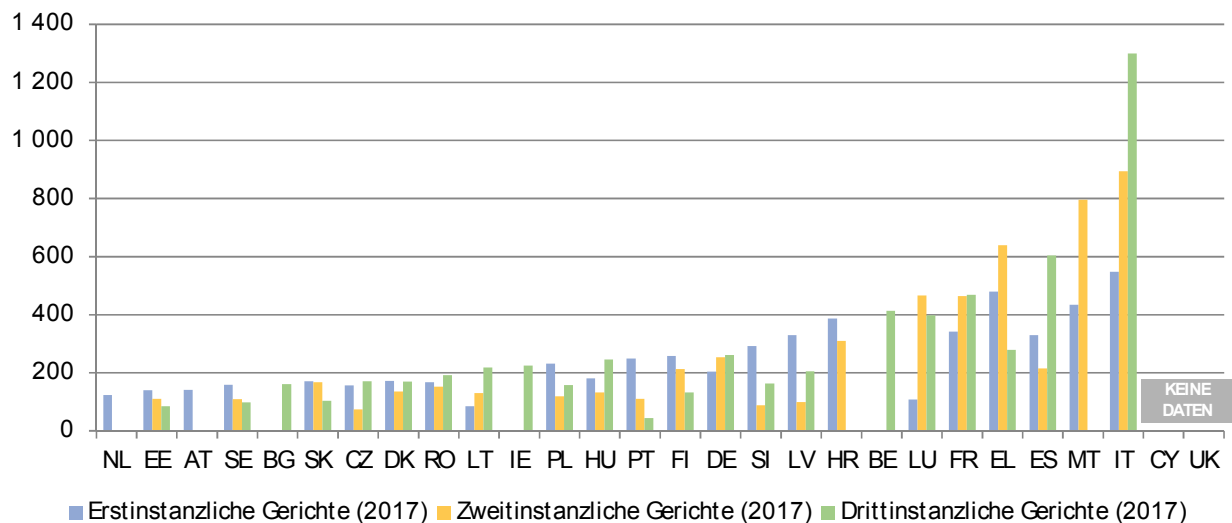
⁶² Die Jahre wurden so gewählt, dass ein Zeitraum von sieben Jahren mit dem Jahr 2010 als Ausgangswert beibehalten und zugleich eine Überfüllung mit Zahlen vermieden wird. Daten für die Jahre 2012, 2013 und 2014 können dem CEPEJ-Bericht entnommen werden.

Schaubild 6: Für den Abschluss von streitigen Zivil- und Handelssachen erforderliche Zeit(*) (1. Instanz/in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie)



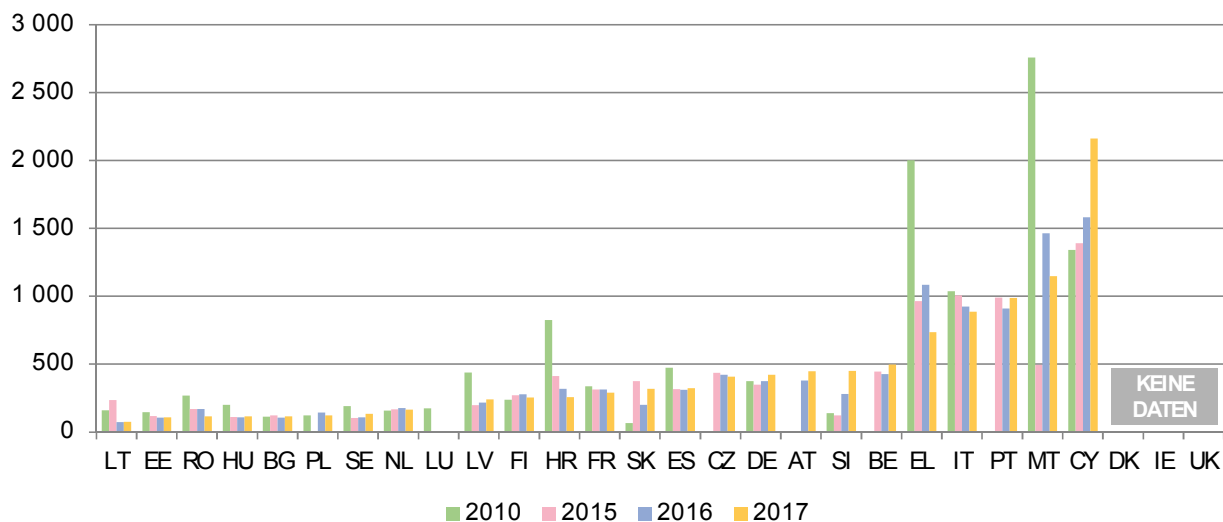
(*) Nach der CEPEJ-Methodik geht es bei streitigen Zivil- und Handelssachen um Streitigkeiten zwischen Parteien, beispielsweise in Bezug auf Verträge. Nichtstreitige Zivil- und Handelssachen betreffen z. B. unbestrittene Zahlungsaufforderungen. Änderung der Methodik in EL und SK. In CZ und (bis 2016) in SK umfassen die anhängigen Rechtssachen alle Instanzen. Die Daten für NL umfassen nichtstreitige Rechtssachen.

Schaubild 7: Für den Abschluss von streitigen Zivil- und Handelssachen erforderliche Zeit(*) in allen Gerichtsinstanzen im Jahr 2017 (1., 2. und 3. Instanz/in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie)



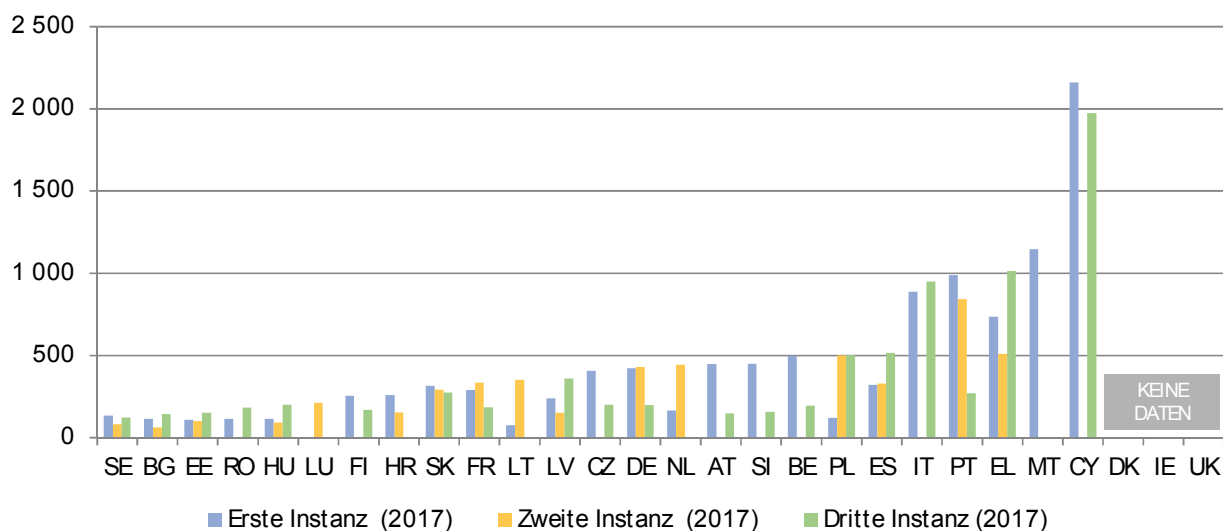
(*) Für die Anordnung der Länder wurde die Gerichtsinstanz mit den längsten Verfahren im jeweiligen Mitgliedstaat zugrunde gelegt. Folgende Daten sind nicht verfügbar: für BE, BG und IE zu den erst- und zweitinstanzlichen Gerichten, für NL und AT zu den zweit- und drittinstanzlichen Gerichten und für HR zu den drittinstanzlichen Gerichten. In MT gibt es keine Gerichte dritter Instanz. In einigen Mitgliedstaaten ist der Zugang zu drittinstanzlichen Gerichte möglicherweise beschränkt.

Schaubild 8: Für den Abschluss von Verwaltungssachen erforderliche Zeit(*) (1. Instanz/in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie)



(*) Nach der CEPEJ-Methodik handelt es sich bei Verwaltungssachen um Streitigkeiten zwischen Bürgern und lokalen, regionalen oder nationalen Behörden. Änderung der Methodik in **EL** und **SK**. In **CZ** und (bis 2016) in **SK** umfassen die anhängigen Rechtssachen alle Instanzen. In **DK** und **IE** werden Verwaltungssachen nicht getrennt erfasst.

Schaubild 9: Für den Abschluss von Verwaltungssachen(*) erforderliche Zeit in allen Gerichtsstufen im Jahr 2017 (1. und ggf. 2. und 3. Instanz/in Tagen) (Quelle: CEPEJ-Studie)



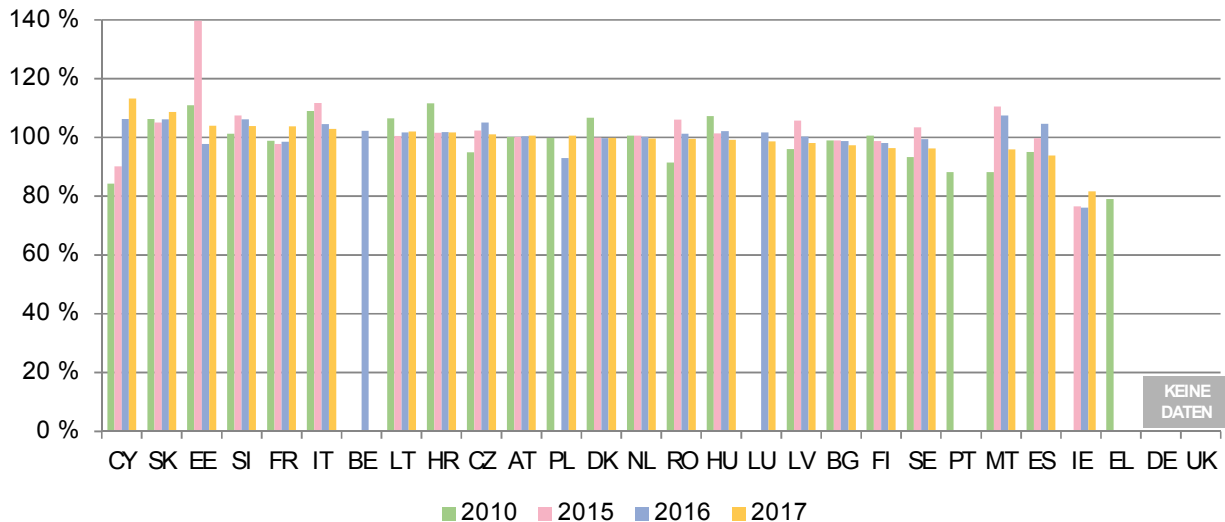
(*) Für die Anordnung der Länder wurde die Gerichtsinstanz mit den längsten Verfahren im jeweiligen Mitgliedstaat zugrunde gelegt. Folgende Daten sind nicht verfügbar: für **LU** zu den erstinstanzlichen Gerichten, für **MT** und **RO** zu den zweitinstanzlichen Gerichten und für **NL** zu den drittinstanzlichen Gerichten. In **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** und **FI** ist der oberste Gerichtshof bzw. ein anderes höchstinstanzliches Gericht die einzige Rechtsmittelinstanz. In **HR**, **LT**, **LU** und **MT** gibt es kein drittinstanzliches Gericht für diese Art von Rechtssachen. In **BE** ist das höchste Verwaltungsgericht die erste und einzige Instanz für bestimmte Fälle. In einigen Mitgliedstaaten ist der Zugang zu drittinstanzlichen Gerichten möglicherweise beschränkt. In **DK** und **IE** werden Verwaltungssachen nicht getrennt erfasst.

– Verfahrensabschlussquote –

Unter der Verfahrensabschlussquote ist das Verhältnis zwischen der Zahl der abgeschlossenen Rechtssachen und der Zahl der neuen Rechtssachen zu verstehen. Mit dieser Quote wird gemessen, ob ein Gericht mit der Bearbeitung neuer Rechtssachen nachkommt. Liegt die

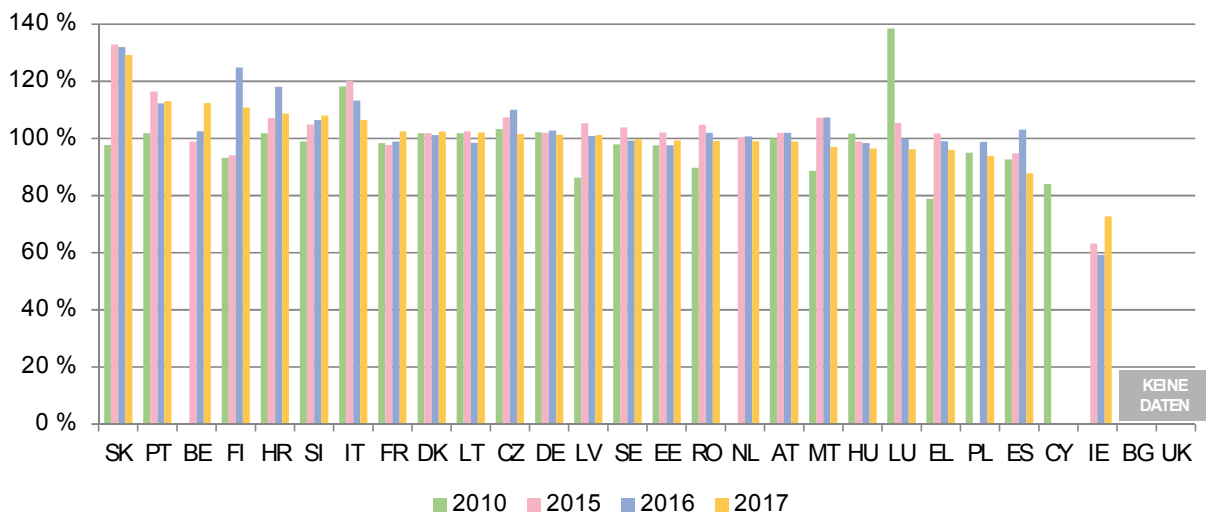
Verfahrensabschlussquote bei 100 % oder darüber, so bedeutet dies, dass die Gerichte in der Lage sind, mindestens so viele Rechtssachen abzuschließen, wie neue Rechtssachen registriert werden. Liegt die Verfahrensabschlussquote unter 100 %, so bedeutet dies, dass die Gerichte weniger Rechtssachen abschließen, als neue Rechtssachen registriert werden.

Schaubild 10: Abschlussquote bei Zivil-, Handels-, Verwaltungs- und sonstigen Rechtssachen(*) (1. Instanz/in % – Werte über 100 % bedeuten, dass es mehr abgeschlossene als neue Rechtssachen gegeben hat; Werte unter 100 % bedeuten, dass es weniger abgeschlossene als neue Rechtssachen gegeben hat) (Quelle: CEPEJ-Studie)



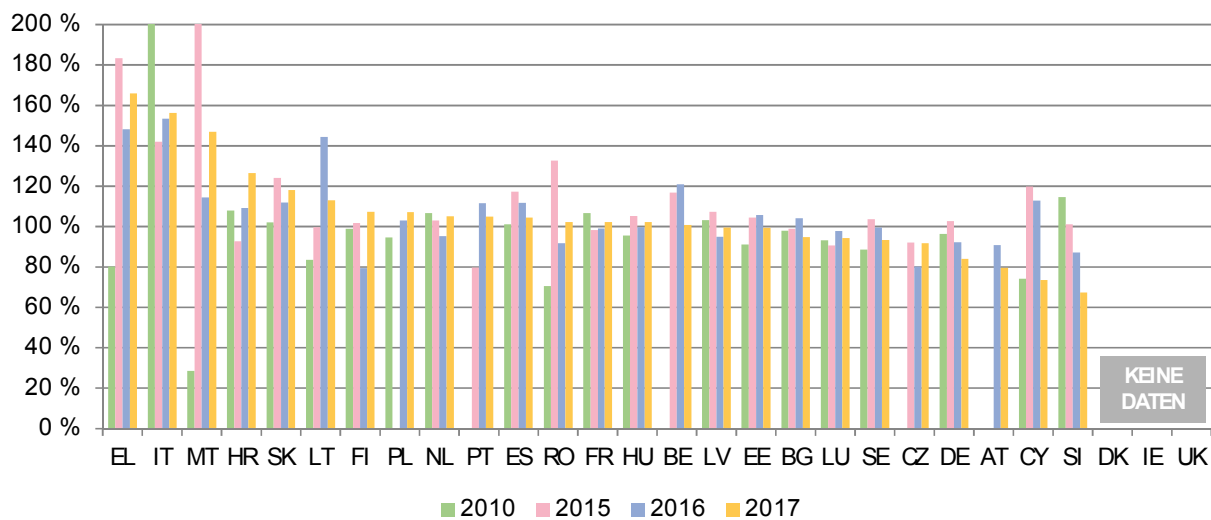
(*) Änderung der Methodik in SK. IE: Aufgrund der Methodik ist davon auszugehen, dass die Zahl der abgeschlossenen Verfahren zu niedrig angegeben ist.

Schaubild 11: Abschlussquote bei streitigen Zivil- und Handelssachen(*) (1. Instanz/in %) (Quelle: CEPEJ-Studie)



(*) Änderung der Methodik in EL und SK. IE: Aufgrund der Methodik ist davon auszugehen, dass die Zahl der abgeschlossenen Verfahren zu niedrig angegeben ist. Die Daten für NL umfassen nichtstreitige Rechtssachen.

Schaubild 12: Abschlussquote bei Verwaltungssachen(*) (1. Instanz/in %) (Quelle: CEPEJ-Studie)

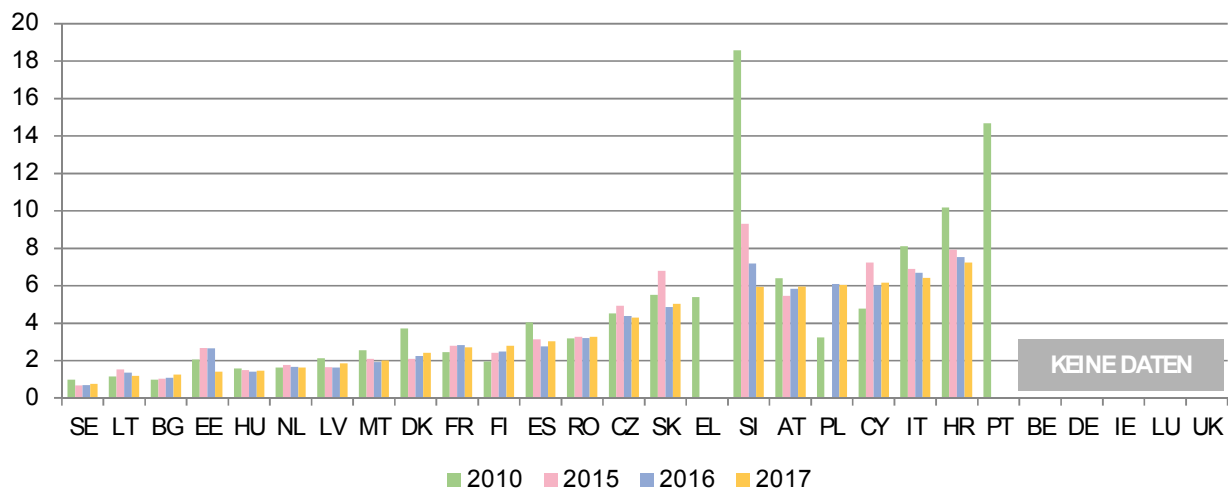


(*) Bei einigen Mitgliedstaaten wurden ältere Werte zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Schaubilds nicht vollständig angezeigt (MT: Wert für 2015 = 411 %; IT: Wert für 2010 = 316 %); Änderung der Methodik in EL und SK. In DK und IE werden Verwaltungssachen nicht getrennt erfasst.

– Anhängige Rechtssachen –

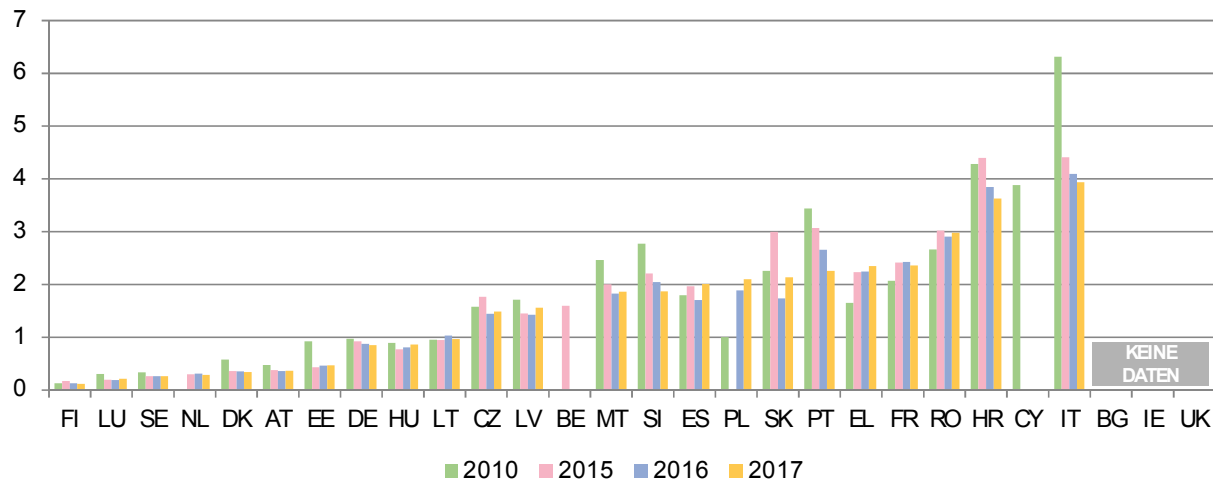
Unter der Zahl der anhängigen Rechtssachen ist die Zahl der Rechtssachen zu verstehen, die am Ende des betreffenden Jahres noch nicht abgeschlossen sind. Sie hat auch Einfluss auf die Dispositionszeit.

Schaubild 13: Zahl der anhängigen Zivil-, Handels-, Verwaltungs- und sonstigen Rechtssachen(*) (1. Instanz/je 100 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



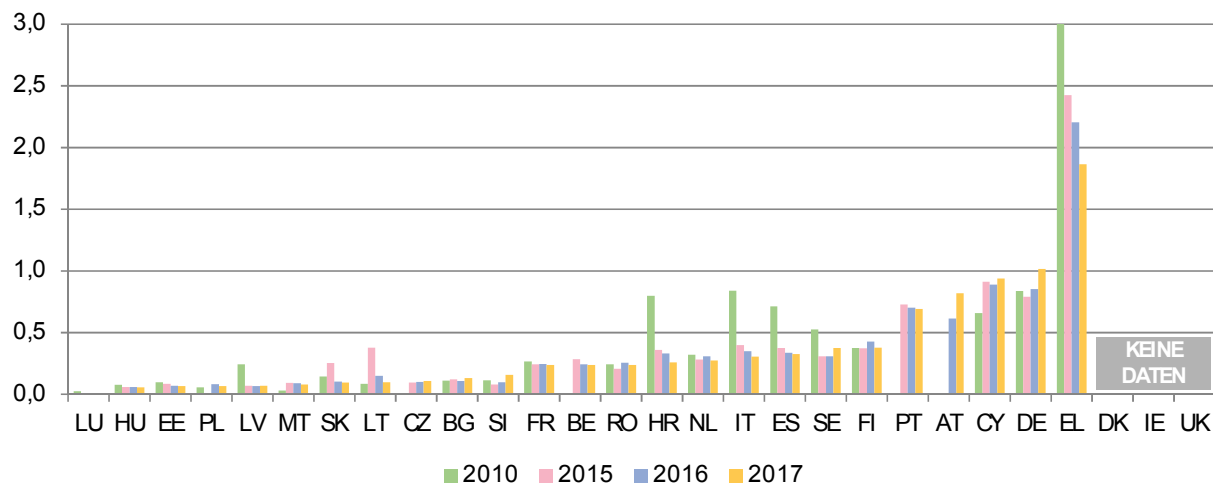
(*) Änderung der Methodik in SK. In CZ und (bis 2016) in SK umfassen die anhängigen Rechtssachen alle Instanzen.

Schaubild 14: Zahl der anhängigen streitigen Zivil- und Handelssachen(*) (1. Instanz/je 100 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



(*) Änderung der Methodik in **EL** und **SK**. In **CZ** und (bis 2016) in **SK** umfassen die anhängigen Rechtssachen alle Instanzen. Die Daten für **NL** umfassen nichtstreitige Rechtssachen.

Schaubild 15: Zahl der anhängigen Verwaltungssachen(*) (1. Instanz/je 100 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



(*) Bei einigen Mitgliedstaaten wurden ältere Werte zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Schaubilds nicht vollständig angezeigt (**EL**: Wert für 2010 = 3,7). Änderung der Methodik in **EL** und **SK**. In **CZ** und (bis 2016) in **SK** umfassen die anhängigen Rechtssachen alle Instanzen. In **DK** und **IE** werden Verwaltungssachen nicht getrennt erfasst.

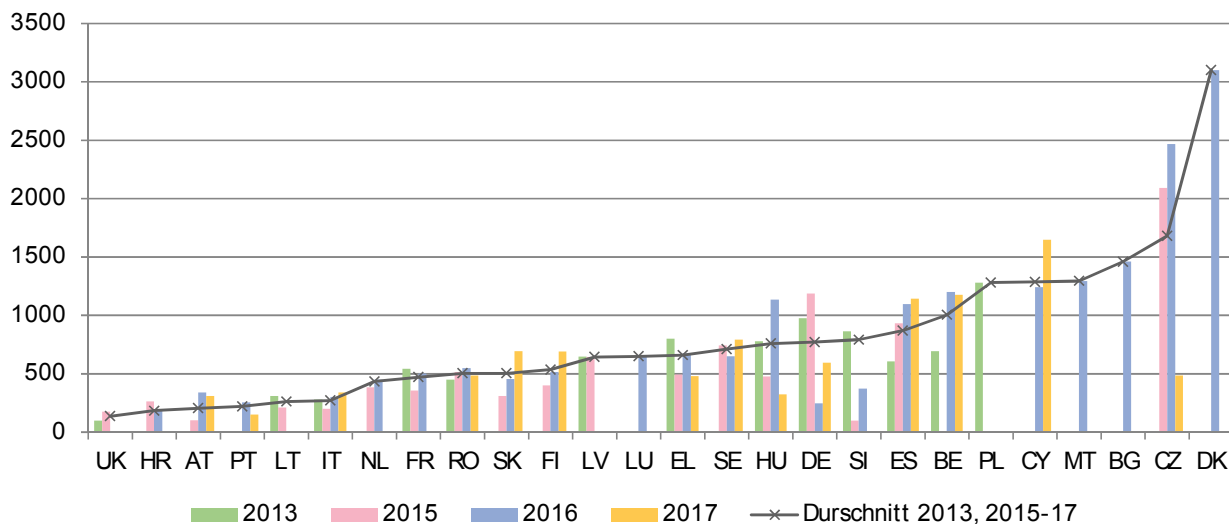
3.1.3. Effizienz in bestimmten Bereichen des EU-Rechts

In diesem Abschnitt werden die allgemeinen Angaben zur Effizienz der Justizsysteme ergänzt und Angaben zur durchschnittlichen Dauer von Verfahren⁶³) in Bereichen gemacht, in denen es um EU-Recht geht. Das Justizbarometer 2019 baut auf früheren Daten in den Bereichen Wettbewerb, elektronische Kommunikation, Unionsmarke und Bekämpfung der Geldwäsche auf. Diese Bereiche wurden wegen ihrer Bedeutung für den Binnenmarkt und das Geschäftsumfeld ausgewählt. Im Allgemeinen können sich lange Verzögerungen bei Gerichtsverfahren negativ auf die Durchsetzung von Rechten aus dem EU-Recht auswirken, z. B. wenn geeignete Rechtsbehelfe nicht mehr verfügbar oder schwere finanzielle Schäden nicht mehr zu ersetzen sind.

– Wettbewerb –

Die wirksame Durchsetzung des Wettbewerbsrechts gewährleistet gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und ist daher für ein attraktives Geschäftsumfeld unerlässlich. Im nachstehenden Schaubild 16 ist die durchschnittliche Dauer von Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen nationaler Wettbewerbsbehörden zur Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV ⁽⁶⁴⁾ dargestellt.

Schaubild 16: Wettbewerb: Durchschnittliche Dauer von Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung(*) (1. Instanz/in Tagen) (Quelle: Europäische Kommission und Europäisches Wettbewerbsnetz)



(*) **EE:** keine Verfahren. **IE** und **AT:** Das Szenario findet keine Anwendung, da die Behörden nicht befugt sind, entsprechende Entscheidungen zu treffen. **AT:** Die Angaben umfassen auch durch das Kartellgericht entschiedene Verfahren wegen Verletzung der Artikel 101 und 102 AEUV, jedoch keine Fälle, die auf Rechtsbehelfen gegen die nationale Wettbewerbsbehörde beruhen. Die Angaben zur Verfahrensdauer in **BG** und **IT** sind Schätzwerte. Das Fehlen einer Säule kann bedeuten, dass der Mitgliedstaat für das Jahr keine Verfahren gemeldet hat. In vielen Mitgliedstaaten war die Zahl der Verfahren gering (weniger als 5 pro Jahr). Dadurch können die Jahresdaten von

⁶³ Die Verfahrensdauer in bestimmten Bereichen wird in Kalendertagen berechnet, und zwar ab dem Tag, an dem bei Gericht Klage erhoben bzw. ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, bis zu dem Tag, an dem das Gericht die Entscheidung erlassen hat (Schaubilder 18 bis 21, 23 und 24). Die Werte in den Schaubildern 18 bis 21 für 2013, 2014, 2015 und 2016, die Werte in Schaubild 23 für 2015 und 2016 sowie die Werte in den Schaubildern 22 und 24 für 2014, 2015 und 2016 sind nach einem gewichteten Durchschnitt der Daten geordnet. Wenn nicht für alle Jahre Daten verfügbar waren, spiegelt der Durchschnitt, der auf der Grundlage aller Rechtssachen, einer Stichprobe von Rechtssachen oder Schätzungen berechnet wurde, die verfügbaren Daten wider.

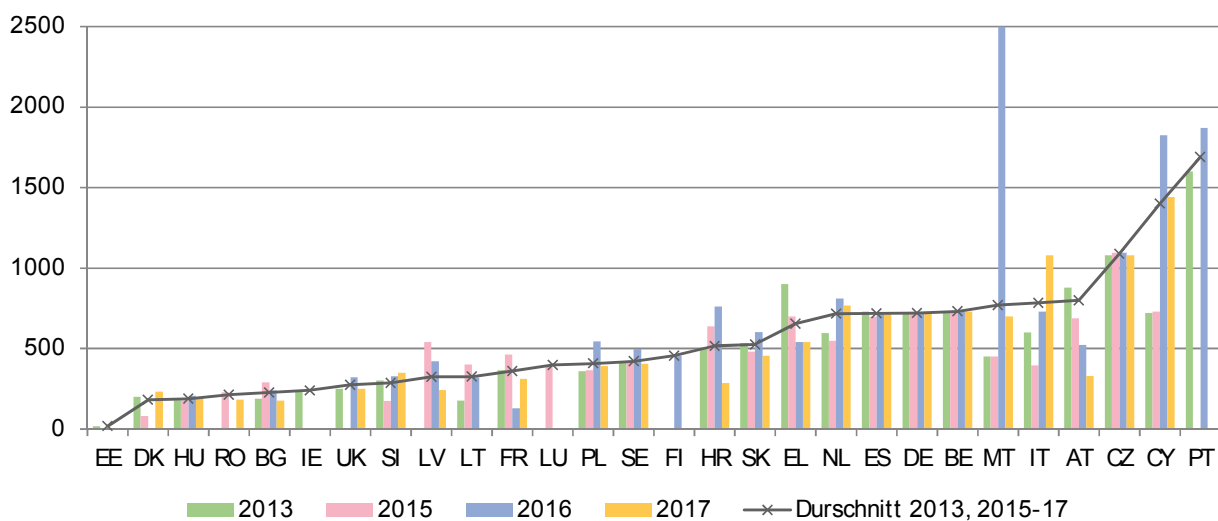
⁶⁴ Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE>.

der Dauer eines außergewöhnlich langen oder kurzen Verfahrens abhängen. Bei einigen der längsten Verfahren im Datensatz erklärt sich die Dauer unter anderem aus der Zeit für die Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union (z. B. **LT**) oder für eine verfassungsrechtliche Prüfung (z. B. **SK**) oder aber durch bestimmte verfahrenstechnische Verzögerungen (z. B. **CZ**, **EL**, **HU**).

– Elektronische Kommunikation –

Die EU-Rechtsvorschriften zur elektronischen Kommunikation zielen vor allem darauf ab, den Wettbewerb zu beleben, einen Beitrag zur Entwicklung des Binnenmarkts zu leisten und Investitionen, Innovation und Wachstum zu fördern. Von der wirksamen Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften können Verbraucher dadurch profitieren, dass Endabnehmerpreise sinken und sich die Qualität von Dienstleistungen erhöht. Im nachstehenden Schaubild 17 ist die durchschnittliche Dauer von Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen nationaler Regulierungsbehörden zur Anwendung des EU-Rechts zur elektronischen Kommunikation dargestellt⁽⁶⁵⁾. Es umfasst ein breites Spektrum von Fällen, die von umfassenden Überprüfungen mit „Marktanalysen“ bis zu verbraucherorientierten Fragen reichen.

Schaubild 17: Elektronische Kommunikation: Durchschnittliche Dauer von Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung(*) (1. Instanz/in Tagen) (Quelle: Europäische Kommission und Kommunikationsausschuss)



(*) Die Zahl der Verfahren unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Das Fehlen einer Säule bedeutet, dass der Mitgliedstaat für das Jahr keine Verfahren gemeldet hat (mit Ausnahme von **PT** für 2017: keine Daten). In manchen Fällen war die Zahl der Verfahren gering (**LV**, **LT**, **MT**, **SK** und **SE**). Dadurch können die Jahresdaten von der Dauer eines außergewöhnlich langen oder kurzen Verfahrens abhängen, sodass es zu großen Abweichungen von einem Jahr zum anderen kommt. **DK**: Eine gerichtsähnliche Stelle ist für Rechtsbehelfsverfahren in 1. Instanz zuständig. **ES**, **AT** und **PL**: Je nach Gegenstand der Rechtssache sind unterschiedliche Gerichte zuständig. **MT**: Für 2016 wurde ein außergewöhnlich langes Verfahren (2500 Tage) mit komplexem Sachverhalt gemeldet, bei dem eine

⁶⁵ Die Berechnung wurde auf der Grundlage der Dauer von Verfahren zur Überprüfung von Entscheidungen nationaler Regulierungsbehörden zur Anwendung nationaler Gesetze zur Umsetzung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation (Richtlinie 2002/19/EG (Zugangsrichtlinie), Richtlinie 2002/20/EG (Genehmigungsrichtlinie), Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) und Richtlinie 2002/22/EG (Universaldienstrichtlinie)) sowie anderer einschlägiger Bestimmungen des EU-Rechts durchgeführt, darunter das Programm für die Funkfrequenzpolitik und Kommissionsentscheidungen zum Funkfrequenzspektrum, nicht aber die Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation.

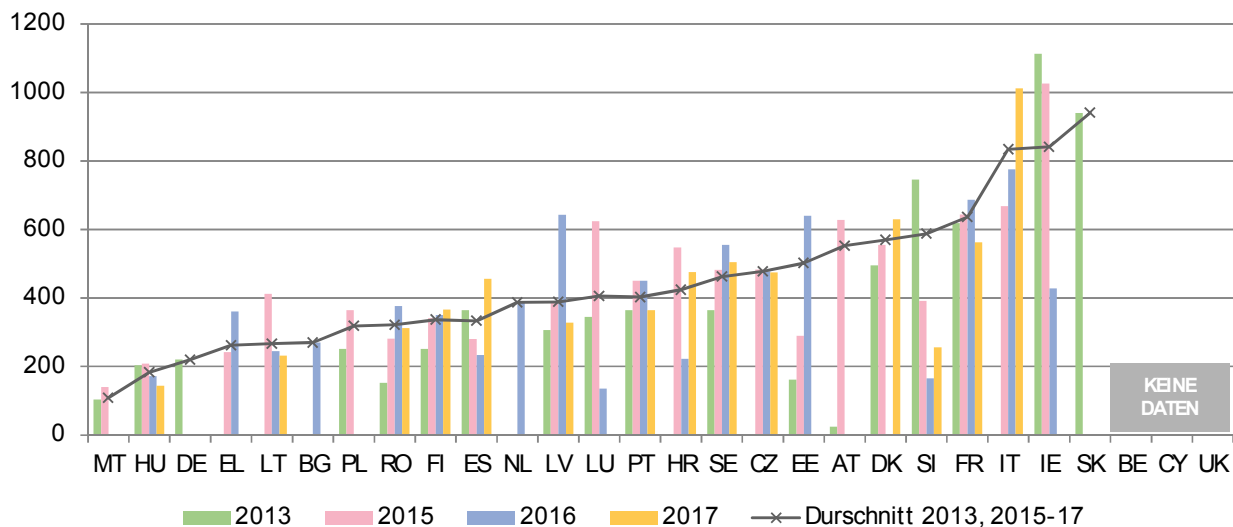
kommunale Körperschaft und einige Anwohner wegen mutmaßlich schädlicher von Mobilfunkbasisstationen ausgehender Emissionen Klage eingereicht hatten.

– Unionsmarke –

Die wirksame Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums ist als Anreiz für Investitionen in Innovation unerlässlich. In den EU-Rechtsvorschriften zu Unionsmarken⁽⁶⁶⁾ wird den nationalen Gerichten, die als Gerichte der EU fungieren und Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Binnenmarkt fällen, eine wichtige Rolle zugewiesen. Im nachstehenden Schaubild 18 ist die durchschnittliche Dauer von Verfahren bei Streitigkeiten unter privaten Parteien wegen Verletzung einer Unionsmarke dargestellt.

⁶⁶ Verordnung (EU) 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über die Unionsmarke (ABl. L 154 vom 16.6.2017, S. 1).

Schaubild 18: Unionsmarke: Durchschnittliche Dauer von Verfahren wegen Verletzung einer Unionsmarke(*) (1. Instanz/in Tagen) (Quelle: Europäische Kommission und Europäische Beobachtungsstelle für Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums)



(*) **FR, IT, LT, LU:** Für einige Jahre wurden die Daten aus einer Stichprobe von Rechtssachen verwendet. **BG:** Schätzung der Gerichte für 2016 herangezogen. **PL:** Schätzung der Gerichte für 2015 herangezogen. Besonders lange Verfahren, die sich merklich auf den Durchschnitt auswirken, wurden für **EE, IE, LV** und **SE** gemeldet. **EL:** Die Angaben basieren auf der gewichteten durchschnittlichen Verfahrensdauer zweier Gerichte. **ES:** In die Berechnung der durchschnittlichen Dauer sind auch Verfahren betreffend andere EU-IP-Rechtstitel eingeflossen. **DK:** Daten aus allen Markenverfahren – nicht nur in der EU – am dänischen See- und Handelsgericht.

– Geldwäsche –

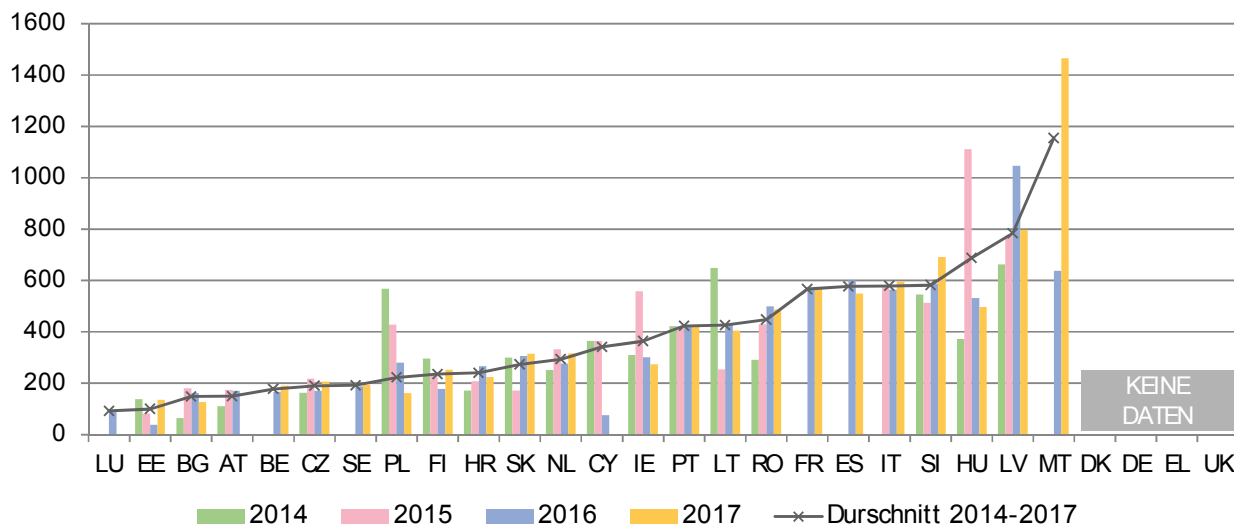
Die wirksame Bekämpfung der Geldwäsche trägt nicht nur zur Kriminalitätsbekämpfung bei, sondern ist auch für die Solidität, Integrität und Stabilität des Finanzsektors, das Vertrauen in das Finanzsystem und einen fairen Wettbewerb im Binnenmarkt entscheidend.⁽⁶⁷⁾ Wie der Internationale Währungsfonds hervorgehoben hat, kann Geldwäsche ausländische Investoren abschrecken, internationale Kapitalflüsse verzerren und negative Auswirkungen auf die makroökonomische Leistung eines Landes haben, was zu Wohlfahrtsverlusten und zum Abzug von Ressourcen aus produktiveren Wirtschaftstätigkeiten führen kann.⁽⁶⁸⁾ Nach der Geldwäscherichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Statistiken über die Wirksamkeit ihrer Systeme zur Bekämpfung von Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung zu führen.⁽⁶⁹⁾ In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wurden mithilfe eines aktualisierten Fragebogens Daten zu den gerichtlichen Phasen der nationalen Programme zur Bekämpfung von Geldwäsche erhoben. In Schaubild 19 ist die durchschnittliche Dauer erstinstanzlicher Gerichtsverfahren dargestellt, in denen Geldwäschedelikte behandelt wurden.

⁶⁷ Erwägungsgrund 2 der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

⁶⁸ Informationsblatt des IWF vom 6. Oktober 2016:
<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁶⁹ Artikel 44 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2015/849. Siehe auch den geänderten Artikel 44 der Richtlinie (EU) 2018/843, der im Juni 2018 in Kraft trat und von den Mitgliedstaaten bis Januar 2020 umzusetzen ist.

Schaubild 19: Geldwäsche: Durchschnittliche Dauer von Gerichtsverfahren(*) (1. Instanz/in Tagen) (Quelle: Europäische Kommission und Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)



(*) Keine Daten für 2017: **LU, AT, CY, PL** und **FR**. **ES**: Die angegebene Dauer ist ein Schätzwert. **LV**: Aufgrund der relativ geringen Zahl von Fällen im Jahr 2016 wurde die Verfahrensdauer wahrscheinlich von mehreren Faktoren beeinflusst, z. B. durch das Ruhen eines einzelnen Falls aus objektiven Gründen. **PL**: Die Berechnung der Dauer für 2016 erfolgte anhand einer zufälligen Auswahl von Fällen. **SE**: Die Berechnung für 2017 beruhte auf einer Stichprobe abgeschlossener Verfahren. **IT**: Die Daten beziehen sich auf die antwortenden Gerichte und decken rund 91 % der gesamten Verfahren im Jahr 2015 und ca. 99 % der Verfahren 2016 und 2017 ab; die Daten beziehen sich sowohl auf das Gerichtsverfahren als auch auf die gerichtliche Voruntersuchung.

3.1.4. Zusammenfassung zur Effizienz der Justizsysteme

Einem effizienten Justizsystem gelingt es, Fälle abzuarbeiten, Rückstände abzubauen und gerichtliche Entscheidungen zeitnah zu erlassen. Zur Beobachtung der Effizienz von Justizsystemen wurden im EU-Justizbarometer demnach die folgenden wesentlichen Indikatoren herangezogen: die *Verfahrensdauer* (geschätzte oder durchschnittliche Zeit in Tagen bis zum Abschluss eines Gerichtsverfahrens), die *Verfahrensabschlussquote* (Verhältnis zwischen der Zahl der abgeschlossenen Verfahren und der Zahl der neuen Verfahren) und die Zahl der *anhängigen Verfahren* (die am Ende des Jahres noch nicht abgeschlossen sind).

Allgemeine Angaben zur Effizienz

Das EU-Justizbarometer 2019 enthält Angaben zur Effizienz für einen Zeitraum von acht Jahren (2010-2017). Dieser Zeitrahmen ermöglicht es, gewisse Tendenzen zu erkennen und der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es Zeit braucht, bis die Auswirkungen von Justizreformen sichtbar werden.

Bei Betrachtung der seit 2010 verfügbaren Daten zu Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen hat sich die Effizienz in elf Mitgliedstaaten verbessert oder ist stabil geblieben, wohingegen sie in

zehn Mitgliedstaaten – wenn auch häufig nur geringfügig – zurückgegangen ist.

In den meisten Mitgliedstaaten, die nach den Feststellungen im Rahmen des Europäischen Semesters vor besonderen Herausforderungen stehen, können positive Entwicklungen verzeichnet werden:⁽⁷⁰⁾

- Seit 2010 hat die **Dauer erstinstanzlicher Gerichtsverfahren** in fast allen dieser Mitgliedstaaten in der weit gefassten Kategorie „alle Rechtssachen“ (Schaubild 5) und bei den streitigen Zivil- und Handelssachen (Schaubild 6) abgenommen oder ist stabil geblieben. Bei Verwaltungssachen (Schaubild 8) konnte die Verfahrensdauer in den meisten Mitgliedstaaten im Vergleich zu 2010 verkürzt oder stabil gehalten werden. Bei einigen wenigen Mitgliedstaaten, in denen es die größten Herausforderungen zu bewältigen galt, verlängerte sich 2017 die Verfahrensdauer.
- Diese Ausgabe des Justizbarometers enthält Angaben zur **Verfahrensdauer in allen Gerichtsinstanzen** für streitige Zivil- und Handelssachen (Schaubild 7) sowie für Verwaltungssachen (Schaubild 9). Aus den Daten geht hervor, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten, die Probleme bei der Dauer erstinstanzlicher Gerichtsverfahren haben, die Gerichte höherer Instanzen effizienter arbeiten. Demgegenüber ist in einigen anderen Mitgliedstaaten, die vor Herausforderungen stehen, die durchschnittliche Verfahrensdauer an Gerichten höherer Instanz sogar noch länger als an erstinstanzlichen Gerichten.
- In der weit gefassten Kategorie „alle Rechtssachen“ und in der Kategorie der streitigen Zivil- und Handelssachen (Schaubilder 10 und 11) ist die Gesamtzahl der Mitgliedstaaten, in denen die **Verfahrensabschlussquote** unter 100 % liegt, seit 2010 zurückgegangen. Für 2017 vermeldeten fast alle Mitgliedstaaten (d. h. auch diejenigen mit Schwierigkeiten in diesem Bereich) eine hohe Verfahrensabschlussquote (über 97 %), was bedeutet, dass die Gerichte die neuen Fälle in diesen Kategorien im Allgemeinen gut bewältigen können. Bei Verwaltungssachen (Schaubild 12) sind im Hinblick auf die Verfahrensabschlussquote jährliche Schwankungen zu erkennen, und obgleich die Quote insgesamt niedriger ausfällt als in anderen Verfahrenskategorien, haben einige Mitgliedstaaten gute Fortschritte erzielt.
- Seit 2010 konnten in fast allen Mitgliedstaaten, die im Hinblick auf den Abbau ihres **Rückstands** vor besonders großen Herausforderungen stehen, in allen Verfahrenskategorien weiterhin Fortschritte erzielt werden. Wesentliche Fortschritte wurden häufig hinsichtlich der Abarbeitung anhängiger Verfahren bei den streitigen Zivil- und Handelssachen (Schaubild 14) und bei den Verwaltungssachen (Schaubild 15) beobachtet. Trotz dieser Verbesserungen ist die Diskrepanz zwischen den Mitgliedstaaten mit vergleichsweise wenigen anhängigen Verfahren und denjenigen mit einer Vielzahl anhängiger Verfahren nach wie vor erheblich.

Effizienz in bestimmten Bereichen des EU-Rechts

Daten zur durchschnittlichen Verfahrensdauer in bestimmten Bereichen des EU-Rechts (Schaubilder 16 bis 19) geben einen Einblick in die Funktionsweise der Justizsysteme bei diesen Arten unternehmensbezogener Streitigkeiten.

⁷⁰ Siehe Kapitel 2 (HR, IT, CY, PT, SK, die im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 länderspezifische Empfehlungen erhalten hatten, sowie BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO und SI, deren Herausforderungen sich in den Erwägungsgründen der länderspezifischen Empfehlungen von 2018 sowie in den Länderberichten zu diesen Mitgliedstaaten des Europäischen Semesters 2019 widerspiegeln).

Die Schwankungen bei den Ergebnissen in den analysierten acht Jahren könnten mit Kontextfaktoren (Abweichungen von mehr als 10 % bei neuen Verfahren sind nicht ungewöhnlich) oder systemischen Mängeln (unzureichende Flexibilität und Reaktionsfähigkeit oder Unstimmigkeiten im Reformprozess) zu erklären sein.

Es stimmt zwar, dass Daten zur Effizienz auf bestimmten Rechtsgebieten auf Grundlage eng definierter Szenarien erhoben werden und dass die Zahl einschlägiger Fälle gering erscheint. Im Vergleich zur berechneten Verfahrensdauer, die in den allgemeinen Angaben zur Effizienz aufgeführt ist, liefern diese Zahlen jedoch einen Durchschnittswert für die tatsächliche Verfahrensdauer aller einschlägigen Fälle eines Jahres in bestimmten Bereichen. Daher sei an dieser Stelle angemerkt, dass mehrere Mitgliedstaaten, die den allgemeinen Angaben zur Effizienz zufolge keinerlei Schwierigkeiten in diesem Bereich zu haben scheinen, weitaus längere Durchschnittswerte für die Verfahrensdauer in bestimmten Bereichen des EU-Rechts vermelden. Gleichzeitig kann die Verfahrensdauer in bestimmten Bereichen im selben Mitgliedstaat auch sehr unterschiedlich ausfallen.

Die Zahlen zu bestimmten Bereichen des EU-Rechts zeigen die folgenden Trends:

- Bei **wettbewerbsrechtlichen Verfahren** (Schaubild 16) gingen die Fallzahlen bei den Gerichten in den Mitgliedstaaten insgesamt deutlich zurück, was zu einer Verkürzung der gerichtlichen Überprüfung in sieben Mitgliedstaaten führte, während sie in sieben anderen Mitgliedstaaten stabil blieb oder stieg. 2017 meldeten nur drei Mitgliedstaaten eine durchschnittliche Dauer von mehr als 1000 Tagen gegenüber acht Mitgliedstaaten im Vorjahr, was auf eine Verbesserung hindeutet.
- Im Bereich der **elektronischen Kommunikation** (Schaubild 17) ist trotz eines deutlichen Anstiegs der Fallzahlen bei den Gerichten ein – zum Teil erheblicher – positiver Trend bezüglich der Verkürzung der Verfahrensdauer in der gesamten EU zu beobachten, und nur sehr wenigen Mitgliedstaaten war es nicht gelungen, die frühere durchschnittliche Verfahrensdauer zu verringern oder zumindest stabil zu halten.
- In Bezug auf **Verfahren wegen Verletzung einer Unionsmarke** (Schaubild 18) konnten die Gerichte in einigen Mitgliedstaaten 2017 die Zahl der Fälle besser bewältigen und die bis zum Abschluss des Verfahrens benötigte Dauer verkürzen. In anderen Mitgliedstaaten erhöhte sich dagegen die durchschnittliche Verfahrensdauer relativ stark.
- Die wirksame Bekämpfung der **Geldwäsche** ist entscheidend für den Schutz des Finanzsystems, einen fairen Wettbewerb und die Verhinderung negativer wirtschaftlicher Auswirkungen. Die Dauer von Gerichtsverfahren bei Geldwäschedelikten kann sich auf die wirksame Bekämpfung der Geldwäsche auswirken. Das EU-Justizbarometer 2019 enthält aktualisierte Daten zur Dauer von Gerichtsverfahren, in denen Geldwäschedelikte verhandelt wurden (Schaubild 19), aus denen hervorgeht, dass zwar in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten die Verfahren an erstinstanzlichen Gerichten durchschnittlich bis zu einem Jahr dauern, die Dauer dieser Verfahren in mehreren Mitgliedstaaten, die mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, jedoch im Durchschnitt etwa zwei Jahre beträgt.⁽⁷¹⁾

3.2. Qualität der Justizsysteme

Für die Messung der Qualität von Justizsystemen gibt es keine einheitliche Methode. Auch im EU-Justizbarometer 2019 wurden wieder bestimmte Faktoren untersucht, deren Relevanz für die Verbesserung der Qualität der Justiz allgemein anerkannt ist. Wie in den Vorjahren werden sie in vier Kategorien eingeteilt:

1) Zugänglichkeit der Justizsysteme für Bürger und Unternehmen,

71 Mit der Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche sollen rechtliche Hindernisse ausgeräumt werden, die die Strafverfolgung verzögern könnten, dass beispielsweise eine Strafverfolgung wegen Geldwäsche erst dann beginnen kann, wenn das Verfahren für die zugrunde liegende Vortat abgeschlossen ist. Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie bis zum 8. Dezember 2020 umsetzen.

- 2) angemessene materielle und personelle Ressourcen,
- 3) Einführung von Bewertungsinstrumenten und
- 4) Anwendung von Qualitätsstandards.

3.2.1. Zugänglichkeit

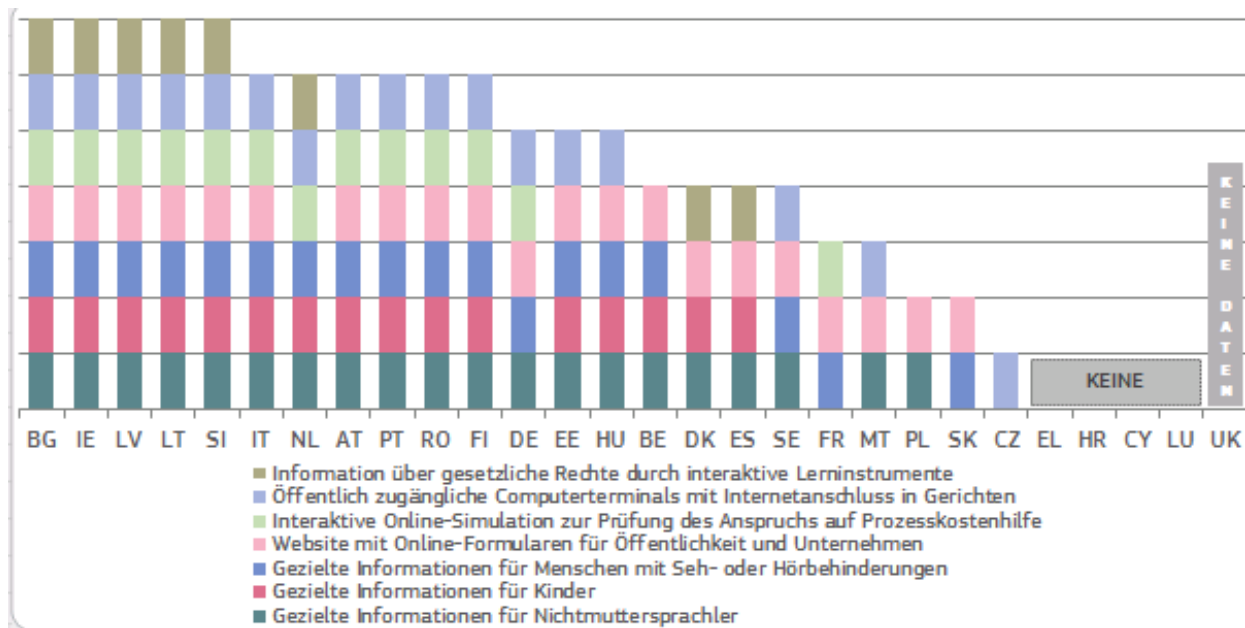
Während der gesamten Dauer des Verfahrens muss die Zugänglichkeit gesichert sein, um die Einholung einschlägiger Informationen zu ermöglichen (über das Justizsystem, über die Einleitung eines Verfahrens und die damit verbundenen Kosten sowie über den Stand des Verfahrens bis zu seinem Abschluss), damit das Urteil rasch online abrufbar ist (⁷²).

– Erteilung von Auskünften über das Justizsystem –

Bürgerfreundliche Justizsysteme zeichnen sich unter anderem dadurch aus, dass Informationen über das Justizsystem derart bereitgestellt werden, dass sie nicht nur leicht zugänglich sind, sondern in ihrer Darstellung auch auf spezielle Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind, die andernfalls nur unter Schwierigkeiten an die Informationen gelangen würden. In Schaubild 20 ist die Verfügbarkeit von Online-Informationen über bestimmte Aspekte des Justizsystems und für bestimmte Bevölkerungsgruppen dargestellt.

⁷² Es sei darauf hingewiesen, dass die Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte (ACA) eine transversale Studie über „Access to administrative supreme courts and to their decisions“ [Zugang zu den obersten Verwaltungsgerichten und zu ihren Entscheidungen] herausgegeben hat: http://www.juradmin.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf.

Schaubild 20: Verfügbarkeit von Online-Informationen über das Justizsystem für die Öffentlichkeit (*) (Quelle: Europäische Kommission ⁽⁷³⁾)



(*) DE: Darüber, welche Informationen online bereitgestellt werden, entscheiden jeweils die einzelnen Bundesländer sowie der Bund.

– Prozesskostenhilfe und Gerichtsgebühren –

Zugang zu Prozesskostenhilfe ist ein in der Charta anerkanntes Grundrecht ⁽⁷⁴⁾. Die meisten Mitgliedstaaten gewähren Prozesskostenhilfe ausgehend vom Einkommen des Antragstellers ⁽⁷⁵⁾.

Schaubild 21 zeigt die Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe mit vollständiger oder teilweiser Kostenübernahme im Falle einer Forderung in Höhe von 6000 EUR im Kontext der Einkommens- und Lebensbedingungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten.⁽⁷⁶⁾ In diesem Schaubild werden die Einkommensgrenzen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe, ausgedrückt in Prozent in Bezug auf die Eurostat-Armutsschwelle in jedem Mitgliedstaat, verglichen. Liegt die Einkommensgrenze für die Gewährung von Prozesskostenhilfe beispielsweise bei 20 %, so hat ein Antragsteller mit einem Einkommen, das 20 % über der Eurostat-Armutsschwelle in seinem Mitgliedstaat liegt, noch Anspruch auf Prozesskostenhilfe. Eine Einkommensgrenze für die Gewährung von Prozesskostenhilfe unter 0 bedeutet dagegen,

⁷³ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

⁷⁴ Artikel 47 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

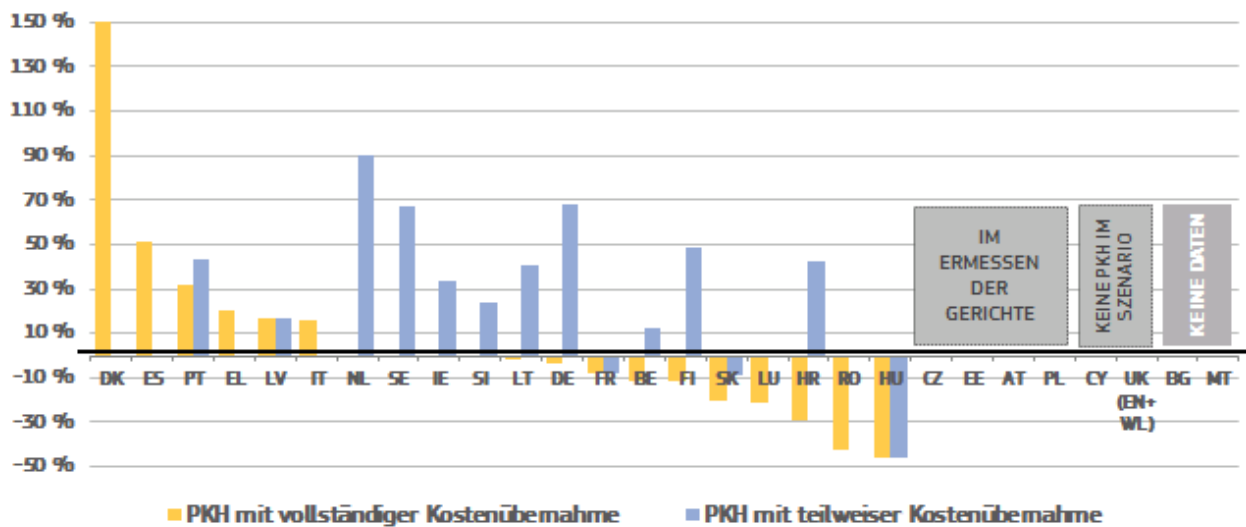
⁷⁵ Die Mitgliedstaaten wenden unterschiedliche Verfahren zur Festlegung der Anspruchsgrenze an, z. B. unterschiedliche Bezugszeiträume (Monats-/Jahreseinkommen). Ungefähr die Hälfte der Mitgliedstaaten hat auch eine Grenze in Bezug auf das persönliche Kapital des Antragstellers. Dies wurde bei dieser Zahl nicht berücksichtigt. In BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, LU und NL haben bestimmte Personengruppen (z. B. Personen, die bestimmte Leistungen erhalten) automatisch Anspruch auf Prozesskostenhilfe bei zivil- und handelsrechtlichen Streitigkeiten. Zusätzliche Kriterien, die von den Mitgliedstaaten herangezogen werden können, wie z. B. die Sach- und Rechtslage, bleiben in diesem Schaubild unberücksichtigt. Auch wenn dies nicht in direktem Zusammenhang mit dem Schaubild steht, ist anzumerken, dass in einigen Mitgliedstaaten (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK(EN+WL)) die Prozesskostenhilfe nicht auf natürliche Personen beschränkt ist.

⁷⁶ Um vergleichbare Daten zu erhalten, wurde die jeweilige Eurostat-Armutsschwelle eines jeden Mitgliedstaats in das Monatseinkommen umgerechnet. Danach liegt die Armutsrisikoschwelle bei 60 % des nationalen Medianwerts des verfügbaren Äquivalenzeinkommens. Europäische Erhebung über Einkommens- und Lebensbedingungen (SILC), Eurostat-Tabelle ilc_li01, abrufbar unter.: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

dass eine Person mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle möglicherweise keinen Anspruch auf Prozesskostenhilfe hat.

Einige Mitgliedstaaten verfügen über ein Prozesskostenhilfesystem, bei dem die mit einem Gerichtsverfahren verbundenen Kosten zu 100 % übernommen werden (Prozesskostenhilfe mit vollständiger Kostenübernahme), ergänzt durch ein System der Übernahme eines Teils der Kosten (Prozesskostenhilfe mit teilweiser Kostenübernahme), wobei sich die Kriterien für die teilweise Kostenübernahme von denen der vollständigen Kostenübernahme unterscheiden. Andere Mitgliedstaaten haben entweder ein System der vollständigen oder ein System der anteiligen Kostenübernahme.

Schaubild 21: Einkommensgrenze für Prozesskostenhilfe in einem bestimmten Verbraucherrechtsverfahren (*) (Unterschiede in % zwischen der Eurostat-Armutsschwelle und der Einkommensgrenze) (Quelle: Europäische Kommission und CCBE ⁽⁷⁷⁾)

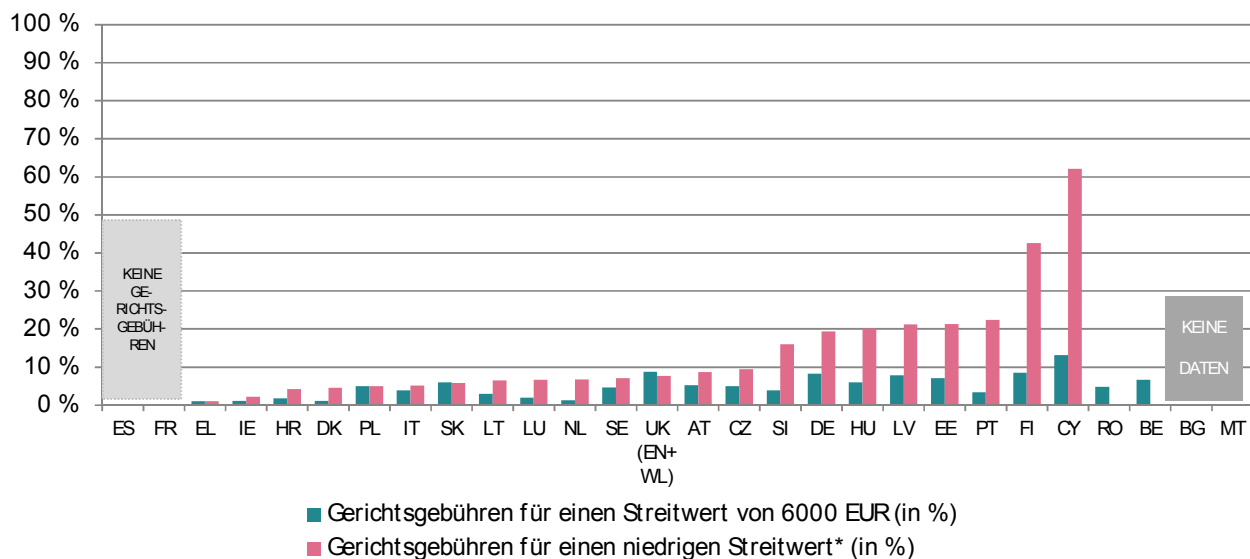


(*) LV: Aufgrund der Anpassung der Berechnungsmethode sind die Einkommensgrenzen mit denen des Vorjahres nicht vergleichbar. EE: Die Entscheidung über die Gewährung von Prozesskostenhilfe ist nicht von der Höhe der finanziellen Mittel des Antragstellers abhängig. IE: Aufgrund der Anpassung der Berechnungsmethode ist die Einkommensgrenze für Prozesskostenhilfe mit vollständiger Kostenübernahme nicht mit dem Vorjahreswert vergleichbar. Bei der Prozesskostenhilfe mit teilweiser Kostenübernahme wird auch das verfügbare Vermögen des Antragstellers berücksichtigt.

Die meisten Mitgliedstaaten verlangen von den Parteien zu Beginn eines Gerichtsverfahrens die Zahlung einer Gerichtsgebühr. Empfängern von Prozesskostenhilfe werden häufig die Gerichtsgebühren erlassen. Nur in EE, IE, NL und SI müssen Empfänger von Prozesskostenhilfe Gerichtsgebühren zahlen. In CZ entscheidet das jeweilige Gericht im Einzelfall darüber, ob ein Empfänger von Prozesskostenhilfe Gerichtsgebühren zahlen muss. In Schaubild 22 wird die Höhe der Gerichtsgebühren für zwei Szenarien miteinander verglichen und als Anteil am Streitwert dargestellt. Wenn die Gerichtsgebühr im nachstehenden Schaubild z. B. als Anteil in Höhe von 10 % an einem Streitwert von 6000 EUR dargestellt wird, muss der Bürger für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens eine Gerichtsgebühr von 600 EUR zahlen. Der niedrige Streitwert beruht auf der Eurostat-Armutsschwelle für den betreffenden Mitgliedstaat.

⁷⁷ Die Daten für 2018 wurden anhand von Antworten der CCBE-Mitglieder auf einen Fragebogen auf der Grundlage von folgendem spezifischem Szenario erhoben: Rechtsstreit eines Verbrauchers mit einem Unternehmen (zwei verschiedene Streitwerte: 6000 EUR und die Eurostat-Armutsschwelle in dem betreffenden Mitgliedstaat). Da sich die Voraussetzungen für Prozesshilfe nach der persönlichen Situation des Antragstellers richten, wurde folgendes Szenario zugrunde gelegt: abhängig beschäftigter Antragsteller im Alter von 35 Jahren, ledig, ohne unterhaltsberechtigten Person und Rechtsschutzversicherung, mit regelmäßigem Einkommen, wohnhaft in einer Mietwohnung.

Schaubild 22: Gerichtsgebühr für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens in einem bestimmten Verbraucherrechtsverfahren (*) (Höhe der Gerichtsgebühr als Anteil am Streitwert) (Quelle: Europäische Kommission und CCBE ⁽⁷⁸⁾)



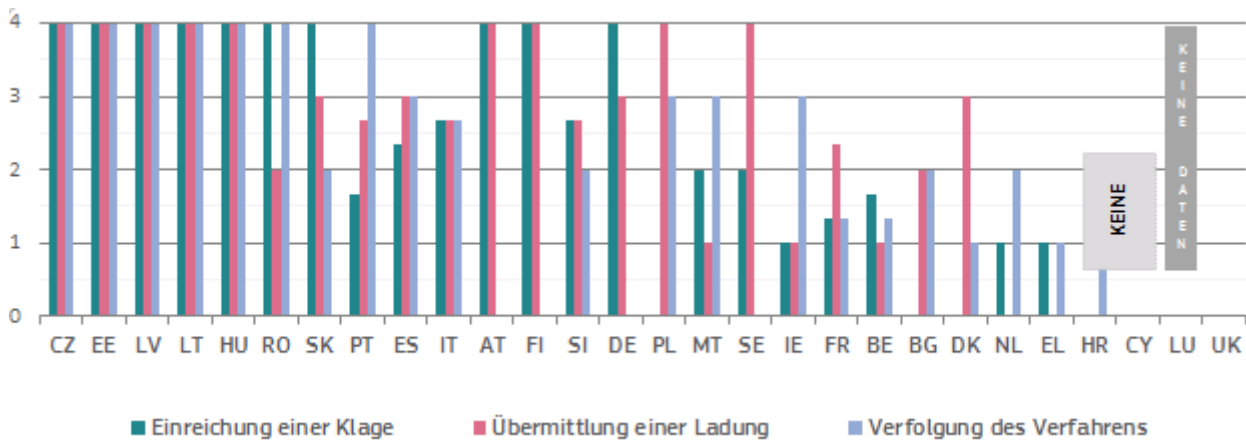
(*) „Niedriger Streitwert“ bedeutet einen Streitwert, der der Eurostat-Armutsschwelle für eine alleinstehende Person in dem betreffenden Mitgliedstaat entspricht (z. B. lag dieser Wert 2018 zwischen 110 EUR in RO und 1716 EUR in LU). BE und RO: Es lagen keine Informationen über Gerichtsgebühren für einen niedrigen Streitwert vor. LU: Als Kläger müssen Prozessparteien für die Einleitung eines Verfahrens Gerichtsvollzieherkosten zahlen, sofern sie nicht Empfänger von Prozesskostenhilfe sind. NL: Gerichtsgebühren bei einem Einkommen von < 2242 EUR/Monat.

– Online-Geltendmachung und Verfolgung von Forderungen –

Bestimmte Vorgänge in einem Gerichtsverfahren auf elektronischem Wege durchführen zu können, ist ein wichtiges Kriterium für die Qualität von Justizsystemen, da die elektronische Klageerhebung und die Möglichkeit, ein Verfahren online zu verfolgen und voranzutreiben, eine Erleichterung im Hinblick auf den Zugang zur Justiz und eine Verringerung von Verzögerungen und Kosten darstellen. IKT-Systeme in den Gerichten spielen zudem eine immer größere Rolle bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden und erleichtern damit die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften, wie etwa bei Verfahren für geringfügige Forderungen.

⁷⁸ Die Daten beziehen sich auf die im Jahr 2018 gültigen Einkommensgrenzen und wurden anhand von Antworten der CCBE-Mitglieder auf einen Fragebogen auf der Grundlage von folgendem spezifischem Szenario erhoben: Rechtsstreit eines Verbrauchers mit einem Unternehmen (zwei verschiedene Streitwerte: 6000 EUR und die Eurostat-Armutsschwelle in dem betreffenden Mitgliedstaat).

Schaubild 23: Verfügbarkeit elektronischer Mittel (*) (0 = in 0 % der Gerichte verfügbar, 4 = in 100 % der Gerichte verfügbar ⁽⁷⁹⁾) (Quelle: CEPEJ-Studie)

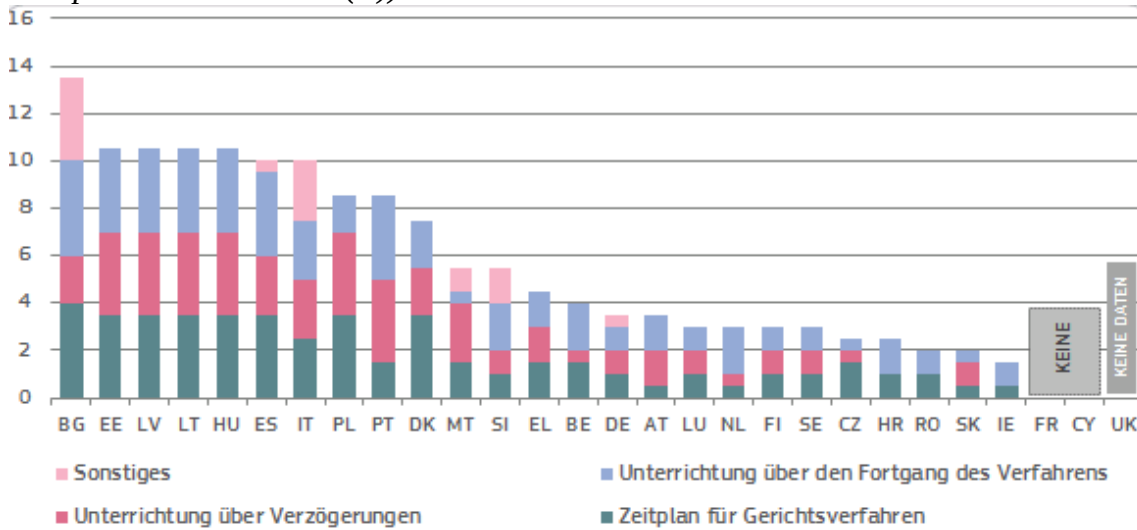


(*) **DK und RO:** Klagen bei Gericht können per E-Mail erhoben werden.

– Informationen für Parteien –

Schaubild 24 betrifft Standards für die Art und Weise, wie Parteien informiert werden und welche Art von Informationen sie über den Fortgang ihres Verfahrens erhalten, wobei der Schwerpunkt auf elektronischen oder automatisierten Methoden liegt. Einige Mitgliedstaaten verfügen über ein automatisiertes E-Mail- oder SMS-Benachrichtigungssystem, das über Verzögerungen, Terminpläne oder den allgemeinen Fortgang des Verfahrens informiert. Andere gewähren während des Verfahrens Online-Zugang zu den Informationen, wieder andere stellen dies in das Ermessen des Gerichts.

Schaubild 24: Standards für Informationen über den Fortgang des Verfahrens (Quelle: Europäische Kommission ⁽⁸⁰⁾)



⁷⁹ Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2017. Die Ausstattungsquote von 100 % (entsprechende Einrichtung vollständig eingeführt) bis 0 % (Einrichtung nicht vorhanden) gibt das Vorhandensein der vom Diagramm erfassten Einrichtung in Gerichten auf folgender Skala an: (100 % = 4 Punkte, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 1,33 Punkte je einzeltem Gebiet; 50–99 % = 3 Punkte, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 1 Punkt je einzeltem Gebiet; 10–49 % = 2 Punkte, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 0,66 Punkte je einzeltem Gebiet; 1–9 % = 1 Punkt, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 0,33 Punkte je einzeltem Gebiet. „Gebiet“ bezieht sich auf die Art der verhandelten Streitigkeiten (zivil-/handelsrechtlich, strafrechtlich, verwaltungsrechtlich oder sonstige).

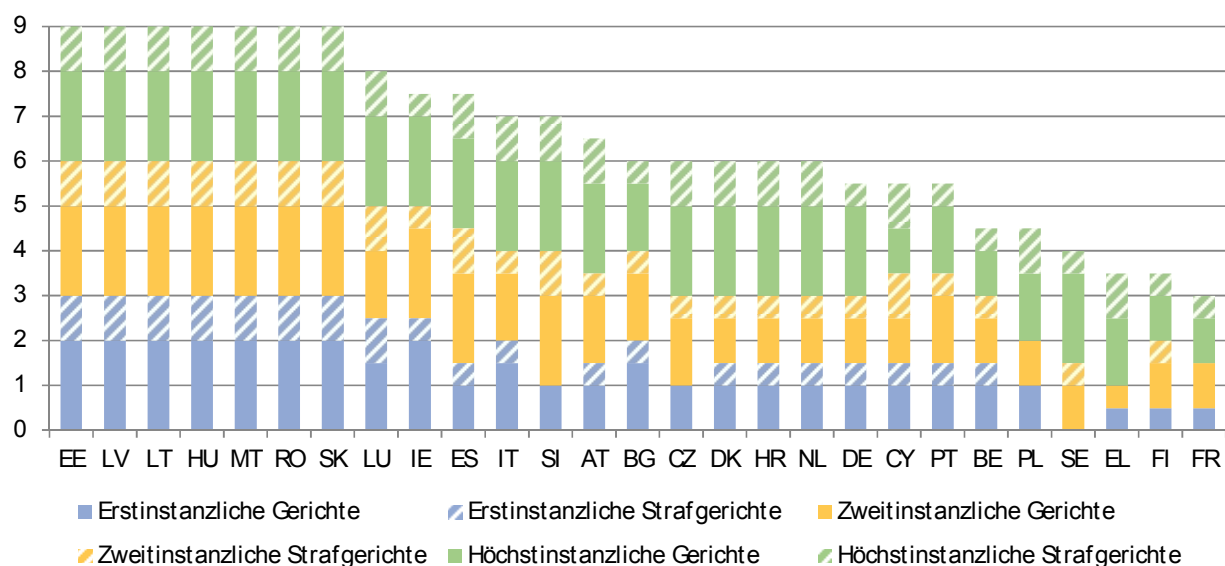
⁸⁰ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

(*) Höchstwert: 16 Punkte. Die Mitgliedstaaten erhielten Punkte in Abhängigkeit der Methode, die sie für die Bereitstellung jeder Art von Information verwenden: 1,5 Punkte für die automatische Benachrichtigung per E-Mail oder SMS, 1 Punkt für den Online-Zugang zum Fall während des Verfahrens und 0,5 Punkte für jede Information, die auf Anfrage der Parteien, nach Ermessen des Gerichts oder über eine andere Methode bereitgestellt wurde. **LU:** Mitteilungen per E-Mail sind nicht rechtsverbindlich (noch in der Umsetzungsphase). **SI:** Die neuen Verfahrensvorschriften nehmen die Gerichte in die Pflicht, eine Online-Ansicht der in den Gerichtsregistersystemen erfassten Daten zu ermöglichen. Eine solche muss jedoch erst eingerichtet werden.

– Zugang zu Urteilen –

Mit der Einrichtung eines Online-Zugangs zu Urteilen wird erreicht, dass die Transparenz von Justizsystemen erhöht wird, dass Bürger und Unternehmen ihre Rechte besser verstehen und dass für eine einheitlichere Rechtsprechung gesorgt wird. Das Ermöglichen des Online-Zugangs zu Urteilen ist für die Einrichtung von benutzerfreundlichen Suchmasken⁽⁸¹⁾, mit denen der Zugang zur Rechtsprechung für Angehörige der Rechtsberufe, aber auch für die Öffentlichkeit verbessert wird, von entscheidender Bedeutung. Bei der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen im Internet müssen vielfältige Interessen innerhalb der durch rechtliche und politische Rahmenbedingungen festgelegten Grenzen in Einklang gebracht werden.⁽⁸²⁾ Die Europäische Kommission unterstützt Offene-Daten-Initiativen des öffentlichen Sektors, einschließlich des Justizwesens.⁽⁸³⁾

Schaubild 25: Online-Zugang der Öffentlichkeit zu veröffentlichten Urteilen (*) (Zivil-/Handelssachen, Verwaltungssachen und Strafsachen, alle Instanzen) (Quelle: Europäische Kommission⁽⁸⁴⁾)



(*) Höchstwert: 9 Punkte. Für jede Gerichtsinstanz wurde ein Punkt vergeben, wenn alle Urteile in Zivil-/Handelssachen sowie Verwaltungs- und Strafsachen zugänglich sind (0,5 Punkte, wenn nur manche Urteile zugänglich sind). Hat ein Mitgliedstaat nur zwei Gerichtsinstanzen, wurden Punkte für drei Gerichtsinstanzen durch Spiegelung der jeweils höheren Instanz an der nicht vorhandenen Instanz vergeben. Bei Mitgliedstaaten, die nicht zwischen den beiden Rechtsgebieten (Zivil-/Handelssachen und Verwaltungssachen) unterscheiden, wurde die

⁸¹ Siehe *Best practice guide for managing Supreme Courts* im Rahmen des Projekts *Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems*, S. 29.

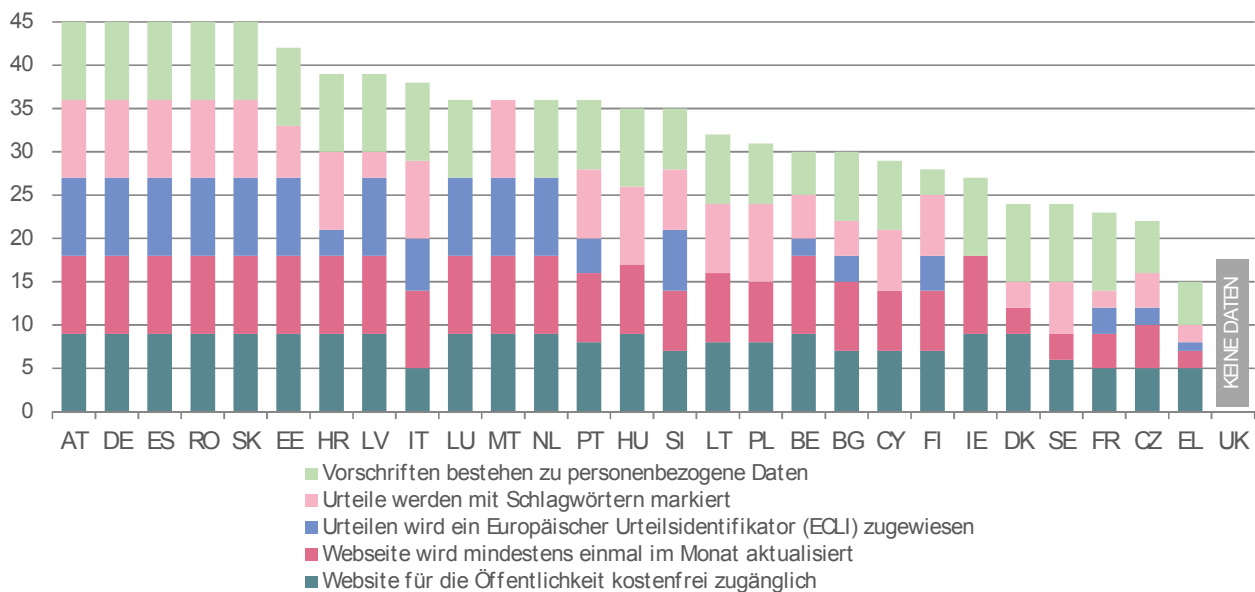
⁸² Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren in Bezug auf die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen im Internet (ABl. C 362 vom 8.10.2018, S. 2).

⁸³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>

⁸⁴ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

gleiche Punktzahl für beide Rechtsgebiete vergeben. **BG:** Alle strafrechtlichen Entscheidungen des Kassationsgerichts werden veröffentlicht, mit Ausnahme der Entscheidungen, die als Verschlussache eingestufte Informationen enthalten. **LU und SE:** Die Gerichte veröffentlichen Urteile nicht regelmäßig online (nur richtungsweisende Entscheidungen). **LV:** Bei im Rahmen nicht öffentlicher Verhandlungen ergangenen Urteilen werden nur die öffentlich verkündeten Teile online veröffentlicht. **DE:** Jedes Bundesland entscheidet über die Online-Verfügbarkeit erstinstanzlicher Urteile. **IE:** Bei Strafsachen, die als Ordnungswidrigkeiten („summary cases“) eingestuft werden, ergeht in der Regel kein schriftliches Urteil. **CY:** Bei Verwaltungs- und Strafsachen entscheiden die Richter, welche Urteile zu veröffentlichen sind. **NL:** Die Gerichte entscheiden über die Veröffentlichung gemäß entsprechenden Kriterien. **PL:** Bei Verwaltungssachen entscheidet der Leiter der Abteilung in jedem Gericht über die Veröffentlichung. **PT:** Bei Zivil- und Strafsachen entscheidet ein Ausschuss innerhalb des Gerichts über die Veröffentlichung.

Schaubild 26: Modalitäten für die Online-Veröffentlichung von Urteilen in allen Instanzen
 (*) (Zivil-/Handelssachen, Verwaltungssachen und Strafsachen, alle Instanzen) (Quelle: Europäische Kommission ⁽⁸⁵⁾)



(*) Höchstwert: 45 Punkte. Für jede der drei Instanzen können drei Punkte vergeben werden, wenn sowohl Zivil-/Handelssachen, Verwaltungssachen und Strafsachen abgedeckt sind. Wenn z.B. nur eine der drei Verfahrenskategorien abgedeckt ist, wird nur ein Punkt pro Instanz vergeben. Hat ein Mitgliedstaat nur zwei Instanzen, werden Punkte für drei Instanzen durch Spiegelung der jeweils höheren Instanz der nicht vorhandenen Instanz vergeben. Für die Mitgliedstaaten, in denen nicht zwischen Verwaltungssachen und Zivil-/Handelssachen unterschieden wird, werden für beide Rechtsgebiete dieselben Punkte vergeben. **CZ:** Einigen zweitinstanzlichen Urteilen in Zivil-/Handelssachen wurde ein Europäischer Urteilsidentifikator (ECLI) zugewiesen. **IE:** In der irischen Rechtsordnung werden Verwaltungssachen innerhalb der Kategorie „Zivil-/Handelssachen“ zusammengefasst. **NL:** Keine Schlagwörter, aber jeder Veröffentlichung ist ein Inhaltsverzeichnis beigelegt.

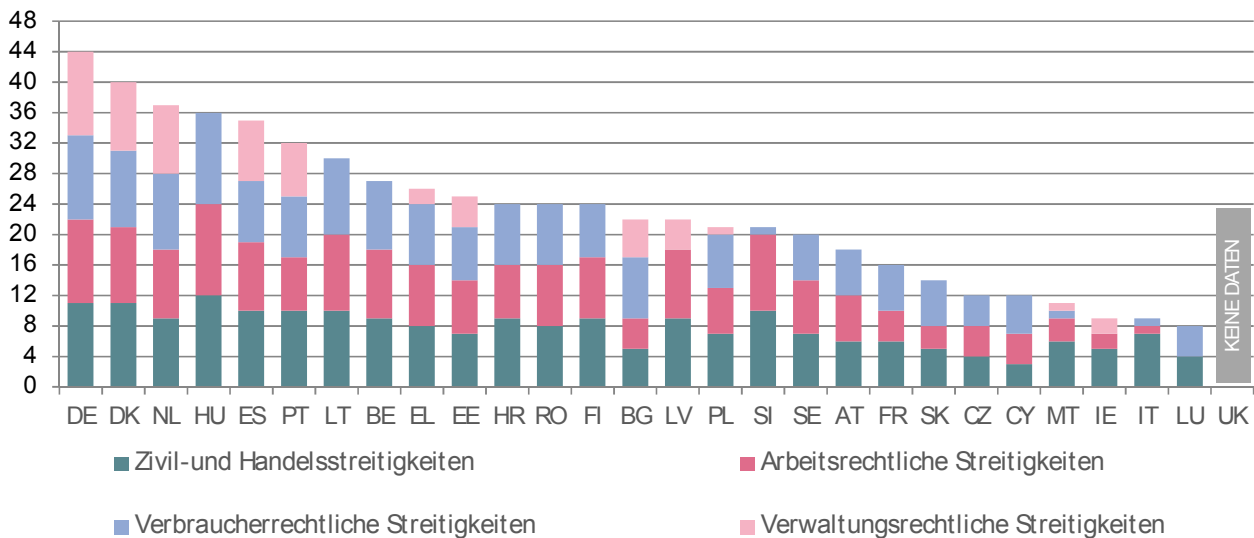
– Zugang zu Methoden der alternativen Streitbeilegung –

In Schaubild 27 sind die Bemühungen der Mitgliedstaaten bei der Förderung der freiwilligen Anwendung von Methoden der alternativen Streitbeilegung durch Einsatz von Anreizen dargestellt, die je nach Rechtsgebiet unterschiedlich ausfallen können ⁽⁸⁶⁾.

⁸⁵ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

⁸⁶ Die Nutzung der alternativen Streitbeilegung als zwingende Voraussetzung für den Gang zum Gericht ist keine Verfahrensweise, die Anreize für die Nutzung der alternativen Streitbeilegung schafft oder diese fördert, da solche Bestimmungen in Anbetracht des in der EU-Grundrechtecharta verankerten Rechts, einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht einzulegen, bedenklich sind.

Schaubild 27: Förderung und Anreize für die Nutzung von Methoden der alternativen Streitbeilegung (*) (Quelle: Europäische Kommission ⁽⁸⁷⁾)



(*) Höchstwert: 48 Punkte. Die aggregierten Daten wurden auf der Grundlage folgender Indikatoren gesammelt: 1) Informationen zur alternativen Streitbeilegung werden auf eine Website gestellt; 2) Werbekampagnen in den Medien; 3) Broschüren für die Öffentlichkeit; 4) Gericht bietet auf Anfrage spezielle Informationsveranstaltungen zur alternativen Streitbeilegung an; 5) Koordinator für alternative Streitbeilegung/Mediation an Gerichten; 6) Evaluierungen zur Nutzung der alternativen Streitbeilegung werden veröffentlicht; 7) Statistiken zur Nutzung der alternativen Streitbeilegung werden veröffentlicht; 8) Prozesskostenhilfe deckt (teilweise oder vollständig) die Kosten der alternativen Streitbeilegung; 9) Gerichtsgebühren werden vollständig oder teilweise zurückerstattet (Stempelgebühren inbegriffen), wenn die alternative Streitbeilegung erfolgreich ist; 10) für ein Verfahren der alternativen Streitbeilegung ist kein Anwalt erforderlich; 11) Richter kann als Mediator fungieren; 12) eine von den Parteien erzielte Einigung wird vor Gericht durchsetzbar. Für jeden dieser 12 Indikatoren wurde ein Punkt für jedes Rechtsgebiet vergeben. **DK:** Jedes Gericht setzt einen Beauftragten ein, der Mediationsverfahren fördert. Verwaltungsgerichte haben die Möglichkeit, den Parteien vorzuschlagen, eine Mediation in Anspruch zu nehmen. **IE:** Verwaltungssachen werden innerhalb der Kategorie „Zivil-/Handelssachen“ zusammengefasst. **EL:** Bei Vergabeverfahren ist an Oberverwaltungsgerichten die alternative Streitbeilegung möglich. **ES:** In arbeitsrechtlichen Verfahren ist die alternative Streitbeilegung vorgeschrieben. **LT:** Ein Sekretär der nationalen Gerichtsverwaltungsbehörde koordiniert die gerichtlichen Mediationsverfahren bei Gericht. **PT:** Bei zivil- und handelsrechtlichen Streitigkeiten werden Gerichtsgebühren nur im Falle der Friedensgerichte zurückerstattet. **SK:** Die slowakische Rechtsordnung unterstützt die alternative Streitbeilegung in Verwaltungssachen nicht. **SE:** Richter verfügen bei der alternativen Streitbeilegung über einen Ermessensspielraum bei Verfahrensentscheidungen. Sofern vertretbar, muss es für den Richter im Vordergrund stehen, eine gütliche Einigung zu erzielen.

3.2.2. Ressourcen

Damit das Justizsystem gut funktioniert, sind ausreichende Ressourcen, einschließlich der notwendigen Investitionen in physische und technische Infrastruktur, sowie qualifiziertes, gut ausgebildetes und angemessen vergütetes Personal in allen Tätigkeitsfeldern notwendig. Ohne angemessene Einrichtungen, Instrumente oder Mitarbeiter mit den erforderlichen Qualifikationen, Kompetenzen und Möglichkeiten für ihre Fortbildung steht die Qualität gerichtlicher Verfahren und Entscheidungen auf dem Spiel.

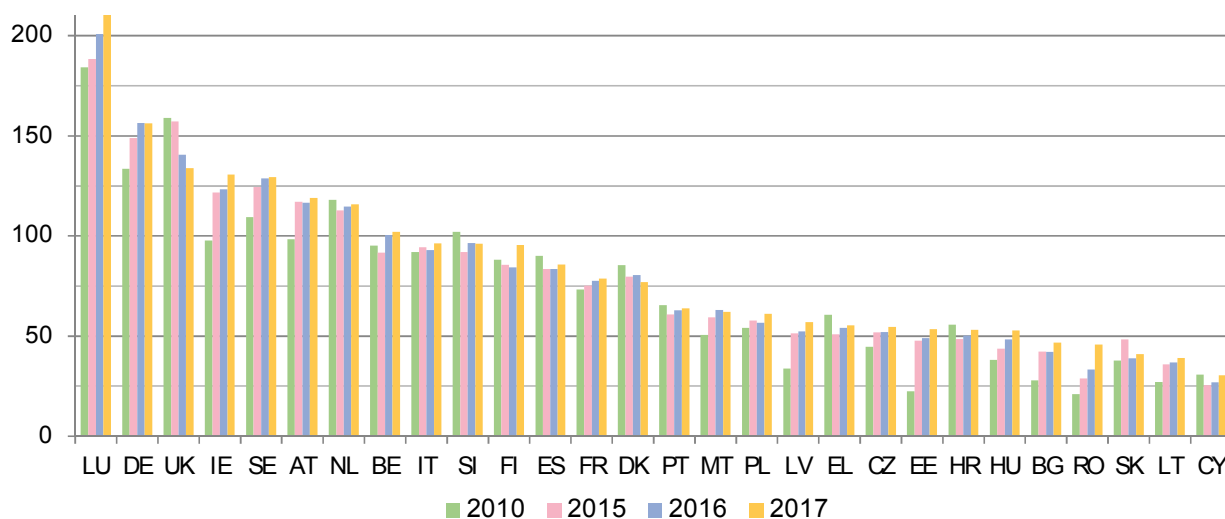
– Finanzielle Ressourcen –

Die nachstehenden Schaubilder zeigen die tatsächlichen Staatsausgaben für die Funktion des Justizsystems (ohne Gefängnisse) sowohl nach Einwohnern (Schaubild 28) als auch als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (Schaubild 29). In weiteren Schaubildern sind die Kriterien zur

⁸⁷ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

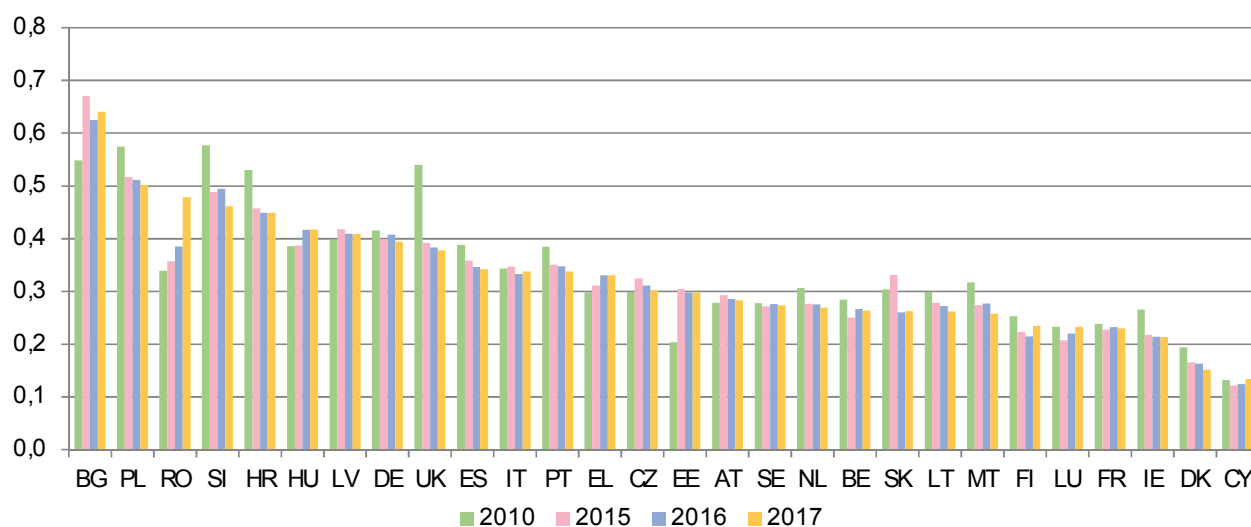
Festlegung der finanziellen Ressourcen (Schaubild 30) und die Hauptkategorien der Ausgaben für Gerichte (Schaubild 31)⁽⁸⁸⁾ dargestellt.

Schaubild 28: Gesamtausgaben des Staates für die Gerichte (*) (in EUR je Einwohner)
(Quelle: Eurostat)



(*) Die Mitgliedstaaten sind absteigend nach ihren Ausgaben im Jahr 2017 sortiert. Die Daten für 2017 für ES, FR, HR, NL und SK sind vorläufig.

Schaubild 29: Gesamtausgaben des Staates für die Gerichte (*) (als Prozentsatz des BIP)
(Quelle: Eurostat)

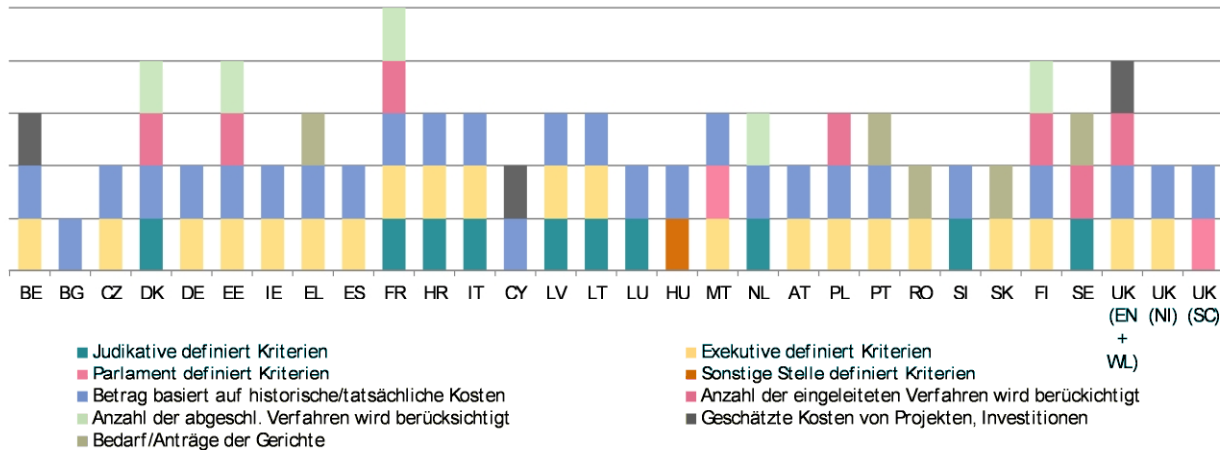


(*) Die Mitgliedstaaten sind absteigend nach ihren Ausgaben im Jahr 2017 sortiert. Die Daten für 2017 für ES, FR, HR, NL und SK sind vorläufig.

⁸⁸ (Tatsächliche) Gesamtausgaben des Staates für die Verwaltung, den Betrieb oder die Unterstützung der Verwaltungs-, Zivil- und Strafgerichte und des Justizsystems, einschließlich der Vollstreckung gerichtlich verhängter Geldbußen und gerichtlicher Vergleiche und der Umsetzung von Bewährungsverfahren, sowie für Prozesskostenhilfe und vom Staat finanzierte oder durch Leistungen unterstützte Rechtsvertretung und -beratung im Namen des Staates oder im Namen Dritter, ohne Gefängnisverwaltungen (Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Klassifikation der Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG), Gruppe 03.3), Eurostat-Tabelle *gov_10a_exp*, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

In Schaubild 30 ist dargestellt, welcher Teil der Staatsgewalt (Judikative, Legislative oder Exekutive) die Kriterien zur Festlegung der finanziellen Ressourcen für das Justizwesen definiert und welche Art von Kriterien herangezogen wurde.

Schaubild 30: Kriterien zur Festlegung der finanziellen Ressourcen für das Justizwesen (*)
(⁸⁹)



(*) **DK:** Die Zahl der bei den Gerichten erster Instanz eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren wird berücksichtigt. **DE:** Berücksichtigt nur den Haushalt des Bundesgerichtshofs – in Bezug auf die Gerichte erster und zweiter Instanz. Das Justizsystem ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. **EE:** Zahl der bei den Gerichten erster und zweiter Instanz eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren. **FR:** Zahl der bei den Gerichten aller Instanzen eingeleiteten und abgeschlossenen Verfahren. Die Zahl der abgeschlossenen Verfahren wird auf der Grundlage einer Evaluierung der Kosten für die Gerichte berücksichtigt. **IT:** Das Justizministerium legt Kriterien für die Zivil- und Strafgerichte fest, während der Rat für das Justizwesen (CPGA) die Kriterien für die Verwaltungsgerichte bestimmt. **HU:** Laut Gesetz müssen die Gehälter der Richter so im Zentralen Haushaltsgesetz festgelegt werden, dass der Betrag nicht geringer ist als der des Vorjahres. **NL:** Die Zahl der abgeschlossenen Verfahren wird auf der Grundlage einer Evaluierung der Kosten für die Gerichte berücksichtigt. **FI:** Die Zahl der abgeschlossenen Verfahren wird auf der Grundlage einer Evaluierung der Kosten für die Gerichte berücksichtigt.

Schaubild 31 zeigt erstmals die wichtigsten wirtschaftlichen Kategorien staatlicher Ausgaben für Gerichte: 1) Löhne und Gehälter für Richter und Gerichtsbedienstete, einschließlich Sozialbeiträgen („Arbeitnehmerentgelt“⁽⁹⁰⁾), 2) betriebliche Aufwendungen für Waren und Dienstleistungen, die von Gerichten verbraucht oder in Anspruch genommen werden, wie Gebäudemieten, Bürobedarf, Energie und Prozesskostenhilfe („Intermediärverbrauch“⁽⁹¹⁾), 3) Investitionen in Anlagegüter wie Gerichtsgebäude und Software („Bruttoanlageinvestitionen“⁽⁹²⁾) und 4) sonstige Ausgaben.

⁸⁹ Die Daten wurden mittels eines aktualisierten Fragebogens erhoben, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem ENCJ erstellt hat. Die Antworten der Mitgliedstaaten ohne Rat für das Justizwesen wurden in Zusammenarbeit mit dem Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU eingeholt.

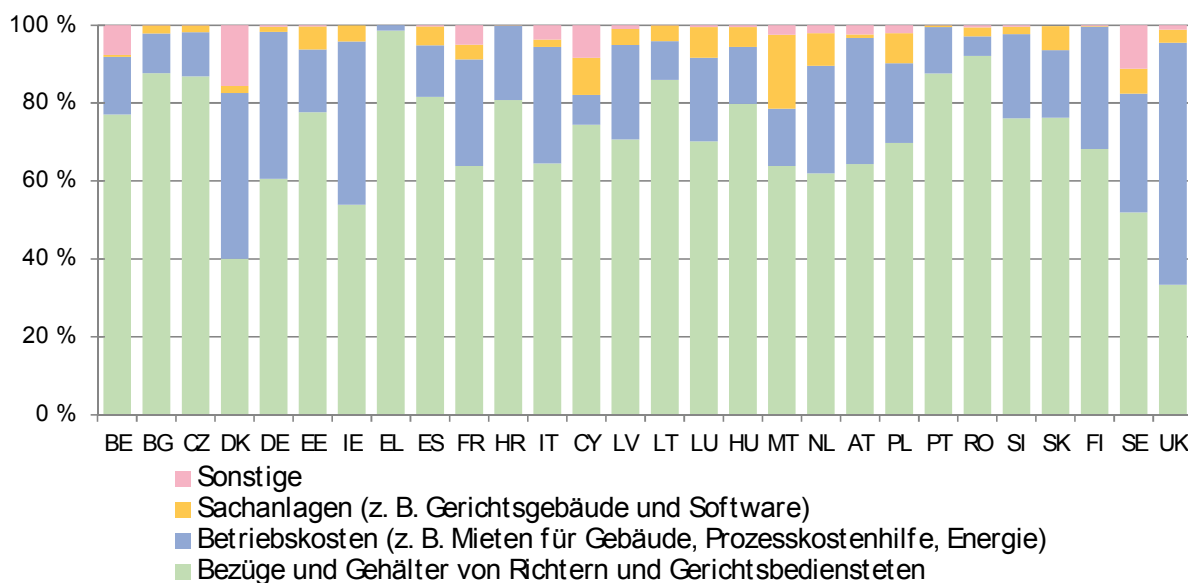
⁹⁰ Das Arbeitnehmerentgelt besteht aus Löhnen und Gehältern in Form von Geld- oder Sachleistungen (D.11) und aus tatsächlichen oder unterstellten Sozialbeiträgen der Arbeitgeber (D.121 und D.122). Siehe: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees.

⁹¹ Der Intermediärverbrauch ist ein Begriff der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, der den Wert der als Input durch einen Produktionsprozess verbrauchten Waren und Dienstleistungen misst. Darin nicht enthalten sind [Anlagegüter](#), deren Verbrauch als Verbrauch von [Anlagekapital](#) erfasst wird. Die Waren und Dienstleistungen werden durch den Produktionsprozess entweder umgebildet oder verbraucht.

Siehe https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption.

⁹² Bruttoanlageinvestitionen umfassen den Erwerb von [Anlagegütern](#), abzüglich der Veräußerungen, durch gebietsansässige Produzenten in einem gewissen Zeitraum. Sie enthalten auch gewisse Werterhöhungen an nichtproduzierten Vermögensgütern durch produktive Tätigkeiten von Produzenten oder institutionellen Einheiten. Zum Anlagevermögen zählen produzierte Sachanlagen und produzierte immaterielle Anlagegüter, die wiederholt oder kontinuierlich länger als ein Jahr in der Produktion eingesetzt werden. Siehe

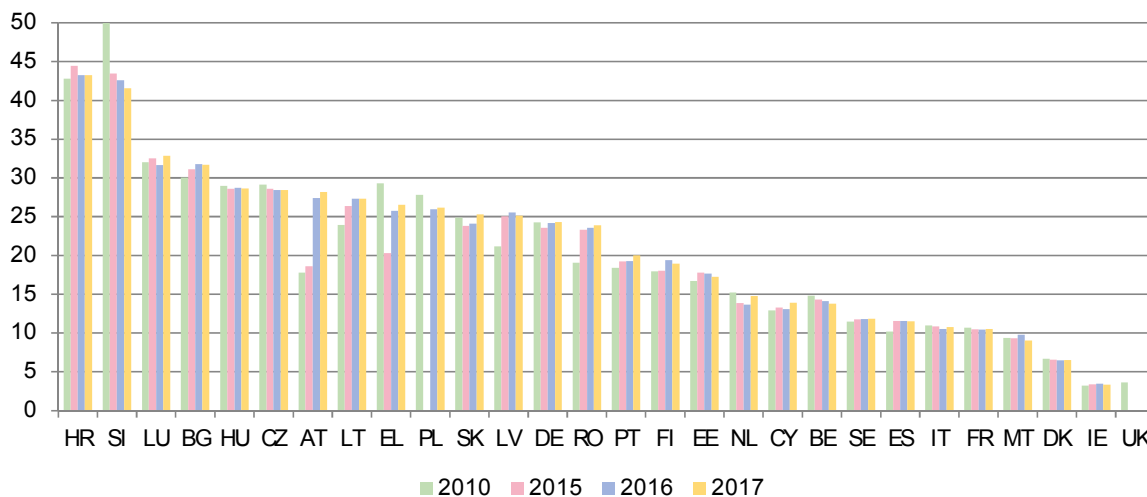
Schaubild 31: Gesamtausgaben des Staates für die Gerichte (2017, als Prozentsatz der Ausgaben) (Quelle: Eurostat)



– Personelle Ressourcen –

Angemessene personelle Ressourcen sind für die Qualität des Justizsystems unerlässlich. Vielfalt unter den Richtern, einschließlich eines ausgewogeneren Geschlechterverhältnisses, bringt einen Zuwachs an Wissen, Kompetenzen und Erfahrungen und spiegelt die gesellschaftliche Realität wider.

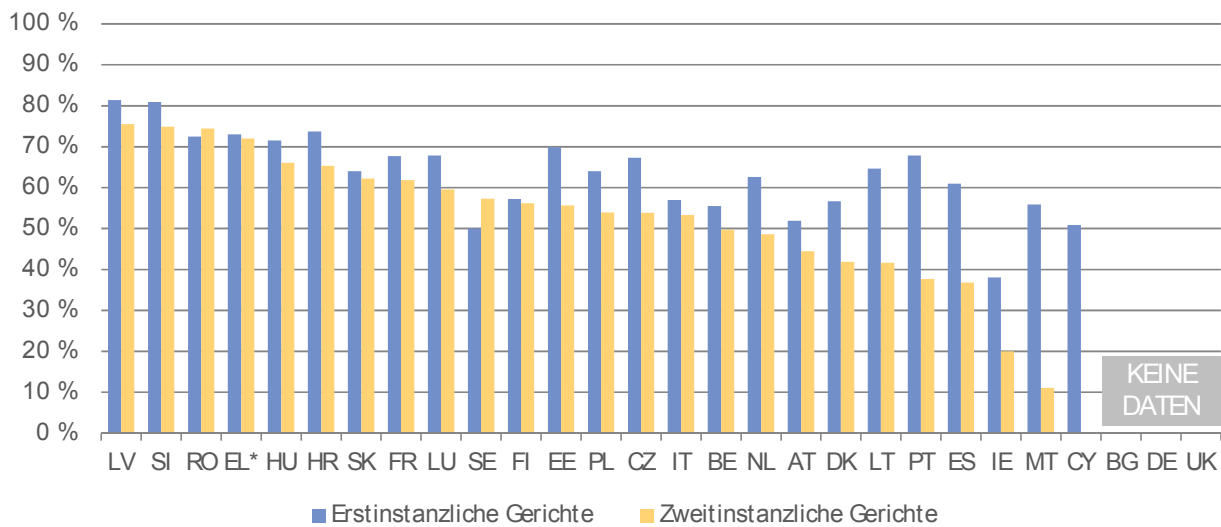
Schaubild 32: Zahl der Richter (*) (je 100 000 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)



(*) Diese Kategorie besteht nach der CEPEJ-Methodik aus Vollzeit-Richtern. Rechtspfleger, die es nur in einigen Mitgliedstaaten gibt, sind nicht erfasst. **AT:** Daten zur Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden erstmals für den Zyklus 2016 eingeführt. **EL:** Die Gesamtzahl der Berufsrichter enthält verschiedene Kategorien für die oben dargestellten Jahre, was die Abweichungen teilweise erklärt. Seit 2016 umfassen die Daten zur Zahl der Berufsrichter alle Dienstränge für die Strafjustiz und die politische Justiz sowie für Verwaltungsrichter. **IT:** Regionale Verwaltungsgerichte, regionale Prüfkommisionen, lokale Steuerkommissionen und Militärgerichte werden nicht berücksichtigt. **UK:** Gewichteter Durchschnitt der drei Rechtsordnungen. Die Daten für 2010 beinhalten für **UK (NI)** Daten für 2012. **LU:** Die Zahlen wurden anhand einer verbesserten Methodik überarbeitet.

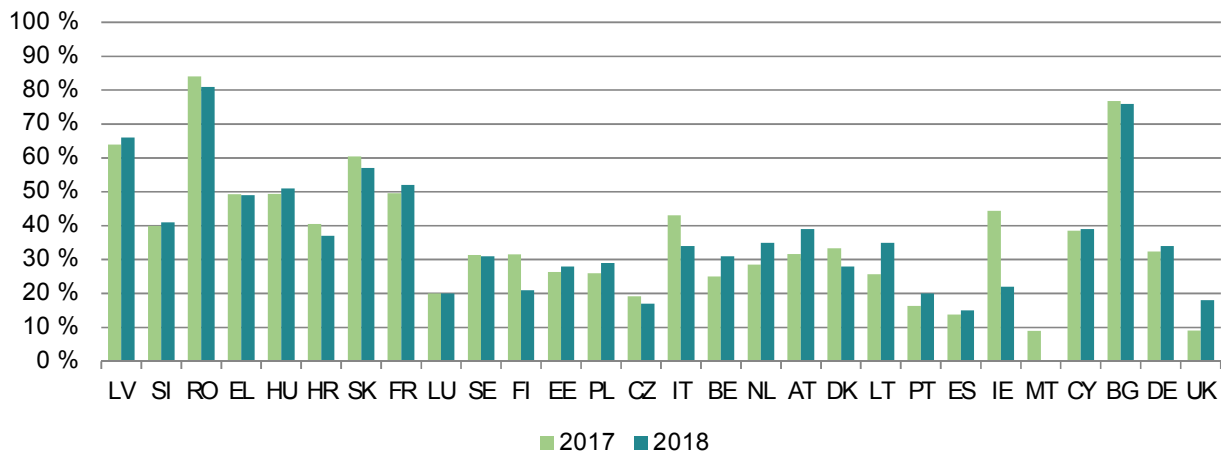
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross fixed capital formation \(GFCF\)/de](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)/de).

Schaubild 33: Anteil weiblicher Berufsrichter an Gerichten 1. und 2. Instanz im Jahr 2017
(Quelle: CEPEJ-Studie)



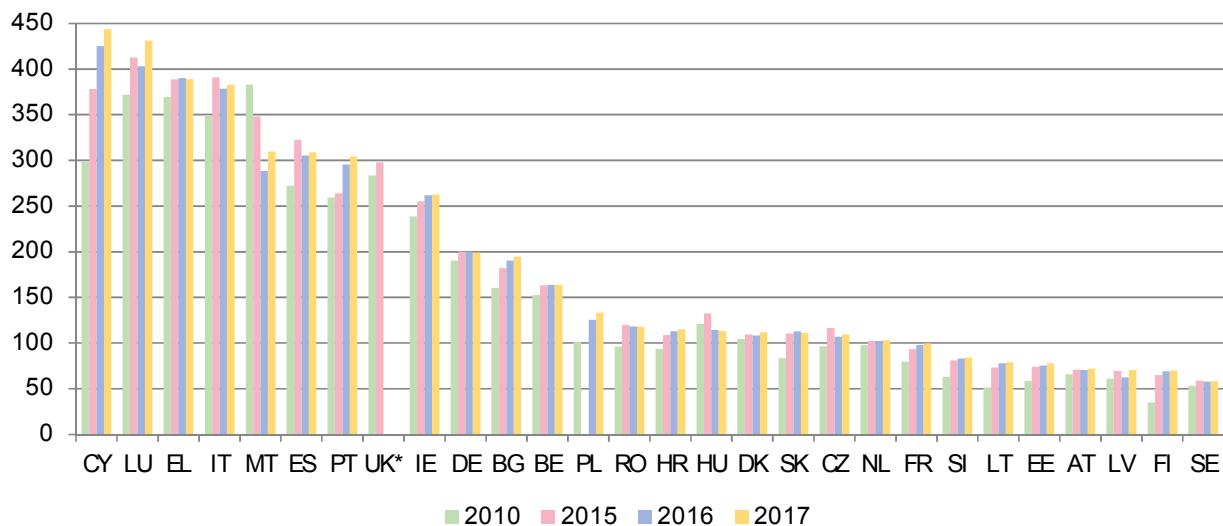
(*) EL: Die Daten stammen aus dem Jahr 2016.

Schaubild 34: Anteil weiblicher Berufsrichter an obersten Gerichtshöfen 2017 und 2018 (*)
(Quelle: Europäische Kommission⁹³)



(*) Die Mitgliedstaaten sind in derselben Reihenfolge wie in Schaubild 33 angeordnet.

⁹³ Daten für 2018. Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, Datenbank für Gender-Statistiken, abrufbar unter: http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt.

Schaubild 35: Zahl der Anwälte (*) (je 100 000 Einwohner) (Quelle: CEPEJ-Studie)

(*) Nach der CEPEJ-Methodik werden als Anwälte Personen bezeichnet, die gemäß innerstaatlichem Recht mit der Qualifikation oder Erlaubnis ausgestattet sind, im Namen ihrer Mandanten zu handeln und sich für diese einzusetzen, das Recht anzuwenden, vor Gericht aufzutreten oder ihre Mandanten in juristischen Belangen zu beraten oder zu vertreten (Empfehlung Rec (2000) 21 des Ministerkomitees des Europarats über die freie Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte). **DE:** In Deutschland wird nicht zwischen verschiedenen Gruppen von Anwälten (z. B. Rechtsberater und Prozessanwälte) unterschieden. **FI:** Seit 2015 umfasst die Zahl der Anwälte sowohl die Zahl der im privaten Sektor als auch die Zahl der im öffentlichen Sektor tätigen Anwälte. **UK:** Daten für 2010 und 2014.

– Aus- und Fortbildung –

Die justizielle Aus- und Fortbildung leistet einen wichtigen Beitrag zur Qualität gerichtlicher Entscheidungen und zum Dienst der Justiz für die Bürger. Die nachstehenden Daten betreffen die justizielle Aus- und Fortbildung in einem breiten Spektrum von Bereichen, darunter Kommunikation mit Parteien und Presse und juristische Kompetenzen.

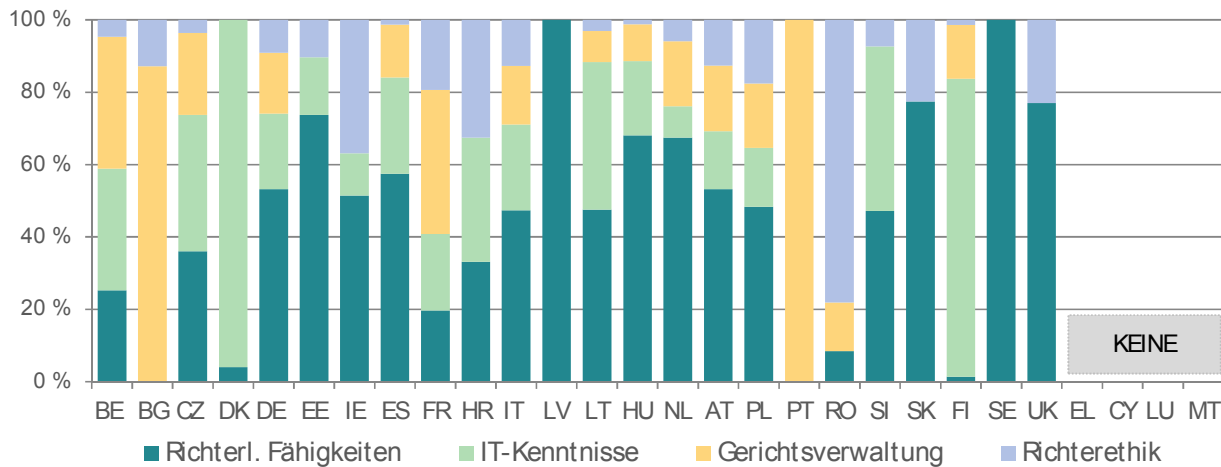
Schaubild 36: Teilnahme von Richtern an Fortbildungsveranstaltungen auf dem Gebiet des EU-Rechts oder des Rechts anderer Mitgliedstaaten (*) (in Prozent der Richter insgesamt) (Quelle: Europäische Kommission (⁹⁴))

(*) Bei einigen Mitgliedstaaten wurden die Werte zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Schaubilds nicht vollständig angezeigt (SI-Wert = 257 %). In einigen Mitgliedstaaten beträgt die Teilnehmerquote mehr als 100 %, was bedeutet, dass einige Teilnehmer an mehr als einer Fortbildungsveranstaltung teilgenommen haben. **DK:** Die Daten umfassen Gerichtsbedienstete. **IT:** Regionale

⁹⁴ Die Daten für 2017 wurden in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie der CEPEJ erhoben.

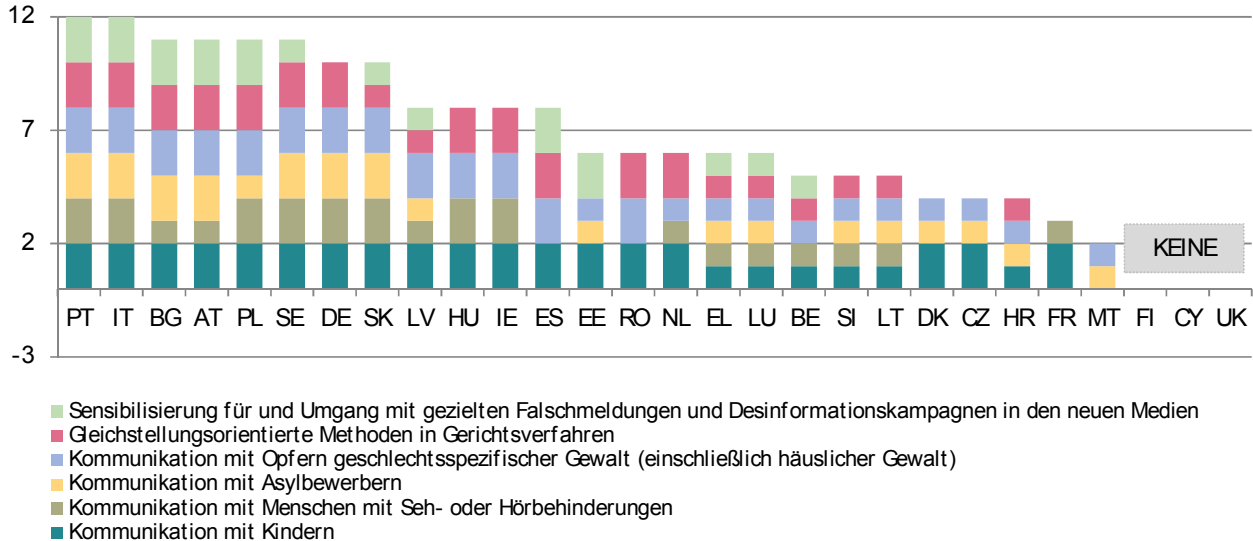
Verwaltungsgerichte, regionale Prüfungskommissionen, lokale Steuerkommissionen und Militärgerichte werden nicht berücksichtigt. AT: Die Daten umfassen Staatsanwälte. UK: Die Daten stammen aus dem Jahr 2016.

Schaubild 37: Anteil der Richterfortbildung in verschiedenen Kompetenzen (*) (als Anteil an der Gesamtzahl der Richter, die diese Art von Fortbildungsveranstaltung besucht haben) (Quelle: Europäische Kommission ⁽⁹⁵⁾)



(*) Das Schaubild zeigt die Verteilung der Richter, die (nach der Grundausbildung zum Richter) an Fortbildungsveranstaltungen in jedem der vier ausgewiesenen Bereiche teilgenommen haben, als prozentualen Anteil an der Gesamtzahl der Richter mit dieser Art von Fortbildung. Juristische Fortbildungen bleiben unberücksichtigt. Die für die Richterfortbildung zuständigen Stellen in EL, CY, LU und MT haben keine Fortbildungsveranstaltungen in den ausgewählten Kompetenzen angeboten. DK: Die Daten umfassen Gerichtsbedienstete. AT: Die Daten umfassen Staatsanwälte. UK: Die Daten betreffen England und Wales.

Schaubild 38: Verfügbarkeit von Fortbildungsveranstaltungen für Richter zum Thema Kommunikation (*) (Quelle: Europäische Kommission ⁽⁹⁶⁾)



(*) Höchstwert: 12 Punkte. Die Mitgliedstaaten erhielten 1 Punkt, wenn sie eine Erstausbildung anbieten, und 1 Punkt im Falle von Fortbildungen (maximal 2 Punkte für jede Art der Fortbildung). DK: Es werden keine Fortbildungsveranstaltungen zur Kommunikation mit Seh- oder Hörgeschädigten angeboten, weil der Staat Seh- oder Hörgeschädigten bei Gericht Hilfsmittel oder Assistenten, z. B. einen Gebärdendolmetscher, unterstützend zur Seite stellt.

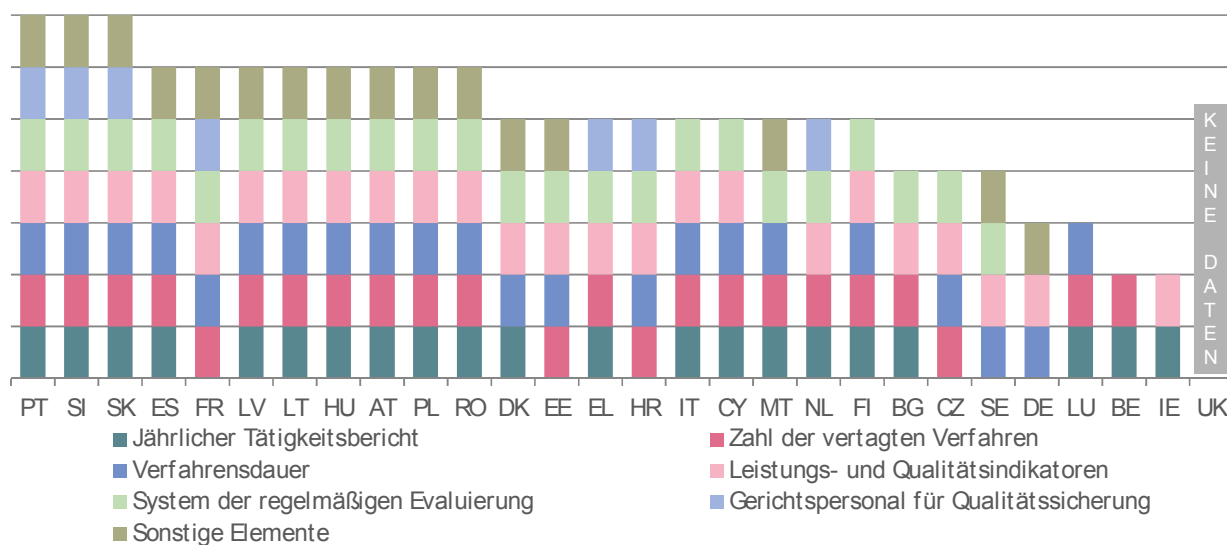
⁹⁵ Die Daten für 2017 wurden in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie der CEPEJ erhoben. Zu den „richterlichen Fähigkeiten“ gehören Tätigkeiten wie das Leiten von Verhandlungen, das Abfassen von Entscheidungen oder rhetorische Aspekte.

⁹⁶ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

3.2.3. Bewertungsinstrumente

Durch die Beobachtung und Evaluierung der Gerichtsarbeit lassen sich Mängel und Erfordernisse leichter erkennen, was dem Justizsystem dabei helfen kann, seine Qualität zu verbessern. Eine regelmäßige Evaluierung könnte dazu beitragen, dass das Justizsystem besser auf aktuelle und künftige Herausforderungen reagieren kann. Geeignete IKT-Instrumente könnten Fallbearbeitungssysteme in Echtzeit bereitstellen und damit helfen, landesweit vereinheitlichte Gerichtsstatistiken zu liefern. Zudem können sie für die Verwaltung von Rückständen und automatisierten Frühwarnsystemen eingesetzt werden. Umfragen sind unerlässlich, um zu bewerten, wie die Justizsysteme aus Sicht der Angehörigen der Rechtsberufe und der Verfahrensbeteiligten funktionieren. Eine angemessene Nachbereitung von Umfragen ist eine Voraussetzung für die Verbesserung von Justizsystemen.

Schaubild 39: Verfügbarkeit von Beobachtung und Evaluierung der Gerichtsarbeit (*)
(Quelle: CEPEJ-Studie ⁽⁹⁷⁾)



(*) Das Evaluierungssystem bezieht sich auf die Leistung des Gerichtssystems anhand von Indikatoren und Zielen. 2018 gaben alle Mitgliedstaaten an, über ein System zu verfügen, das die Beobachtung der Zahl neuer Verfahren, die Zahl der ergangenen Entscheidungen und die Dauer der Verfahren ermöglicht, sodass sich diese Kategorien für das obige Schaubild erübrigen. Ebenso hat die intensivere Arbeit an Qualitätsstandards deren Funktion als Evaluierungskategorie überflüssig gemacht. Daten zu „Sonstige Elemente“ umfassen z. B. die Verfahrensabschlussquote (AT, FR), die Zahl der Rechtssachen, in denen Rechtsmittel eingelegt wurden, und die Zahl der Durchsetzungsverfahren (ES), die Zahl der Rechtssachen nach Art der Streitigkeiten (SK), den Ausgang von Verfahren, z. B. vollständige oder teilweise Erfüllung (SK), rechtskräftige Verurteilungen und ausgesetzte Verfahren (RO) und die Zahl der Verhandlungstage (PL).

Schaubild 40: Verfügbarkeit von IKT für die Fallbearbeitung und Statistiken über die Gerichtsarbeit (0 = in 0 % der Gerichte verfügbar, 4 = in 100 % der Gerichte verfügbar ⁽⁹⁸⁾) (Quelle: CEPEJ-Studie)

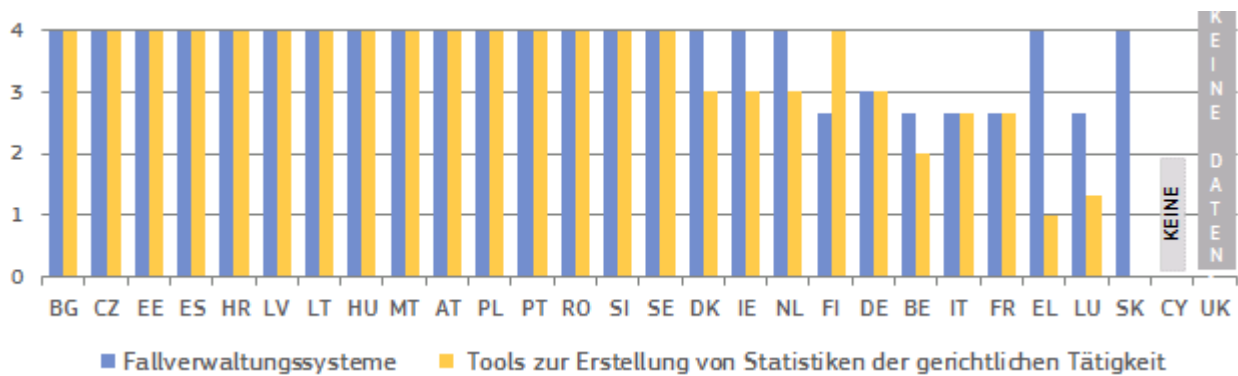
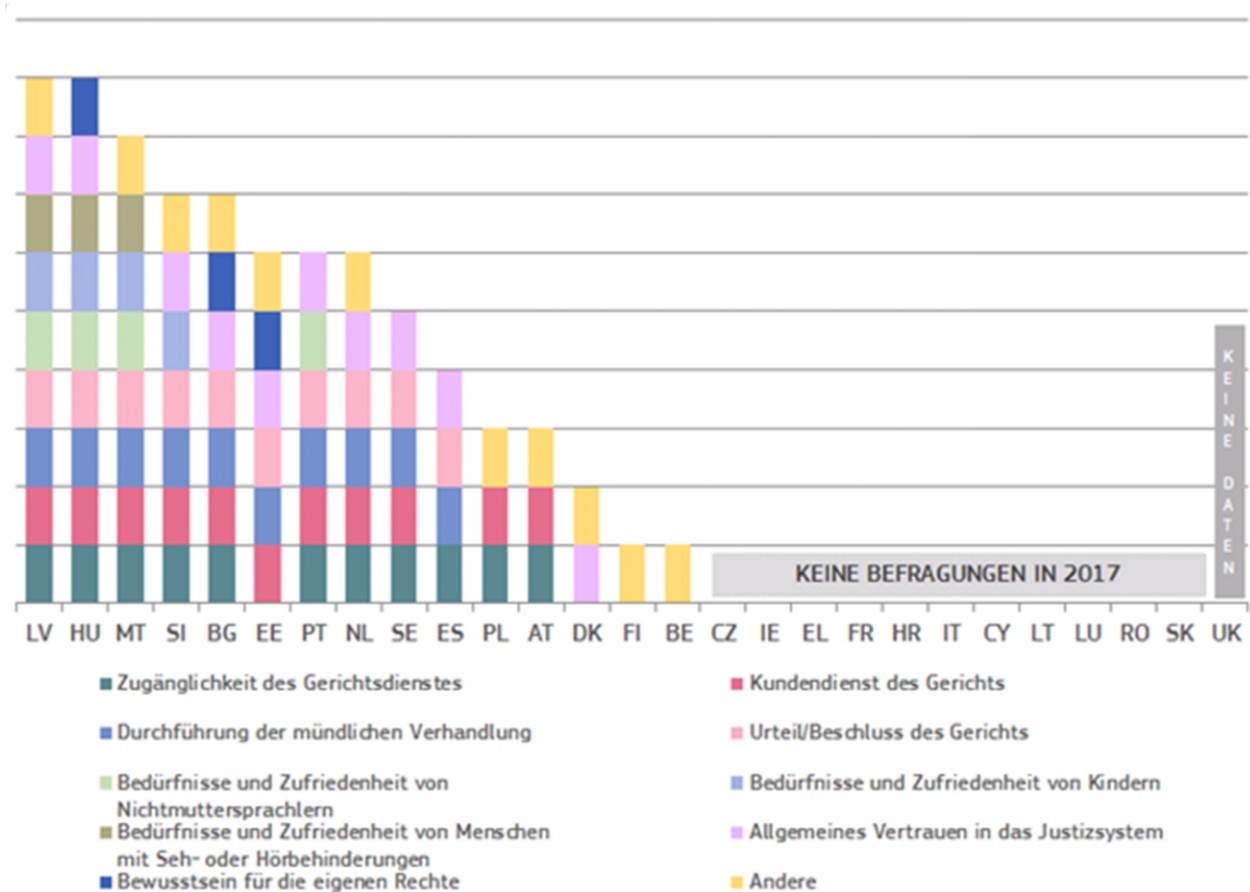


Schaubild 41: Themen von Umfragen bei Verfahrensbeteiligten oder Angehörigen der Rechtsberufe (*) (Quelle: Europäische Kommission ⁽⁹⁹⁾)



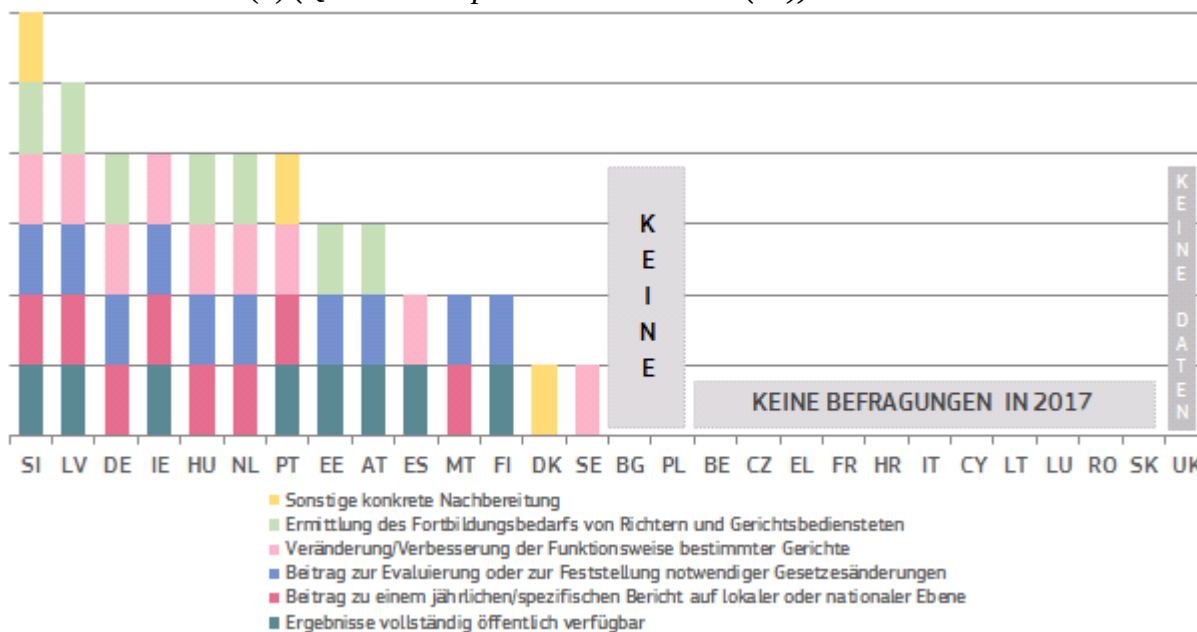
(*) Die Mitgliedstaaten erhielten für jedes angegebene Thema einen Punkt pro Umfrage, unabhängig davon, ob die jeweilige Umfrage auf nationaler, regionaler oder Gerichtsebene durchgeführt wurde. „Andere Themen“ umfassen:

⁹⁸ Daten für 2017. Die Ausstattungsquote von 100 % (entsprechende Einrichtung vollständig eingeführt) bis 0 % (Einrichtung nicht vorhanden) gibt das Vorhandensein der vom Diagramm erfassten Einrichtung in Gerichten auf folgender Skala an: 100 % = 4 Punkte, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 1,33 Punkte je einzeltem Gebiet; 50–99 % = 3 Punkte, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 1 Punkt je einzeltem Gebiet; 10–49 % = 2 Punkte, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 0,66 Punkte je einzeltem Gebiet; 1–9 % = 1 Punkt, wenn auf alle Gebiete anwendbar / 0,33 Punkte je einzeltem Gebiet. „Gebiet“ bezieht sich auf die Art der verhandelten Streitigkeiten (zivil-/handelsrechtlich, strafrechtlich, verwaltungsrechtlich oder sonstige).

⁹⁹ Die Daten für 2017 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

physische Zugänglichkeit (MT), Nutzbarkeit des Online-Portals mit Gerichtsinformationen (DK), Zugang zu Gerichtsinformationen (PT) sowie Verfügbarkeit und Lesbarkeit von Formularen und Anleitungen zum Ausfüllen der Formulare (PL). In diese Kategorie fallen auch Umfragen unter Gerichtsbediensteten, z. B. Integrität von Richtern (HU), Wissensstand und persönliche Kultur von in Gerichtsdiensten tätigen Mitarbeitern (PL) und Eigenschaftsprofil der Justiz (AT) sowie qualitative Aspekte wie Zufriedenheit (AT), Qualität der Urteilsfindung (MT), Loyalität gegenüber den Gerichten (PT) und Konzeption angemessener Strafmaßnahmen (FI).

Schaubild 42: Nachbereitung der Umfragen bei Verfahrensbeteiligten oder Angehörigen der Rechtsberufe (*) (Quelle: Europäische Kommission ⁽¹⁰⁰⁾)



(*) Die Mitgliedstaaten erhielten für jede Art von Nachbereitung einen Punkt. Die Kategorie „sonstige gezielte Nachbereitung“ umfasst: Leitlinien und Rahmen für das neue Online-Portal (DK), Leitlinien für die politische und operative Ausrichtung (MT), Verbesserung der allgemeinen Wahrnehmung des Justizsystems (PT) und Veröffentlichung von Informationsinstrumenten für die breite Öffentlichkeit. IE: Die Daten beziehen sich auf die entsprechende 2016 durchgeführte Umfrage.

¹⁰⁰ Die Daten für 2017 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

3.2.4. Standards

Standards können die Qualität der Justizsysteme steigern. Erstmals präsentiert das EU-Justizbarometer 2019 auf der Grundlage von Daten, die von der Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der EU (ACA-Europe) und dem Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU (NPSJC) erhoben wurden, einen Überblick über die Verfahrensweisen an höchsten Gerichten und Gerichten unterer Instanzen, die zur Verbesserung der Qualität von Urteilen beitragen (Schaubild 43).

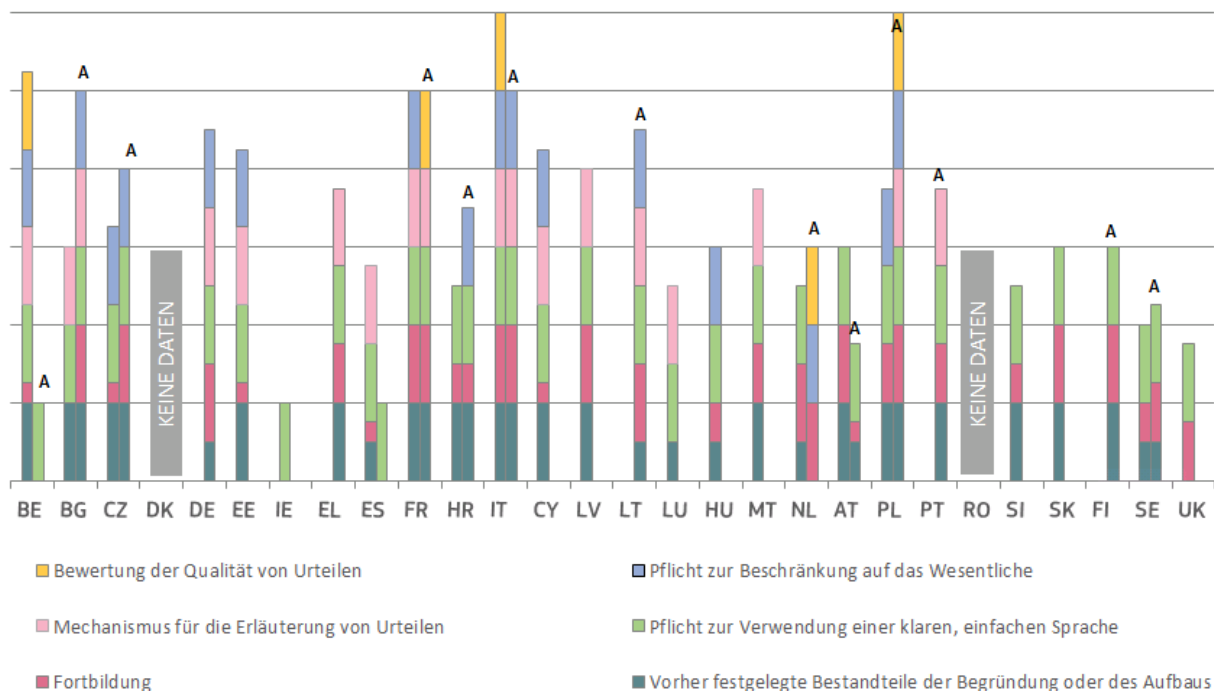
Anknüpfend an die Untersuchung von Standardmaßnahmen für die Zeitplanung und die Information von Parteien in der Vorjahresausgabe liegt der Schwerpunkt des EU-Justizbarometers 2019 auf Zeitplanung, Rückständen und Zeitrahmen als Verwaltungsinstrument im Justizwesen.⁽¹⁰¹⁾ Schaubild 44 liefert einen Überblick darüber, welche Mitgliedstaaten Standardmaßnahmen zu Fristen, Zeitrahmen und Rückständen anwenden. Fristen sind festgesetzte Zeiträume, z. B. die maximale Anzahl von Tagen, die zwischen der Registrierung einer Rechtssache bis zur ersten Verhandlung verstreichen darf. Rückstände sind Rechtssachen, die älter sind als ein festgelegter Zeitraum. Zeitrahmen sind messbare Ziele/Verfahrensweisen, mit denen beispielsweise festgelegt wird, welcher Anteil der Rechtssachen innerhalb eines bestimmten Zeitraums abgeschlossen werden muss. In Schaubild 45 ist dargestellt, von welchen Stellen Standards zu Rückständen festgelegt, überwacht und nachbearbeitet werden, während aus Schaubild 46 weitere Details zu bestimmten Aspekten in Bezug auf Zeitrahmen hervorgehen.

– Qualität von Urteilen –

Gerichtliche Entscheidungen von hoher Qualität werden im Allgemeinen als solche wahrgenommen, die eindeutig formuliert und strukturiert sind und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen klarer Argumentation und Prägnanz aufweisen und die somit einfach zu verstehen und leicht durchsetzbar sind. Der Wortlaut und die Struktur von Gerichtsentscheidungen haben unter Umständen ebenfalls Einfluss darauf, wie gut sie von Softwareprogrammen, insbesondere von Anwendungen zur Verarbeitung natürlicher Sprache (NLP), verarbeitet werden können. Dieses angestrebte Ergebnis kann nur durch die Kombination einer komplexen und facettenreichen Palette von Elementen, unter Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz, erreicht werden, z. B. die qualitativ hochwertige Ausbildung von Richtern, die Übernahme bewährter Verfahren hinsichtlich der Abfassung von Entscheidungen und die Überwachung der Qualität von Entscheidungen. Die Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der EU (ACA-Europe) hat einen Fragebogen ausgearbeitet, auf den die obersten Verwaltungsgerichte und die obersten Gerichtshöfe (Mitglieder des Netzes der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU (NPJCC)) geantwortet haben. Ohne auf die Leistungen einzelner Entscheidungen einzugehen, zeigt Schaubild 43 die von den Mitgliedstaaten angenommenen Standards für ausgewählte Indikatoren, die zur allgemeinen Qualität von Urteilen beitragen können.

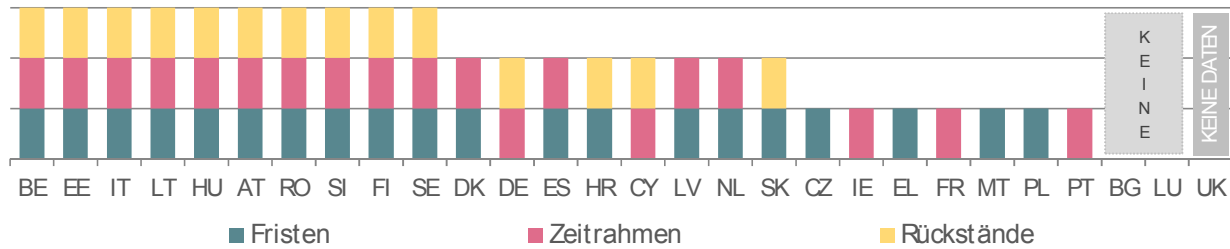
¹⁰¹ Im EU-Justizbarometer gehen die Standards für Fristen und Zeitrahmen über die Anforderungen hinaus, die sich aus dem Recht auf Verhandlung innerhalb angemessener Frist ergeben, wie es in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist.

Schaubild 43: Angewandte Standards zur Verbesserung der Qualität von Urteilen der höchsten Gerichte (*) (Quelle: Europäische Kommission und ACA-Europe sowie NPSJC)



(*) Für jeden Mitgliedstaat stellt die linke Säule die Verfahrensweisen in obersten Gerichtshöfen und die rechte Säule (mit „A“ gekennzeichnet) die Verfahrensweisen in obersten Verwaltungsgerichten dar. Die Mitgliedstaaten sind in alphabetischer Reihenfolge entsprechend der geografischen Bezeichnung in ihrer jeweiligen Amtssprache aufgeführt. Die Mitgliedstaaten erhielten einen Punkt pro Indikator für die Qualität von Urteilen. Fortbildungen umfassen juristische Fortbildungen für Richter über die Struktur schriftlicher Entscheidungen (0,25 Punkte), juristische Fortbildungen für Richter an obersten Gerichtshöfen und für Richter an Gerichten unterer Instanzen über den Stil der Begründung schriftlicher Entscheidungen (0,25 Punkte) und Fortbildungen über die Abfassung von Urteilen (Universitäten, Schulen und Akademien für die Ausbildung von Richtern oder im Rahmen der Berufsausübung) (0,25 Punkte). Es wird davon ausgegangen, dass eine Verpflichtung zur Verwendung einer klaren und einfachen Sprache existiert, unabhängig davon, ob dies durch Gesetz, aufgrund der Geschäftsordnung oder aufgrund der beruflichen Praxis erforderlich ist (1 Punkt). Die Verpflichtung zu Prägnanz gilt als anwendbar, unabhängig davon, ob dies durch Gesetz, aufgrund der Geschäftsordnung des Gerichts oder aufgrund der Praxis erforderlich ist (1 Punkt). Die Bewertung der Qualität der Urteile bezieht sich darauf, ob ein interner Mechanismus auf der Ebene des Obersten Gerichtshofs vorhanden ist, um die allgemeine Qualität der eigenen Entscheidungen zu bewerten (1 Punkt). **IT**: Corte Suprema di Cassazione: Obwohl kein Verfahrensinstrument zur Klarstellung von Urteilen vorhanden ist, können in einigen Fällen bestimmte Aspekte einer Rechtssache noch im Stadium der Vollstreckung der Entscheidung vor einem zuständigen Richter geklärt werden. **DK** und **RO**: Keine Daten. Teilnehmende Gerichte: **BE**: Cour de Cassation (Oberster Gerichtshof) und Conseil d'Etat (Staatsrat). **BG**: Върховен касационен съд (Oberster Gerichtshof) und Върховен административен съд (Oberstes Verwaltungsgericht). **CZ**: Nejvyšší soud (Oberster Gerichtshof) und Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht). **DE**: Bundesverwaltungsgericht. **EE**: Riikohus (Oberster Gerichtshof). **IE**: Chúirt Uachtarach (Oberster Gerichtshof). **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (Staatsrat). **ES**: Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof). **FR**: Cour de Cassation (Kassationsgerichtshof) und Conseil d'Etat (Staatsrat). **HR**: Vrhovni sud (Oberster Gerichtshof) und Visoki upravni (Hoher Verwaltungsgerichtshof). **IT**: Corte Suprema di Cassazione (Oberster Gerichtshof) und Consiglio de Stato (Staatsrat). **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (Oberster Gerichtshof). **LV**: Augstākā tiesa (Oberster Gerichtshof). **LT**: Vyriausiosios Administracinis Teismas (Oberstes Verwaltungsgericht). **LU**: Cour de Cassation (Kassationsgerichtshof). **HU**: Kúria (Oberster Gerichtshof). **MT**: Court of Appeal (Berufungsgericht). **NL**: Hoge Raad (Oberster Gerichtshof) und Raad van State (Staatsrat). **AT**: Oberster Gerichtshof und Verwaltungsgerichtshof. **PL**: Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) und Naczelny Sąd Administracyjny (Oberstes Verwaltungsgericht). **PT**: Supremo Tribunal Administrativo (Oberstes Verwaltungsgericht). **SI**: Vrhovno sodišče (Oberster Gerichtshof). **SK**: Najvyšší súd (Oberstes Gericht). **FI**: Korkein hallinto-oikeus (Oberster Verwaltungsgerichtshof). **SE**: Högsta domstolen (Oberster Gerichtshof) und Högsta förvaltningsdomstolen (Oberster Verwaltungsgerichtshof). **UK**: Oberster Gerichtshof.

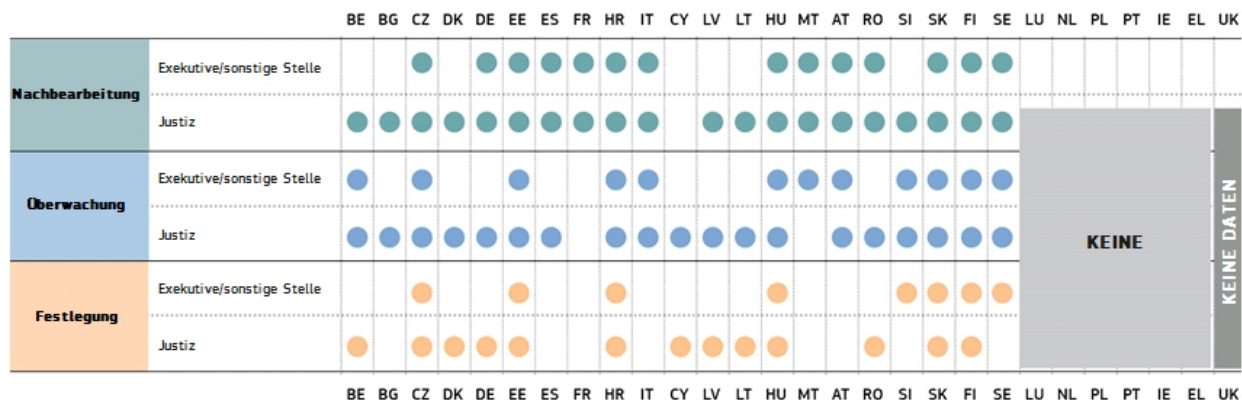
Schaubild 44: Standards für die Zeitplanung (*) (Quelle: Europäische Kommission⁽¹⁰²⁾)



(*) Die Mitgliedstaaten erhielten 1 Punkt für das Vorhandensein von Standards, und zwar unabhängig vom Rechtsgebiet (Zivil-/Handels- oder Verwaltungsrecht oder ein anderer Bereich).

In Schaubild 45 stehen Standards zu Rückständen im Zentrum, die Maßnahmen zur Verringerung von Verzögerungen umfassen, um Rechtsstreitigkeiten zu beschleunigen. Das Schaubild zeigt die Zuständigkeiten der verschiedenen Teile der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten bei der Festlegung, Überwachung und Nachbereitung von Standards zu Rückständen. Der Schwerpunkt in Schaubild 46 liegt auf Zeitrahmen, die ein wirksames Verwaltungsinstrument im Justizwesen darstellen können, da sie bei der Ermittlung potenzieller Probleme und der Erarbeitung von Lösungen helfen können (z. B. zusätzliche personelle oder finanzielle Ressourcen, Neuorganisation der Gerichtsverwaltung, vorübergehende Unterstützung eines Gerichts).

Schaubild 45: Festlegung und Überwachung von Standards zu Rückständen (*) (Quelle: Europäische Kommission⁽¹⁰³⁾)

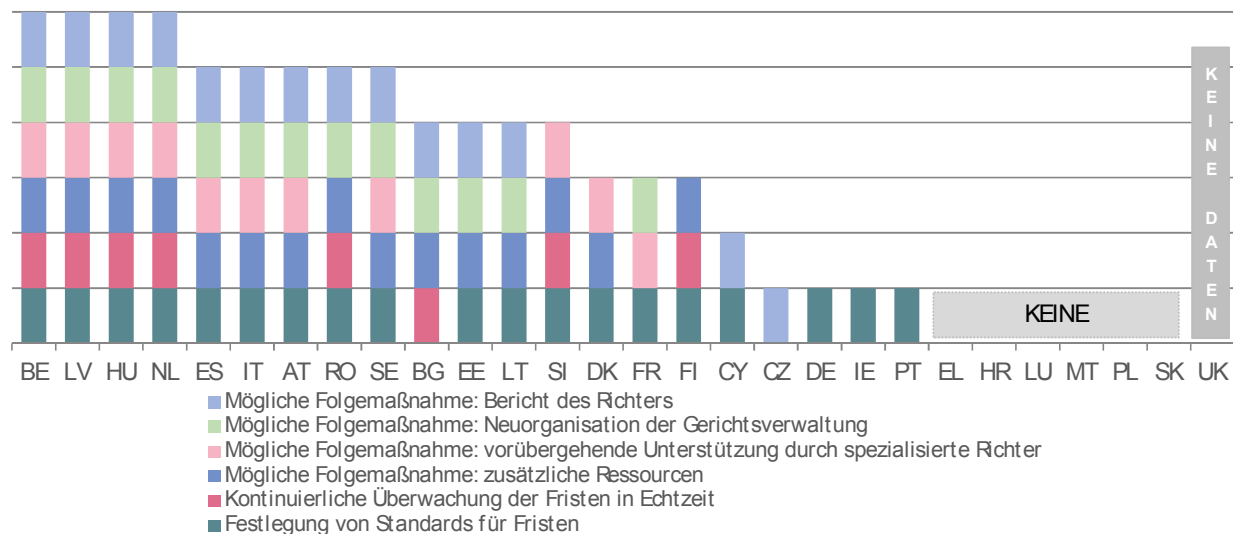


(*) Die „Exekutive“ umfasst Institutionen, die der direkten oder indirekten Kontrolle der Regierung unterliegen. „Sonstige“ bezieht sich auf das Nationale Amt für Justiz in HU unter Leitung seines Präsidenten, der vom Parlament mit qualifizierter Mehrheit aus einem Kreis von Richtern für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt wird. Die „Judikative“ umfasst Organe wie z. B. Gerichtspräsidenten, Räte für das Justizwesen und richterliche Organe. HU: Das Nationale Amt für Justiz wirkt an der Festlegung, Überwachung und Nachbereitung von Standards zu Rückständen mit.

¹⁰² Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

¹⁰³ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

Schaubild 46: Zeitrahmen: Definition, automatische Überwachung und Nachbereitung (*)
 (Quelle: Europäische Kommission (¹⁰⁴))



3.2.5. Zusammenfassung zur Qualität der Justizsysteme

Ein einfacher Zugang, ausreichende Ressourcen, effektive Bewertungsinstrumente und geeignete Standards und Verfahrensweisen sind die Faktoren, die zu einer hohen Qualität der Justizsysteme beitragen. Bürger und Unternehmen erwarten qualitativ hochwertige Entscheidungen von einem funktionierenden Justizsystem.⁽¹⁰⁵⁾ Das EU-Justizbarometer 2019 liefert eine vergleichende Untersuchung zu diesen Faktoren.

Zugänglichkeit

In dieser Ausgabe werden die Elemente näher beleuchtet, die zu einem bürgerfreundlichen Justizsystem beitragen:

- Nahezu jeder Mitgliedstaat bietet Zugang zu **gewissen Online-Informationen** über das jeweilige Justizsystem, darunter auch ein zentrales Webportal mit Online-Formularen und interaktiven Lernwerkzeugen zu rechtlichen Ansprüchen (Schaubild 20). Unterschiede zeigen sich im Inhalt der Informationen, aber auch darin, wie gut diese auf die Belange der Bürger abgestimmt sind. Indem beispielsweise Prozesskostenhilfe durch Online-Simulation berechnet werden kann, bietet eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten (13) Betroffenen die Möglichkeit, festzustellen, ob sie Anspruch auf Prozesskostenhilfe haben. Während Informationen für Nicht-Muttersprachler in den meisten Mitgliedstaaten verfügbar sind, ist dies bei Informationen, die speziell für Kinder und für Seh- oder Hörgeschädigte aufbereitet wurden, nicht immer der Fall.
- Die **Verfügbarkeit von Prozesskostenhilfe und die Höhe der Gerichtsgebühren** haben einen wesentlichen Einfluss auf den Zugang zur Justiz, insbesondere für Menschen, die in

¹⁰⁴ Die Daten für 2018 wurden in Zusammenarbeit mit der Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme erhoben.

¹⁰⁵ Die Nutzung künstlicher Intelligenz in Justizsystemen ist zu einem aktuellen Thema geworden. Im April 2018 hat die Kommission eine Mitteilung über Künstliche Intelligenz für Europa (COM(2018) 237 final) angenommen. Darin wird die Bedeutung von Investitionen in zentralen Anwendungsbereichen wie öffentlichen Verwaltungen (einschließlich der Justiz) unterstrichen. Das EU-Justizbarometer könnte in den kommenden Jahren einen entsprechenden Überblick über die Situation in den Mitgliedstaaten liefern. In den Schaubildern 26 und 43 (Modalitäten für die Online-Veröffentlichung von Urteilen und Angewandte Standards zur Verbesserung der Qualität von Urteilen) werden bereits Daten zu Faktoren dargestellt, die für die Entwicklung einer robusten „Legal Tech“-Industrie in Europa ausschlaggebend sind.

Armut leben. Schaubild 21 zeigt, dass Verbrauchern, deren Einkommen unter der Eurostat-Armutsschwelle liegt, in einigen Mitgliedstaaten keine Prozesskostenhilfe gewährt würde. Im Vergleich zum Vorjahr haben jedoch zwei dieser Mitgliedstaaten eine bessere Zugänglichkeit zu Prozesskostenhilfe erzielt. Gleichzeitig ist die Prozesskostenhilfe in einigen Mitgliedstaaten im Laufe der Jahre schlechter zugänglich geworden. Die Höhe der Gerichtsgebühren (Schaubild 22) ist seit 2016 weitgehend unverändert geblieben, obwohl die Gerichtsgebühren in mehreren Mitgliedstaaten im Verhältnis zur Forderung gestiegen sind, insbesondere bei niedrigen Streitwerten, was auf die Erhöhung der anwendbaren Mindestgerichtsgebühr zurückzuführen ist. Die Kombinationswirkung aus der Schwierigkeit, Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen zu können, und den teilweise erheblich hohen Gerichtsgebühren könnte Menschen in Armut in einigen Mitgliedstaaten jedoch davon abschrecken, ihre Ansprüche im Rahmen des Justizsystems geltend zu machen.

- Dank der **Verfügbarkeit elektronischer Mittel** in Gerichtsverfahren ist es möglich, den Zugang zur Justiz zu vereinfachen und Verzögerungen und Kosten zu verringern. Aus Schaubild 23 geht hervor, dass es in über der Hälfte der Mitgliedstaaten noch nicht oder in nur eingeschränktem Maße möglich ist, auf elektronischem Wege Klage zu erheben, und dass es nicht in allen Mitgliedstaaten gestattet ist, den Fortgang eines Gerichtsverfahrens online zu verfolgen.
- Die meisten Mitgliedstaaten haben in Form von Standards festgelegt, wie **die Parteien über den Fortgang ihres Verfahrens**, den Terminplan des Gerichts oder mögliche Verzögerungen **informiert werden** (Schaubild 24). Im Vergleich zu den Vorjahren haben einige wenige Mitgliedstaaten diese Standards erheblich verbessert. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten beziehen sich vorwiegend auf die verwendeten Methoden. Während einige Mitgliedstaaten über ein System mit automatisierter E-Mail- oder SMS-Benachrichtigung über Verzögerungen, Terminpläne oder den allgemeinen Fortgang des Verfahrens verfügen, gewähren andere lediglich Online-Zugang zu Informationen über die Rechtssache, und andere wiederum überlassen es dem Ermessen der Gerichte, über die Zugänglichkeit von Informationen zu entscheiden.
- Im Vergleich zu den Vorjahren hat sich der **Online-Zugang zu Gerichtsurteilen** (Schaubild 25) verbessert, insbesondere im Hinblick auf die Veröffentlichung von Urteilen höchster Instanz: 19 Mitgliedstaaten veröffentlichen alle Zivil-, Handels- und Verwaltungsurteile. Erstmals wird im EU-Justizbarometer die Veröffentlichung von Strafurteilen dargestellt. Daraus geht hervor, dass 19 Mitgliedstaaten alle Strafurteile der höchsten Instanz veröffentlichen. Aufgrund der positiven Entwicklungen sind die Mitgliedstaaten zu weiteren Verbesserungen aufgefordert, da Entscheidungen in der höchsten Instanz eine wichtige Rolle für die Kohärenz der Rechtsprechung spielen. Da es mit verschiedenen Modalitäten für die Online-Veröffentlichung (Schaubild 26) einfacher wäre, nach einschlägiger Rechtsprechung zu suchen, könnten das Versehen von Urteilen mit Schlüsselwörtern und die umfassendere Verwendung des Europäischen Urteilsidentifikators (ECLI) weiter vorangetrieben werden.
- Die Zahl der Mitgliedstaaten, die die freiwillige Anwendung von **Methoden der alternativen Streitbeilegung (ADR)** (Schaubild 27) bei privatrechtlichen Streitigkeiten fördern, nimmt im Vergleich zu den Vorjahren weiter zu. Erreicht wird dies hauptsächlich mit der Einführung einer größeren Anzahl von Anreizen für die Nutzung der alternativen Streitbeilegung auf verschiedenen Rechtsgebieten. Verwaltungsstreitigkeiten wurden ebenfalls berücksichtigt, und weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten gestattet die alternative Streitbeilegung in diesem Bereich.

Ressourcen

Für eine hochwertige Justiz in den Mitgliedstaaten sind eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen, einschließlich der notwendigen Investitionen in die

physische und technische Infrastruktur, eine angemessene Aus- und Fortbildung sowie eine gewisse Vielfalt unter den Richtern erforderlich, darunter auch ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis. Das EU-Justizbarometer 2019 lässt Folgendes erkennen:

- Was die **finanziellen Ressourcen** betrifft, so zeigen die Daten, dass die Gesamtausgaben des Staates für die Gerichte im Jahr 2017 in den Mitgliedstaaten weitgehend stabil geblieben sind, wobei es nach wie vor erhebliche Unterschiede bei den tatsächlichen Beträgen sowohl in Euro je Einwohner als auch in Prozent des BIP zwischen den Mitgliedstaaten gibt (Schaubilder 28 und 29). Allerdings haben 2017 weniger Mitgliedstaaten ihre Ausgaben gegenüber 2016 erhöht. Die Mitgliedstaaten nutzen vorwiegend historische oder tatsächliche Kosten, um die finanziellen Ressourcen für die Justiz festzulegen; nur wenige stützen sich auf die tatsächliche Arbeitsbelastung oder auf die bei Gericht eingereichten Anträge (Schaubild 30).
- Erstmals enthält das EU-Justizbarometer 2019 anhand von Daten, die von Eurostat erhoben wurden, eine **Aufschlüsselung der Gesamtausgaben in verschiedene Kategorien**. Schaubild 31 zeigt, dass sich die Ausgabenstrukturen in den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden. Einerseits stellen die Löhne und Gehälter von Richtern und Gerichtsbediensteten (einschließlich Sozialbeiträgen) in den meisten Mitgliedstaaten den größten Anteil dar, während Investitionen in Anlagegüter wie Gerichtsgebäude und Software sehr niedrig sind und in einigen Fällen ganz fehlen. Andererseits sind die Betriebsausgaben (z. B. Gebäudemieten, Prozesskostenhilfe und sonstiges Verbrauchsmaterial) in einigen Mitgliedstaaten erheblich höher (Schaubild 31).
- **Frauen** stellen eine große Mehrheit unter den Richtern dar. In den meisten Mitgliedstaaten bilden Frauen die Mehrheit an erst- und zweitinstanzlichen Gerichten (Schaubild 33). Dieser Trend kehrt sich dann in den meisten Mitgliedstaaten an den obersten Gerichtshöfen um, wo Richterinnen mit einem Anteil von weniger als 50 Prozent vertreten sind (Schaubild 34). Allerdings ist der Anteil der Richterinnen an den obersten Gerichtshöfen seit 2010 in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten gestiegen.
- Was die **Fortbildung von Richtern** anbelangt, so bieten die meisten Mitgliedstaaten zwar Fortbildungsveranstaltungen auf dem Gebiet des EU-Rechts, des Rechts anderer Mitgliedstaaten und der richterlichen Fähigkeiten an, in weit weniger Ländern gibt es jedoch Fortbildungen zu IT-Kompetenzen, zur Gerichtsverwaltung oder zur richterlichen Ethik (Schaubild 37). Bei Fortbildungsveranstaltungen zur Kommunikation mit schutzbedürftigen Gruppen, die Partei in einem Gerichtsverfahren sind, scheint es in Bezug auf Kinder, Seh- oder Hörgeschädigte und Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt Verbesserungen zu geben (Schaubild 38), was allerdings im Hinblick auf Asylbewerber in geringerem Maße gilt. Weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten bietet Fortbildungen zur verstärkten Sensibilisierung für Fake News und soziale Medien und zum Umgang damit an.

Bewertungsinstrumente

- **Beobachtung und Evaluierung** der Gerichtsarbeit (Schaubild 39) werden in allen Mitgliedstaaten durchgeführt. Im Allgemeinen zählen dazu verschiedene Leistungs- und Qualitätsindikatoren und regelmäßige Berichte. Beinahe alle Mitgliedstaaten beobachten Zahl und Dauer von Gerichtsverfahren und verfügen über Systeme zur regelmäßigen Evaluierung. Im Vergleich zu den Vorjahren haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Beobachtungsaktivitäten auf spezifischere Elemente ausgeweitet, und einige haben aus Qualitätsgründen höher qualifizierte Gerichtsbedienstete eingebunden.
- In vielen Mitgliedstaaten muss das volle Potenzial von **IKT-Fallbearbeitungssystemen** noch ausgeschöpft werden, und im Vergleich zu den Vorjahren wurden keine Verbesserungen erzielt (Schaubild 40). Solche Systeme dienen verschiedenen Zwecken, u. a. der Erstellung von Statistiken, und sind im gesamten Justizsystem einheitlich zu implementieren. Einige Mitgliedstaaten verfügen über Frühwarnsysteme zur Erkennung von Störungen oder der

Nichteinhaltung von Fallbearbeitungsstandards, was zeitnahe Lösungen ermöglicht. In einigen Mitgliedstaaten ist nach wie vor keine landesweite Datenerfassung in allen Justizbereichen möglich.

- Der **Einsatz von Umfragen** unter Verfahrensbeteiligten und Angehörigen der Rechtsberufe (Schaubild 41) hat abgenommen, wobei eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten sich dafür entschieden haben, keine Umfragen durchzuführen. Zu den zentralen Umfragethemen gehörten nach wie vor die Zugänglichkeit, der Kundendienst, Gerichtsverhandlungen und Gerichtsurteile sowie das allgemeine Vertrauen in das Justizsystem, während nur wenige Mitgliedstaaten die Zufriedenheit von Gruppen mit besonderen Bedürfnissen und die Kenntnis von Rechten in ihre Umfragen einbezogen. Fast alle Mitgliedstaaten, die Umfragen einsetzten, sorgten auch für eine Nachbereitung (Schaubild 42), wobei der Umfang dieser Nachbereitung jedoch weiterhin sehr unterschiedlich ausfiel. Die Umfrageergebnisse wurden in der Regel veröffentlicht und in Berichten zusammengefasst und ermöglichten in den meisten Mitgliedstaaten die Ermittlung der Notwendigkeit zur Änderung von Rechtsvorschriften.

Standards

Standards können die Qualität der Justizsysteme steigern. In dieser Ausgabe werden erneut bestimmte Standards für die Verbesserung der Zeitplanung von Verfahren und Informationen für Parteien genauer untersucht. Die Ausgabe des EU-Justizbarometers 2019 enthält erstmals auch Daten zu Standards bezüglich der Qualität von Urteilen.

- Auf der Grundlage der von ACA-Europe und NPSJC erhobenen Daten zeigt Schaubild 43, dass die Standards in Bezug auf die **Qualität von Urteilen** von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und in einigen Mitgliedstaaten sogar zwischen den betrachteten Gerichten sehr unterschiedlich sind. Jedoch bieten die meisten Mitgliedstaaten irgendeine Art der beruflichen Ausbildung für Richter zu Struktur, Stil der Begründung und Abfassung von Urteilen an.

In den meisten Mitgliedstaaten umfassen die **Struktur und die Begründung von Entscheidungen** zuvor festgelegte Elemente. Darüber hinaus haben in einigen Mitgliedstaaten Verfahrensbeteiligte Zugang zu Mechanismen, um klarstellende Erläuterungen in Bezug auf Gerichtsentscheidungen zu erlangen, was eine interessante Vorgehensweise zur Erzielung bürgerfreundlicherer Justizsysteme ist.

Oberste Gerichtshöfe, die **Instrumente zur Selbsteinschätzung der Qualität** ihrer Entscheidungen einsetzen, sind eine Minderheit, obwohl eine solche Praxis zu Verbesserungen führen könnte bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz.

- Die meisten Mitgliedstaaten wenden **Standards für die Zeitplanung** an. Einige Mitgliedstaaten jedoch, die bei der Effizienz besonderen Herausforderungen gegenüberstehen, wenden solche Standards derzeit nicht an. Standards zu Rückständen sind nach wie vor nicht so weit verbreitet wie Standards für die Festlegung von Fristen (z. B. feste Vorgaben für die Zeit von der Registrierung einer Rechtssache bis zur ersten Verhandlung) und Standards für Zeitrahmen (mit denen beispielsweise festgelegt wird, welcher Anteil der Rechtssachen innerhalb eines bestimmten Zeitraums abgeschlossen werden muss) (Schaubild 44).
- Standards zu **Rückständen** sind hilfreiche Instrumente, die zu einer besseren Fallbearbeitung beitragen und die Effizienz steigern können. Schaubild 45 zeigt, dass Standards zu Rückständen in den meisten Fällen von der Justiz allein oder in Zusammenarbeit mit der Exekutive festgelegt werden. Überwachung und Nachbereitung fallen hauptsächlich in die Zuständigkeit der Justiz, während in einigen Mitgliedstaaten die Exekutive hierbei ebenfalls eine Rolle spielt.
- Die meisten Mitgliedstaaten haben zwar Standards zu **Zeitrahmen** (Schaubild 46), jedoch verfügen nur wenige Mitgliedstaaten über kontinuierliche Überwachungsmechanismen für die vorgegebenen Zeitrahmen. Aus dem EU-Justizbarometer 2019 geht hervor, dass die Mehrheit

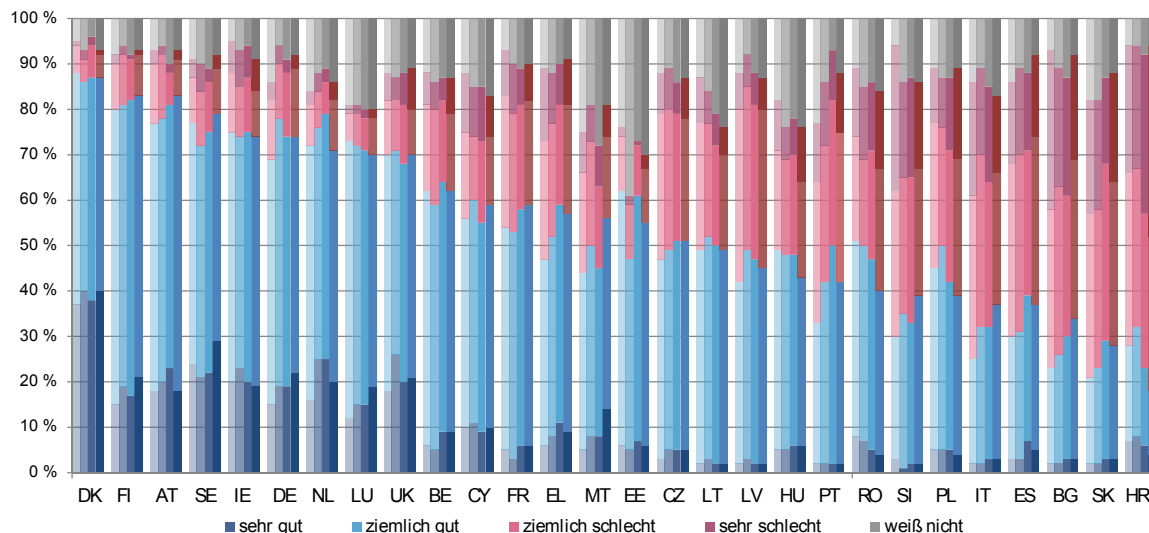
der Mitgliedstaaten zusätzliche Ressourcen für Folgemaßnahmen bereitstellen, die sich jedoch hinsichtlich ihres Umfangs unterscheiden. Die häufigste Folgemaßnahme ist die Neuorganisation der Gerichtsverwaltung, während die Möglichkeit einer vorübergehenden Unterstützung durch Sonderrichter nur von wenigen Mitgliedstaaten vorgesehen ist.

3.3. Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit ergibt sich aus dem Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes gemäß Artikel 19 EUV und aus dem in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Recht, einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht einzulegen (Artikel 47)¹⁰⁶. Sie garantiert die Fairness, Berechenbarkeit und Sicherheit der Rechtsordnung, die unabdingbare Bausteine für Rechtsstaatlichkeit und ein attraktives Investitionsumfeld sind. Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz ist ein wachstumsfördernder Faktor, da ein wahrgenommener Mangel an Unabhängigkeit Investitionen abschrecken kann. Zusätzlich zu aus unterschiedlichen Quellen stammenden Indikatoren über die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz zeigt das Justizbarometer anhand verschiedener Indikatoren, wie die Justizsysteme organisiert sind, um die richterliche Unabhängigkeit in bestimmten Situationen zu schützen, in denen sie gefährdet sein könnte. Unter Berücksichtigung der Beiträge des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen (ENCJ), des Netzes der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU (NPJCC) und der Vereinigung der Staatsräte und der Obersten Verwaltungsgerichte der EU (ACA-Europe) enthält das EU-Justizbarometer 2019 neue oder aktualisierte Indikatoren im Hinblick auf rechtliche Garantien für Disziplinarverfahren gegen Richter und die Ernennung von Richtern als Mitglieder der Räte für das Justizwesen sowie bezüglich der Organisation der Staatsanwaltschaften.

3.3.1. Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit

Schaubild 47: Wahrnehmung der Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern durch die breite Öffentlichkeit (*) (Quelle: Eurobarometer ⁽¹⁰⁷⁾) – helle Farben: 2016, 2017 und 2018, dunkle Farben: 2019)



(*) Die Mitgliedstaaten sind zunächst nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut oder eher gut ist (insgesamt gut). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern eher schlecht oder sehr schlecht ist (insgesamt schlecht). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten und der insgesamt schlechten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut ist. Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten, der insgesamt schlechten

¹⁰⁶ Siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=DE>.

¹⁰⁷ Zwischen dem 9. Januar und dem 11. Januar 2019 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage FL474. Antworten auf die Frage: „Wie würden Sie nach dem, was Sie wissen, das Justizsystem in (unserem Land) mit Blick auf die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern bewerten? Sehr gut, eher gut, eher schlecht oder sehr schlecht?“; siehe: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_de.

und der sehr guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr schlecht ist.

In Schaubild 48 sind die Hauptgründe für den von den Befragten wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern dargestellt. Die Befragten aus der breiten Öffentlichkeit, die die Unabhängigkeit des Justizsystems als „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ bewerteten, hatten drei Optionen, um ihre Bewertung zu begründen. Die Mitgliedstaaten sind in derselben Reihenfolge wie in Schaubild 47 aufgelistet.

Schaubild 48: Hauptgründe für den von der breiten Öffentlichkeit wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit (Anteil aller Befragten – höhere Werte bedeuten mehr Einfluss) (Quelle: Eurobarometer⁽¹⁰⁸⁾)

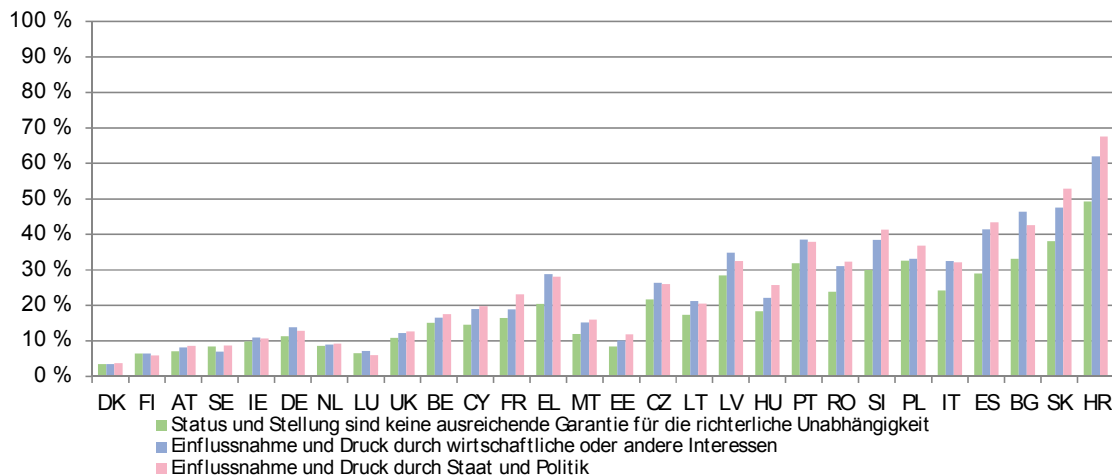
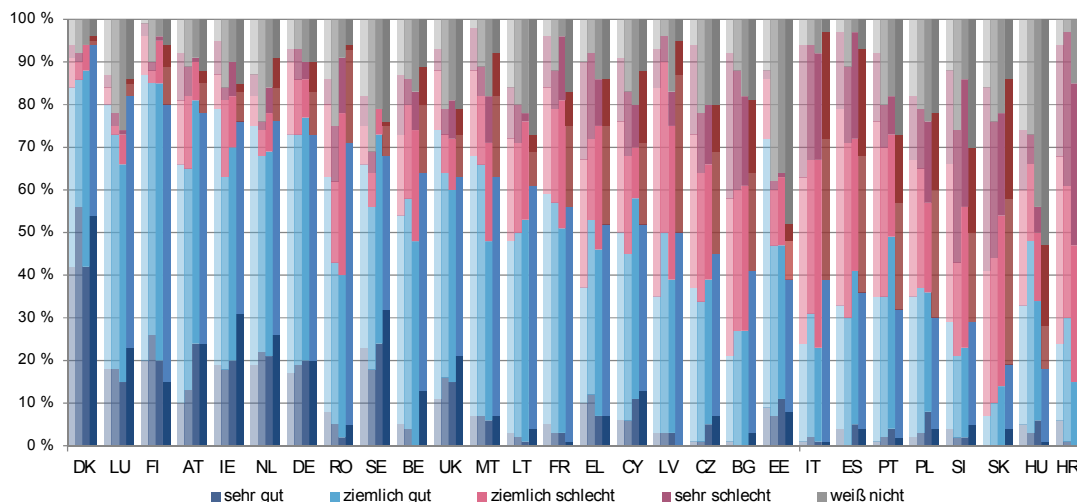


Schaubild 49: Wahrnehmung der Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern durch Unternehmen (*) (Quelle: Eurobarometer⁽¹⁰⁹⁾) – helle Farben: 2016, 2017 und 2018, dunkle Farben: 2019



¹⁰⁸ Eurobarometer-Umfrage FL474, Antworten auf die Frage: „Inwieweit erklären die folgenden Gründe Ihre Bewertung der Unabhängigkeit der Justiz in (unserem Land): sehr, in gewissem Maße, eher nicht, überhaupt nicht?“.

¹⁰⁹ Zwischen dem 7. Januar und dem 16. Januar 2019 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage FL475. Antworten auf die Frage: „Wie würden Sie nach dem, was Sie wissen, das Justizsystem in (unserem Land) mit Blick auf die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern bewerten? Sehr gut, eher gut, eher schlecht oder sehr schlecht?“; siehe: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_de.

(*) Die Mitgliedstaaten sind zunächst nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut oder eher gut ist (insgesamt gut). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern eher schlecht oder sehr schlecht ist (insgesamt schlecht). Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten und der insgesamt schlechten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr gut ist. Wenn für einige Mitgliedstaaten der Anteil der insgesamt guten, der insgesamt schlechten und der sehr guten Bewertung gleich ist, sind die Mitgliedstaaten nach dem prozentualen Anteil der Befragten sortiert, die angegeben haben, dass die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sehr schlecht ist.

In Schaubild 50 sind die Hauptgründe für den von den Befragten wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern dargestellt. Die Befragten aus Unternehmen, die die Unabhängigkeit des Justizsystems als „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ bewerteten, hatten drei Optionen, um ihre Bewertung zu begründen. Die Mitgliedstaaten sind in derselben Reihenfolge wie in Schaubild 49 aufgelistet.

Schaubild 50: Hauptgründe für den von Unternehmen wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit (Anteil aller Befragten – höhere Werte bedeuten mehr Einfluss) (Quelle: Eurobarometer⁽¹¹⁰⁾)

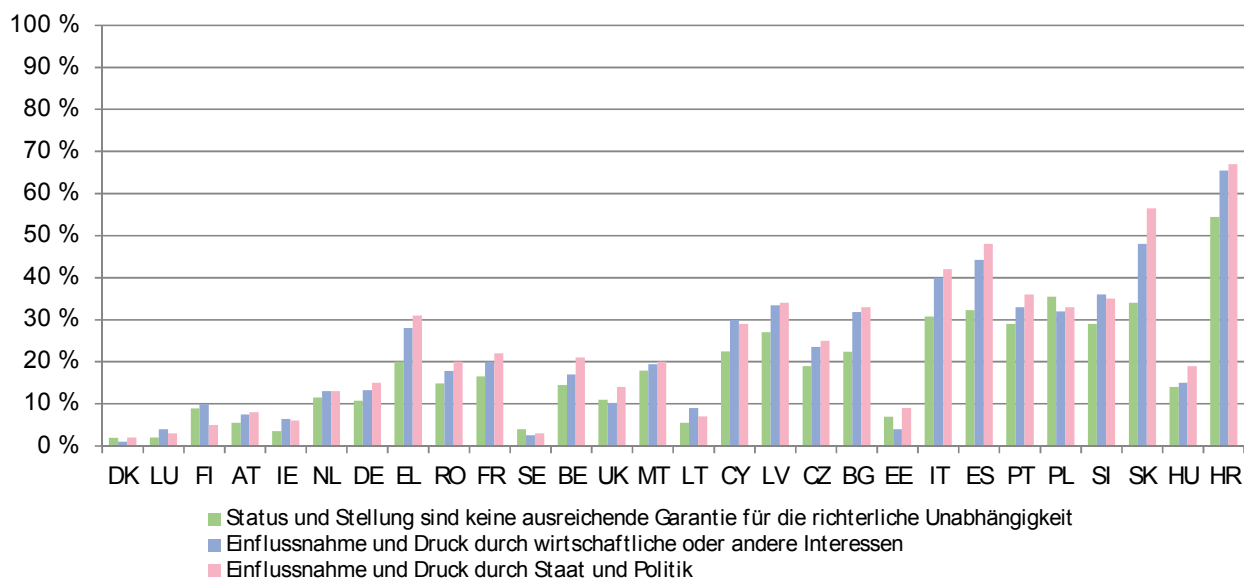
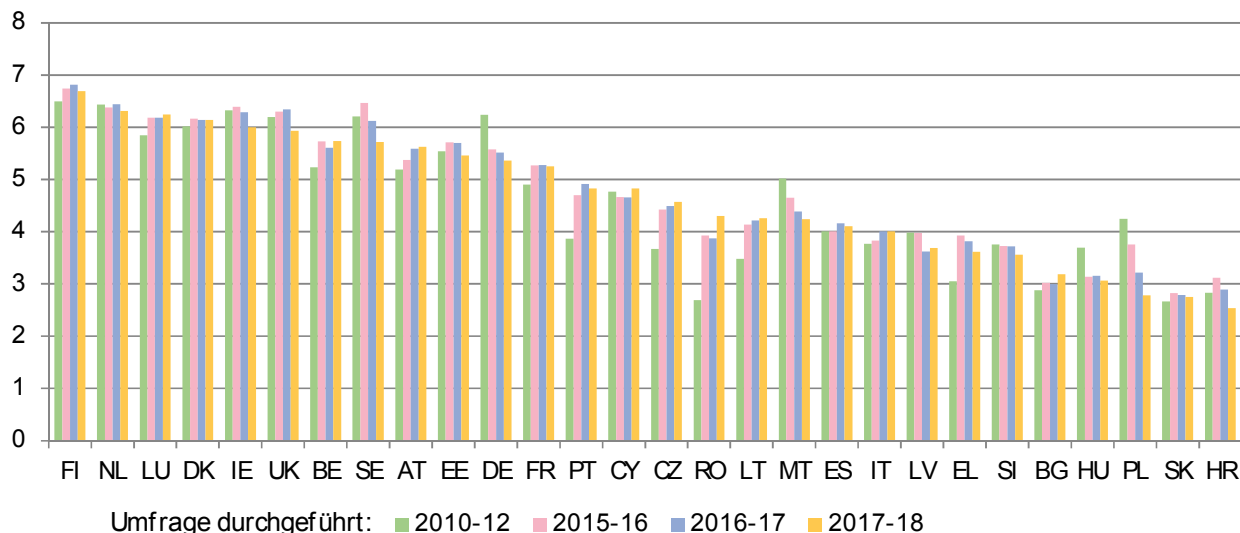


Schaubild 51: WEF: Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit durch Unternehmen (Wahrnehmung – höhere Werte bedeuten eine positivere Wahrnehmung) (Quelle: Weltwirtschaftsforum⁽¹¹¹⁾)

¹¹⁰ Eurobarometer-Umfrage FL475, Antworten auf die Frage: „Inwieweit erklären die folgenden Gründe Ihre Bewertung der Unabhängigkeit der Justiz in (unserem Land): sehr, in gewissem Maße, eher nicht, überhaupt nicht?“.

¹¹¹ Der Indikator des Weltwirtschaftsforums (WEF) beruht auf den Antworten auf folgende in der Umfrage gestellte Frage: „Wie unabhängig von einer Einflussnahme durch die Regierung, Einzelne oder Unternehmen ist in Ihrem Land die Justiz? [1 = überhaupt nicht unabhängig; 7 = vollkommen unabhängig]“. Die Antworten auf die Umfrage kamen von repräsentativ ausgewählten Unternehmen aus den wichtigsten Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, verarbeitende Industrie, nicht verarbeitende Industrie und Dienstleistungssektor) in allen betreffenden Mitgliedstaaten. Die Umfrage wird in unterschiedlichen Formaten durchgeführt, darunter Direktbefragungen oder telefonische Befragungen von Führungskräften, postalisch zugesandte Papierformulare sowie Online-Befragungen. Siehe <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.



3.3.2. Strukturelle Unabhängigkeit

Die Garantien für die strukturelle Unabhängigkeit setzen voraus, dass es Regeln insbesondere für die Zusammensetzung des Gerichts und die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Enthaltung, Ablehnung und Abberufung seiner Mitglieder gibt, die es ermöglichen, bei den Rechtsunterworfenen jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit dieses Gerichts für äußere Faktoren und an seiner Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen.⁽¹¹²⁾

Es wurden europäische Standards entwickelt, insbesondere vom Europarat, z. B. in seiner Empfehlung von 2010 *Council of Europe Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities*⁽¹¹³⁾. Im Justizbarometer werden einige Indikatoren dafür vorgestellt, wie die Justizsysteme organisiert sind, um die richterliche Unabhängigkeit zu garantieren.

Erstmals enthält diese Ausgabe des Justizbarometers Indikatoren zu Organen und Behörden, die an Disziplinarverfahren gegen Richter beteiligt sind (Schaubilder 52 und 53); des Weiteren wird wie im Vorjahr ein Indikator hinsichtlich der Ernennung von den Räten für das Justizwesen angehörnden Richtern dargestellt (Schaubild 54).⁽¹¹⁴⁾ Das EU-Justizbarometer 2019 bietet

¹¹² Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 25. Juli 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586. Rn. 66. Siehe auch Rn. 46 und 47 der Empfehlung „Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibility“ (vom Ministerkomitee des Europarats am 17. November 2010 angenommen) und Begründung, wonach die für Entscheidungen über Auswahl und Karriere von Richtern zuständige Behörde von Exekutive und Legislative unabhängig sein sollte. Mindestens die Hälfte der Mitglieder der Behörde sollten Richter sein, die von ihresgleichen gewählt werden, damit ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist. Wenn jedoch verfassungsrechtliche oder sonstige gesetzliche Bestimmungen vorschreiben, dass das Staatsoberhaupt, die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt Entscheidungen über Auswahl und Karriere der Richter trifft, sollte eine unabhängige zuständige Behörde, die (unbeschadet der in Kapitel IV enthaltenen Vorschriften über Räte für das Justizwesen) zu einem wesentlichen Teil aus Vertretern des Justizwesens besteht, zur Abgabe von Empfehlungen oder Stellungnahmen berechtigt sein, die für die betreffende Einstellungsbehörde in der Praxis ausschlaggebend sein sollten.

¹¹³ Siehe Empfehlung „Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibility“, vom Ministerkomitee des Europarats am 17. November 2010 angenommen, und Begründung (im Folgenden „Empfehlung CM/Rec(2010)12“).

¹¹⁴ Die Zahlen basieren auf den Antworten auf einen aktualisierten Fragebogen, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem ENCJ erstellt hat. Die Antworten auf den aktualisierten Fragebogen aus Mitgliedstaaten, die keinen Rat für das Justizwesen haben, nicht Mitglied des ENCJ sind oder deren Mitgliedschaft im ENCJ ruht (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL und FI), wurden in Zusammenarbeit mit dem Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU eingeholt.

zudem einen Überblick darüber, wie Staatsanwaltschaften in den Mitgliedstaaten organisiert sind (Schaubilder 55, 56 und 57).⁽¹¹⁵⁾ Die Schaubilder spiegeln die nationalen Rahmenbedingungen wider, die im Dezember 2018 galten.

Durch die im Justizbarometer vorgestellten Zahlen wird die Wirksamkeit der Garantien weder bewertet noch in quantitativen Daten wiedergegeben. Sie sollen nicht dazu dienen, die Garantien in ihrer Komplexität und ihren Einzelheiten widerzuspiegeln. Die Leistungsfähigkeit eines Justizsystems wird nicht automatisch durch eine größere Zahl von Garantien gewährleistet. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass auch die Umsetzung von Strategien und Verfahrensweisen zur Förderung der Integrität und zur Verhütung von Korruption innerhalb des Justizsystems unerlässlich ist, um die richterliche Unabhängigkeit zu garantieren. Letztlich kann die richterliche Unabhängigkeit nur durch eine Kultur der Integrität und Unvoreingenommenheit sichergestellt werden, der sich alle Richter verpflichtet fühlen und die von der breiten Gesellschaft geachtet wird.

¹¹⁵ Die Zahlen basieren auf den Antworten auf einen aktualisierten Fragebogen, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit der Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erstellt hat.

– Garantien für Disziplinarverfahren gegen Richter –

Disziplinarverfahren gegen Richter gehören zu den heikelsten Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz. Der Gerichtshof der Europäischen Union stellte Folgendes fest: „Das Unabhängigkeitserfordernis verlangt auch, dass die Disziplinarregelung für diejenigen, die mit der Aufgabe des Richtens betraut sind, die erforderlichen Garantien aufweist, damit jegliche Gefahr verhindert wird, dass eine solche Regelung als System zur politischen Kontrolle des Inhalts justizieller Entscheidungen eingesetzt wird.“⁽¹¹⁶⁾ Die Reihe von Garantien, die der EuGH als wesentlich für die Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz erachtete, umfasst Regeln, die festlegen, welche Verhaltensweisen Disziplinarvergehen begründen und welche Sanktionen konkret anwendbar sind, Regeln, die die Einschaltung einer unabhängigen Instanz gemäß einem Verfahren vorsehen, das die in den Artikeln 47 und 48 der Charta niedergelegten Rechte, namentlich die Verteidigungsrechte, in vollem Umfang sicherstellt, sowie Regeln, die die Möglichkeit festschreiben, die Entscheidungen der Disziplinarorgane vor Gericht anzufechten.⁽¹¹⁷⁾ Laut EuGH „haben die nationalen Gerichte gemäß Art. 267 AEUV ein unbeschränktes Recht zur Vorlage an den Gerichtshof ... in jedem Moment des Verfahrens, den sie für geeignet halten.“⁽¹¹⁸⁾ Der EuGH fügte hinzu, dass jede nationale Rechtsvorschrift, die diesen Ermessensspielraum behindert, „um ... Disziplinarstrafen ... zu vermeiden, ... die den nationalen Gerichten nach Art. 267 AEUV zuerkannten Befugnisse [beschneidet] und ... als Folge die Effizienz der durch das Vorabentscheidungsverfahren eingerichteten Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten [hemmt]“.⁽¹¹⁹⁾ Später stellte der EuGH fest, dass die Tatsache, keinen Disziplinarmaßnahmen ausgesetzt zu sein, wenn beim EuGH eine Vorabentscheidung ersucht wird, eine Garantie darstellt, die für die Unabhängigkeit der Justiz unerlässlich ist.⁽¹²⁰⁾

Gemäß den Standards des Europarats können Disziplinarverfahren gegen Richter eingeleitet werden, wenn diese ihre Aufgaben nicht effizient und ordnungsgemäß erfüllen.⁽¹²¹⁾ Die Rechtsauslegung, die Einschätzung von Sachverhalten oder die Würdigung von Beweismitteln, die von Richtern durchgeführt werden, um in einer Rechtssache zu entscheiden, sollten nicht zu einer zivil- oder disziplinarrechtlichen Haftung führen, es sei denn, es liegt böse Absicht oder grobe Fahrlässigkeit vor.⁽¹²²⁾ Darüber hinaus sollten Disziplinarverfahren von einer unabhängigen Behörde, z. B. einem Gericht, mit allen Garantien eines fairen Verfahrens durchgeführt werden. Der Richter, gegen den das Disziplinarverfahren eingeleitet wurde, sollte das Recht haben, die Entscheidung und Sanktionen anzufechten. Disziplinarmaßnahmen sollten verhältnismäßig sein.⁽¹²³⁾

Schaubild 52 gibt einen Überblick über die Behörden, die über Disziplinarmaßnahmen in Bezug auf ordentliche Richter entscheiden; dabei handelt es sich a) um reguläre unabhängige Behörden wie Gerichte (Oberster Gerichtshof, Verwaltungsgericht oder Gerichtspräsident) oder Räte für

¹¹⁶ Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 25. Juli 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 67.

¹¹⁷ Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 25. Juli 2018, *LM*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 67.

¹¹⁸ Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 5. Juli 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, Rn. 17.

¹¹⁹ Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 5. Juli 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, Rn. 25.

¹²⁰ Siehe Gerichtshof der Europäischen Union, Beschluss vom 12. Februar 2019, *RH*, C-8/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:110, Rn. 47.

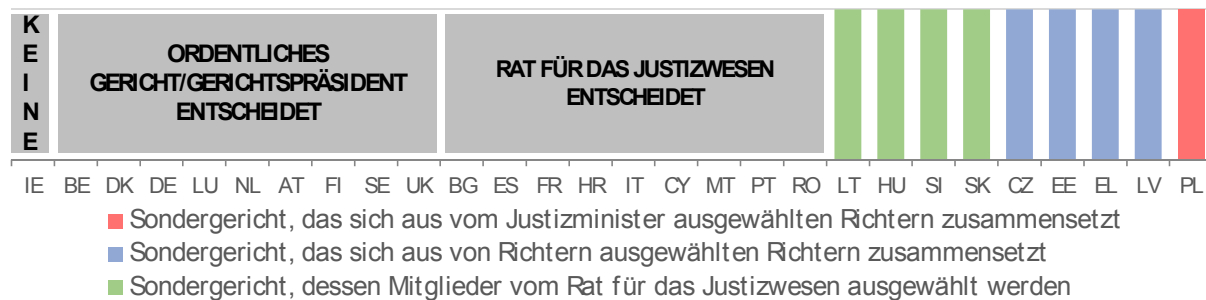
¹²¹ Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 69.

¹²² Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 66.

¹²³ Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 69.

das Justizwesen oder b) um andere Behörden, deren Mitglieder vom Rat für das Justizwesen, von Richtern oder von der Exekutive eigens ernannt werden, um in Disziplinarverfahren gegen Richter zu entscheiden.

Schaubild 52: Behörde, die über Disziplinarmaßnahmen für Richter entscheidet (*) ⁽¹²⁴⁾



(*) **BG:** Weniger strenge Disziplinarmaßnahmen können vom Gerichtspräsidenten verhängt werden. **CZ:** Disziplinarfälle werden von Disziplinarkammern des Obersten Verwaltungsgerichts untersucht. Die Mitglieder werden vom Gerichtspräsidenten aus einer Liste von Richtern vorgeschlagen und durch Losentscheid ausgewählt. **DK:** Entscheidungen werden vom Gericht für Disziplinar- und Wiederaufnahmeverfahren erlassen, dessen Mitglieder von mehreren Akteuren (Judikative, Anwaltskanzleien und öffentliche Organisationen) vorgeschlagen und vom Justizministerium gemäß der Empfehlung des Rats für Ernennungen im Justizwesen (unabhängige Stelle) ernannt werden. **DE:** Disziplinarmaßnahmen können in formellen Disziplinarverfahren (§ 63 Deutsches Richtergesetz) von Dienstgerichten (Dienstgerichte der Länder bei Richtern im Landesdienst und Dienstgericht des Bundes bei Richtern im Bundesdienst) verhängt werden. Diese Dienstgerichte sind besondere Senate an ordentlichen Gerichten bzw. am Bundesgerichtshof. Die Mitglieder dieser Senate werden von den Richtern (Präsidium) des betreffenden Gerichts (Oberlandesgericht, Landgericht oder Bundesgerichtshof) ernannt. Weniger strenge Disziplinarmaßnahmen wie Verweise können durch Disziplinarverfügung (§ 64 Deutsches Richtergesetz) vom Präsidenten eines Gerichts oder vom Justizministerium (auf Länderebene sowie auf Bundesebene) ausgesprochen werden. **EE:** Disziplinarfälle werden von der Richterdisziplinarkammer untersucht, die vom Staatsgerichtshof und von der Generalversammlung aller estnischen Richter ernannt wird. **IE:** Richter unterliegen weder einem Disziplinarorgan noch einer Disziplinarordnung, abgesehen von dem in der Verfassung vorgesehenen Verfahren, nach dem ein Richter per Entschliebung wegen festgestellten Fehlverhaltens oder festgestellter Unfähigkeit seines Amtes enthoben werden kann, sofern eine solche Entschliebung zur Amtsenthebung von beiden Kammern des Parlaments (dem Oireachtas) angenommen wurde. **EL:** Die Disziplinargewalt über Richter wird in der ersten und zweiten Instanz von Räten ausgeübt, die sich aus ordentlichen höheren Richtern zusammensetzen, welche durch Losentscheid ausgewählt werden. Die Disziplinargewalt über höhere Richter wird vom Obersten Disziplinarrat ausgeübt. **LV:** Disziplinarfälle werden vom Disziplinarausschuss untersucht, dessen Mitglieder von der Generalversammlung der Richter ernannt werden. **ES:** Disziplinares Entscheidungen bei geringfügigen disziplinarischen Vergehen werden von der Verwaltungskammer des für den Bezirk zuständigen Gerichts erlassen, in dem der dem Disziplinarverfahren unterworfen Richter ansässig ist (Oberster Gerichtshof, Nationales Gericht oder Obergericht). **LT:** In erster Instanz entscheidet das Ehrengericht, dessen Mitglieder und Vorsitzender (Richter, vom Gerichtsrat gewählt) in der Gerichtsratsordnung festgelegt sind. Das Ehrengericht setzt sich aus sechs gewählten und vom Gerichtsrat ernannten Richtern, zwei vom Präsidenten der Republik ernannten Mitgliedern und zwei vom Sprecher des Seimas ernannten Mitgliedern zusammen. In zweiter Instanz entscheidet der Oberste Gerichtshof. **HU:** Disziplinarfälle werden von dem vom Rat für das Justizwesen ernannten Dienstgericht untersucht. **MT:** Entscheidungen werden vom Ausschuss für die Justizverwaltung erlassen. **PL:** Der Justizminister wählt Disziplinarrichter nach einer nicht bindenden Konsultation mit dem Nationalen Rat für das Justizwesen. **SI:** Das Disziplinargericht wird vom Richterrat unter den eigenen Mitgliedern und unter den vom Obersten Gerichtshof vorgeschlagenen Richtern ernannt. **SK:** Die Disziplinargremien werden vom Rat für das Justizwesen ernannt. Für den Präsidenten und den Vizepräsidenten des Obersten Gerichts ist das Verfassungsgericht für Disziplinarverfahren zuständig. **SE:** Ein hauptamtlicher Richter kann nur des Amtes enthoben werden, wenn er eine schwere Straftat begangen oder seine Aufgaben wiederholt vernachlässigt hat und sich damit offenkundig als ungeeignet für die Ausübung seines Amtes erwiesen hat. Sollte die Entscheidung über die Amtsenthebung durch eine andere Behörde als ein Gericht getroffen worden sein (in der Praxis durch den Nationalen Rat für Disziplinarverstöße), kann der betroffene Richter ein Gericht anrufen, um diese Entscheidung zu überprüfen. **UK (EN+WL):** Der Lord Chief Justice (Lordoberrichter) ist befugt, mit Zustimmung des Lord Chancellor (Lordkanzler), einem Richter einen formellen Rat, eine formelle Verwarnung oder einen Verweis zu erteilen oder ihn unter bestimmten Umständen des Amtes zu entheben. **UK (NI):** Disziplinarfälle werden vom Lord Chief Justice und vom Judicial Appointments Ombudsman (Ombudsmann für die Ernennung von Richtern) entschieden.

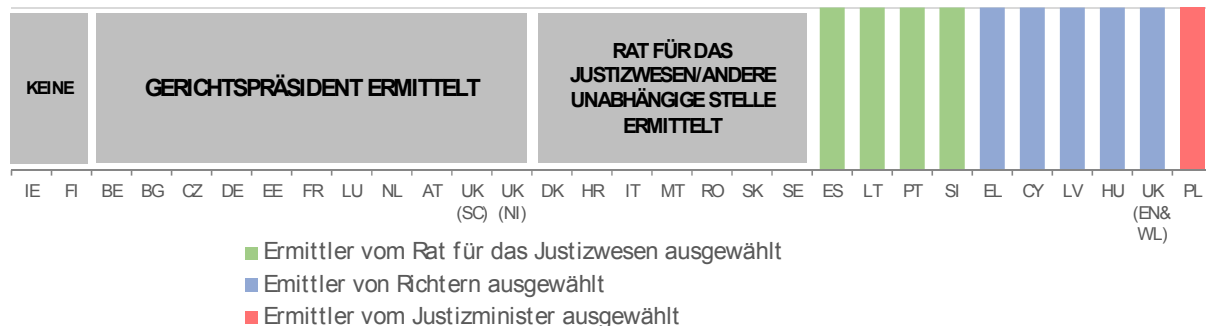
Schaubild 53 gibt einen Überblick über die Ermittlungsbehörden, die die förmliche Untersuchung während Disziplinarverfahren gegen Richter durchführen. Voruntersuchungen, um zu entscheiden, ob ein förmliches Disziplinarverfahren eingeleitet wird oder nicht, sind nicht in dieses Schaubild einbezogen. Die Untersuchungsphase ist ein besonders sensibler Schritt während eines Disziplinarverfahrens, das die Unabhängigkeit der Justiz beeinträchtigen könnte. Die Ermittlungsbefugnis kann entweder a) von ordentlichen unabhängigen Behörden wie

124

Die Daten wurden mittels eines aktualisierten Fragebogens erhoben, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem ENCJ erstellt hat. Die Antworten auf den aktualisierten Fragebogen aus Mitgliedstaaten, die keinen Rat für das Justizwesen haben, nicht Mitglied des ENCJ sind oder deren Mitgliedschaft im ENCJ ruht, wurden in Zusammenarbeit mit dem Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU (NPSJC) eingeholt.

Gerichtspräsidenten oder Räten für das Justizwesen oder b) von anderen Ermittlern, die vom Rat für das Justizwesen, von Richtern oder von anderen Behörden speziell ernannt werden, um Untersuchungen im Rahmen von Disziplinarverfahren gegen Richter durchzuführen.

Schaubild 53: Mit förmlichen Disziplinarverfahren gegen Richter beauftragte Ermittler (*)
(¹²⁵)



(*) **BG:** Der zuständige Gerichtsverwaltungsleiter oder das Richterkollegium des Obersten Justizrats von Bulgarien führt die Untersuchung durch. **CZ:** Der Justizminister kann auch Voruntersuchungen durchführen, um den Antrag auf Einleitung eines Disziplinarverfahrens vorzubereiten, wobei in der Regel der Präsident des Gerichts, dem der betroffene Richter angehört, konsultiert wird. **DK:** Der Leiter der Staatsanwaltschaft führt die Untersuchung durch. **DE:** Es gibt keine förmliche Voruntersuchungsphase. In Disziplinarsachen, die weniger schwere Disziplinarmaßnahmen wie Verweise zur Folge haben, beurteilen der Gerichtspräsident und die oberste Dienstbehörde (normalerweise das Justizministerium, auf Länder- sowie Bundesebene) den Sachverhalt. Die oberste Dienstbehörde entscheidet darüber, ob ein Disziplinarverfahren vor Gericht eingeleitet wird. Das Gericht führt daraufhin förmliche Untersuchungen durch. **EE:** Eine Untersuchung kann vom Gerichtspräsidenten oder vom Justizkanzler (Ombudsmann) durchgeführt werden. **IE:** Richter unterliegen weder einem Disziplinarorgan noch einer Disziplinarordnung, abgesehen von dem in der Verfassung vorgesehenen Verfahren, nach dem ein Richter per Entschliebung wegen festgestellten Fehlverhaltens oder festgestellter Unfähigkeit seines Amtes entbunden werden kann, sofern eine solche Entschliebung zur Amtsenthebung von beiden Kammern des Parlaments (dem Oireachtas) angenommen wurde. **EL:** Zivil- und Strafgerichte: das Justizaufsichtsorgan, das unter der Richterschaft durch Losentscheid ausgewählt wird. Verwaltungsgerichte: Der Ermittler wird durch Losentscheid unter den Mitgliedern des Staatsrats ausgewählt. **ES:** Der Ermittler in Disziplinarsachen wird vom Generalrat der rechtsprechenden Gewalt ernannt. Der Ermittler wird aus einer Gruppe von Richtern des Obersten Gerichtshofs und aus Kollegialrichtern mit mehr als 25 Jahren juristischer Erfahrung ausgewählt; er übt sein Amt als Ermittler jedoch nur während seines Mandats aus. **IT:** Der Generalstaatsanwalt am Obersten Gerichtshof (der Mitglied des Obersten Gerichtsrats ist) ist zur Durchführung von Untersuchungen befugt. **CY:** Der vom Obersten Gerichtshof ernannte Untersuchungsrichter führt die Untersuchung durch. **LV:** Der Disziplinarausschuss führt die Untersuchung durch. **HU:** Der vom Dienstgericht (Disziplinargericht) ernannte Disziplinarkommissar führt die Untersuchung durch. **LT:** Untersuchungen führt die Kommission für richterliche Ethik und Disziplin durch, deren Mitglieder und Vorsitzender (gewählt vom Gerichtsrat) in der Gerichtsratsordnung festgelegt sind; diese Kommission besteht aus vier vom Gerichtsrat ernannten Richtern, zwei vom Präsidenten der Republik ernannten Mitgliedern und einem vom Sprecher des Seimas ernannten Mitglied. Der Vorsitzende der Kommission für richterliche Ethik und Disziplin ist berechtigt, den Präsidenten des Gerichts, an dem der betroffene Richter tätig ist, oder den Präsidenten des höheren Gerichts zur Durchführung der Untersuchung und zur Vorlage der Untersuchungsergebnisse zu beauftragen. **MT:** Untersuchungen werden vom Ausschuss für die Justizverwaltung durchgeführt. **NL:** Der Generalstaatsanwalt führt die Untersuchung durch. **PL:** Zur Durchführung von Untersuchungen ernennt der Justizminister den Disziplinarbeauftragten für Richter an ordentlichen Gerichten und seine beiden Stellvertreter (diese können ihrerseits eigene Stellvertreter aus den von den Richtern vorgeschlagenen Kandidaten ernennen; unter bestimmten Umständen können sie aber von ihnen selbst ausgewählte Stellvertreter ernennen). Der Justizminister kann eine laufende Untersuchung übernehmen, indem er einen Ad-hoc-Disziplinarbeauftragten des Justizministers ernannt. **PT:** Der Oberste Justizrat ernennt das Justizaufsichtsorgan, das die Untersuchung durchführt. **RO:** Untersuchungen werden vom Justizaufsichtsorgan durchgeführt. **SI:** Der Richterrat ernennt einen Staatsanwalt für Disziplinarsachen unter den vom Obersten Gerichtshof vorgeschlagenen Kandidaten, der dann die Untersuchung durchführt. **SK:** Das vom Rat für das Justizwesen ernannte Disziplinargremium führt die Untersuchung durch. **SE:** Die Parlamentarischen Bürgerbeauftragten und der Justizkanzler fungieren im Falle schwerwiegenden Fehlverhaltens als Staatsanwälte. **UK (EN+WL):** Abhängig von der Art des Falls und von der Phase des Disziplinarverfahrens befinden unterschiedliche Behörden über Beschwerden in verschiedenen Phasen des Disziplinarverfahrens: Das Judicial Conduct Investigations Office (Amt für die Untersuchung richterlichen Verhaltens) befasst sich mit den Unterlagen in erster Instanz. Ernante Richter, die vom Lord Chief Justice (Lordoberrichter) ausgewählt werden, entscheiden üblicherweise allein anhand der Unterlagen, können aber nach eigenem Ermessen die Parteien befragen. Vom Lord Chief Justice und vom Lord Chancellor (Lordkanzler) ausgewählte Disziplinargremien beurteilen in der Regel die Unterlagen und holen Beweise persönlich von der

¹²⁵

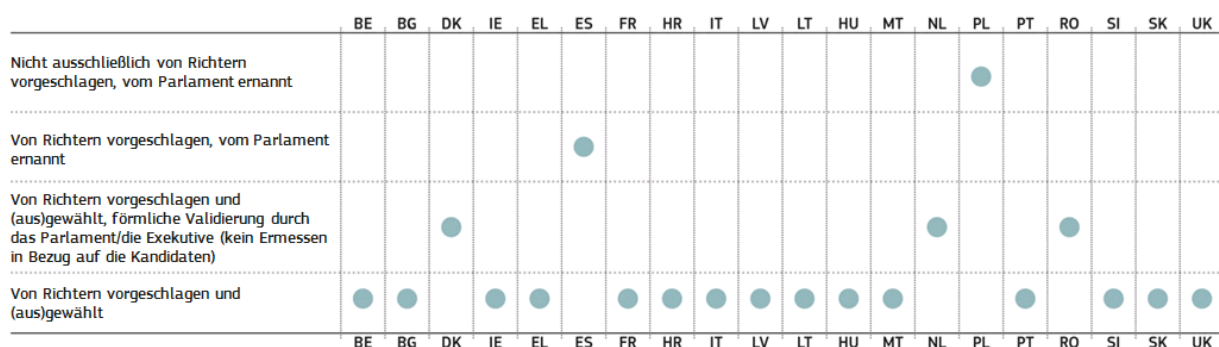
Die Daten wurden mittels eines aktualisierten Fragebogens erhoben, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem ENCJ erstellt hat. Die Antworten auf den aktualisierten Fragebogen aus Mitgliedstaaten, die keinen Rat für das Justizwesen haben, nicht Mitglied des ENCJ sind oder deren Mitgliedschaft im ENCJ ruht, wurden in Zusammenarbeit mit dem Netz der Präsidenten der obersten Gerichtshöfe der EU (NPSJC) eingeholt.

Person ein, die von der Beschwerde betroffen ist. Vom Lord Chief Justice ausgewählte Untersuchungsrichter befragen gewöhnlich die von der Beschwerde betroffene Person und können ebenfalls weitere Parteien befragen. Es ist zu beachten, dass nicht jede Beschwerde alle genannten Phasen durchläuft. **UK (NI)**: Lord Chief Justice für Nordirland.

– Garantien für die Ernennung von Richtern als Mitglieder der Räte für das Justizwesen –

Räte für das Justizwesen sind unverzichtbare Gremien, mit denen die richterliche Unabhängigkeit sichergestellt wird. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, ihr Justizwesen zu organisieren und zu entscheiden, ob sie einen Rat für das Justizwesen einrichten oder nicht. Nach fest etablierten europäischen Standards, insbesondere nach der Empfehlung CM/Rec(2010)12, sollten jedoch nicht weniger als die Hälfte der Mitglieder der Räte für das Justizwesen von ihresgleichen aus allen Justizebenen und unter Berücksichtigung der Pluralität innerhalb des Justizwesens ausgewählte Richter sein.⁽¹²⁶⁾ Im nachstehenden Schaubild ist dargestellt, inwieweit die Justiz bei der Ernennung von Richtern als Mitglieder der Räte für das Justizwesen beteiligt ist.

Schaubild 54: Ernennung von den Räten für das Justizwesen angehörenden Richtern: Rolle der Justiz (*) ⁽¹²⁷⁾



(*) Die Mitgliedstaaten sind in alphabetischer Reihenfolge entsprechend der geografischen Bezeichnung in ihrer jeweiligen Amtssprache aufgeführt. Das Schaubild spiegelt die nationalen Rahmenbedingungen wider, die im Dezember 2017 galten. **DK**: Die Richter für den Rat für das Justizwesen werden von Richtern gewählt. Alle Mitglieder dieses Rates werden vom Justizminister formal ernannt. **EL**: Die Wahl der Richter für den Rat für das Justizwesen erfolgt durch Losentscheid. **ES**: Die Richter für den Rat für das Justizwesen werden vom Parlament ernannt – der Rat übermittelt dem Parlament eine Liste mit den Anwärtern, die sich die Unterstützung einer Richterammer bzw. von 25 Richtern gesichert haben. **NL**: Die Richter für den Rat für das Justizwesen werden von der Justiz gewählt und auf Vorschlag des Rates ernannt, unter anderem auf Grundlage der Empfehlung eines Wahlausschusses (der hauptsächlich aus Richtern und Gerichtsbediensteten besteht). Alle Mitglieder des Rates werden formal durch ein königliches Dekret ernannt, bei dem es sich um einen Verwaltungsakt handelt, der der Exekutive keinen Ermessensspielraum lässt. **PL**: Anwärter für den Rat für das Justizwesen werden von Gruppen vorgeschlagen, die aus mindestens 2000 Bürgern oder 25 Richtern bestehen. Die einzelnen politischen Fraktionen wählen aus den zur Verfügung stehenden Anwärtern jeweils bis zu neun Kandidaten aus, woraufhin ein Ausschuss der unteren Kammer des Parlaments (Sejm) eine endgültige Liste mit 15 Kandidaten zur Ernennung durch den Sejm vorlegt. **RO**: Der Wahlkampf für die Richter für den Rat für das Justizwesen und die Wahl selbst werden vom Obersten Rat der Magistratur organisiert. Nach Bestätigung der endgültigen Liste der gewählten Richter für den Rat für das Justizwesen wird diese vom Senat in ihrer Gesamtheit für gültig erklärt. Der Senat kann die Gültigkeitserklärung der Liste nur dann verweigern, wenn im Zuge des Verfahrens zur Wahl der Ratsmitglieder ein Gesetzesverstoß nachgewiesen wurde und dieser Gesetzesverstoß das Wahlergebnis beeinflusst hat. Auf die Auswahl der Kandidaten hat der Senat keinen Einfluss. **UK**: Die Richter für den Rat für das Justizwesen werden von Richtern gewählt.

¹²⁶ Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 27; siehe auch Buchstabe C Ziffer ii des Aktionsplans des Europarats von 2016; Stellungnahme Nr. 10(2007) des Beirats der Europäischen Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarats über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft, Rn. 27, und ENCJ-Bericht, *Councils for the Judiciary*, 2010/11, Abschnitt 2.3.

¹²⁷ Die Daten wurden mittels eines aktualisierten Fragebogens erhoben, den die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem ENCJ erstellt hat.

– Garantien in Bezug auf die Funktionsweise der nationalen Staatsanwaltschaften in der EU –

Die Staatsanwaltschaft nimmt eine zentrale Rolle im Strafjustizsystem und bei der Zusammenarbeit in Strafgerichtssachen ein. Die ordnungsgemäße Funktionsweise der nationalen Staatsanwaltschaft ist für die Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption von zentraler Bedeutung. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit dem Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl⁽¹²⁸⁾ als Behörde des jeweiligen Mitgliedstaats bezeichnet werden, die für die Vollstreckung des Strafrechts zuständig ist, sofern sie nach dem für einen Rechtsstaat kennzeichnenden Grundsatz der Gewaltenteilung von der Exekutive getrennt ist⁽¹²⁹⁾.

Die nationalen Staatsanwaltschaften sind innerhalb der EU unterschiedlich organisiert, und es gibt kein einheitliches Modell, das für alle Mitgliedstaaten gilt. Es ist jedoch eine eindeutige Abkehr von einem System zu erkennen, bei dem die Staatsanwaltschaft der Exekutive unterstellt oder darin eingebunden ist, und es zeigt sich die Tendenz, die Staatsanwaltschaft unabhängiger zu gestalten⁽¹³⁰⁾. Verwaltungsbefugnisse über die nationalen Staatsanwälte und die Verfahren für die Ernennung und Entlassung von Staatsanwälten können sich auf den Grad der Unabhängigkeit einer Staatsanwaltschaft auswirken. Unabhängig vom Modell des nationalen Justizsystems oder der Rechtstradition, in der dieses System verankert ist, wird den Mitgliedstaaten durch die europäischen Standards vorgegeben, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, mit denen sichergestellt wird, dass Staatsanwälte ihre beruflichen Pflichten und Aufgaben unter angemessenen rechtlichen und organisatorischen Bedingungen⁽¹³¹⁾ und ohne ungerechtfertigtes Eingreifen erfüllen können⁽¹³²⁾. Insbesondere für den Fall, dass die Regierung Anweisungen allgemeiner Art erlässt, z. B. zur Strafrechtspolitik, müssen diese Anweisungen in Schriftform erfolgen und in angemessener Weise veröffentlicht werden⁽¹³³⁾. Wenn die Regierung ermächtigt ist, für einen bestimmten Fall eine Anklageerhebung anzuordnen, muss eine solche Anweisung mit ausreichenden Garantien einhergehen.⁽¹³⁴⁾ Gemäß der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats von 2000 sollten Anweisungen, auf eine Anklageerhebung zu verzichten, verboten sein.⁽¹³⁵⁾ Beteiligte (u. a. die Opfer) müssen die Möglichkeit haben, die Entscheidung eines Staatsanwalts zum Verzicht auf Anklageerhebung anzufechten.⁽¹³⁶⁾

Schaubild 55 enthält einen Überblick darüber, wie die wichtigsten Verwaltungsbefugnisse über nationale Staatsanwälte zwischen den verschiedenen Behörden verteilt sind. Es wird gezeigt,

¹²⁸ ABl. L 190, 18.7.2002, S. 1.

¹²⁹ Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 10. November 2016, *Openbaar Ministerie/Ruslanas Kovalkovas*, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, Rn. 34 und 36; Urteil vom 10. November 2016, *Openbaar Ministerie/Halil Ibrahim Özçelik*, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, Rn. 32 und 34. Siehe auch vom Beirat Europäischer Staatsanwälte (CCPE) angenommene Stellungnahme Nr. 13(2018) über Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Ethik von Staatsanwälten, Empfehlung xii.

¹³⁰ CDL-AD(2010)040-e: „Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service“; angenommen von der Venedig-Kommission auf ihrer 85. Plenartagung (Venedig, 17./18. Dezember 2010), Rn. 26.

¹³¹ Empfehlung „Recommendation Rec(2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system“, angenommen vom Ministerkomitee des Europarats am 6. Oktober 2000 (Empfehlung von 2000), Rn. 4.

¹³² Empfehlung von 2000, Rn. 11 und 13. Siehe auch vom Beirat Europäischer Staatsanwälte (CCPE) angenommene Stellungnahme Nr. 13(2018) über Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Ethik von Staatsanwälten, Empfehlungen i und iii.

¹³³ Empfehlung von 2000, Rn. 13 Buchstabe c.

¹³⁴ Empfehlung von 2000, Rn. 13 Buchstabe d.

¹³⁵ Empfehlung von 2000, Rn. 13 Buchstabe d. Siehe auch vom Beirat Europäischer Staatsanwälte (CCPE) angenommene Stellungnahme Nr. 13(2018) über Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht und Ethik von Staatsanwälten, Empfehlung iv.

¹³⁶ Empfehlung von 2000, Rn. 34.

welche Behörde – Generalstaatsanwalt, Rat für das Justizwesen/Staatsanwaltschaftsrat, Justizminister/Regierung/Präsident oder Parlament – die nachstehenden Verwaltungsbefugnisse besitzt:

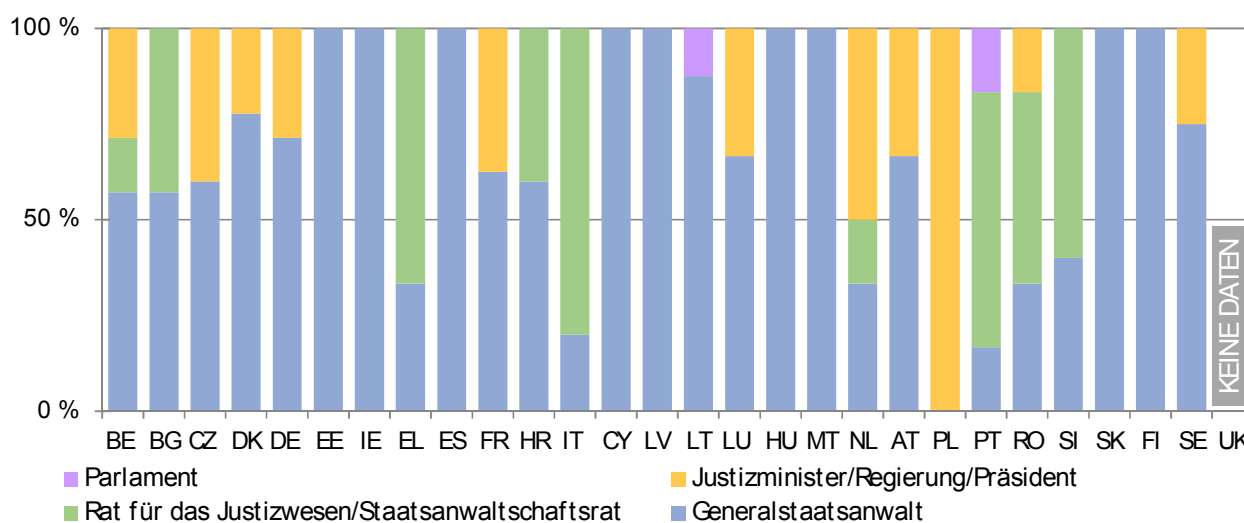
- 1) Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik,
- 2) Erteilung von Anweisungen zur Strafverfolgung im Einzelfall,
- 3) Evaluierung eines Staatsanwalts,
- 4) Beförderung eines Staatsanwalts,
- 5) Entziehung einer Rechtssache, die einem Staatsanwalt zugewiesen war (Verweisung einer Rechtssache),
- 6) Entscheidung über eine Disziplinarmaßnahme gegen einen Staatsanwalt und
- 7) Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung.

Abgesehen von den vorstehend beispielhaft aufgeführten wichtigsten Verwaltungsbefugnissen kann eine genannte oder andere Behörde zusätzliche Befugnisse über nationale Staatsanwaltschaften haben (z. B. die Befugnis zur Lösung von Zuständigkeitskonflikten zwischen Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten und die Einholung von Daten und Informationen von niederrangigeren Staatsanwaltschaften). Es sei darauf hingewiesen, dass auch andere Behörden bei den oben genannten Verwaltungsbefugnissen eine Rolle spielen können (z. B. kann ein Disziplinargericht bestimmte Disziplinarmaßnahmen beschließen).

Schaubild 55 liefert lediglich einen sachlichen Überblick über bestimmte Aspekte der Organisation von Staatsanwaltschaften und keine Bewertung der Wirksamkeit ihrer Arbeit, da hierfür eine qualitative Bewertung unter Berücksichtigung der besonderen Umstände in den einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich wäre.

Der Prozentwert stellt die Verteilung der sieben vorstehend genannten Verwaltungsbefugnisse zwischen den vier genannten Behörden dar, ohne eine Gewichtung in Bezug auf ihre Bedeutung vorzunehmen.

Schaubild 55: Verteilung der wichtigsten Verwaltungsbefugnisse über nationale Staatsanwaltschaften (*) (Quelle: Europäische Kommission und Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)



(*) Die Mitgliedstaaten sind in alphabetischer Reihenfolge entsprechend der geografischen Bezeichnung in ihrer jeweiligen Amtssprache aufgeführt. Die wichtigsten Verwaltungsbefugnisse des Generalstaatsanwalts sind in Schaubild 56 dargestellt. **BE:** Rat für das Justizwesen: Befugnis zur Entscheidung über die Beförderung von Staatsanwälten. Justizminister: Befugnis zur Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik auf Empfehlung des Kollegiums der Generalstaatsanwälte und zur Erteilung von Anweisungen zur Strafverfolgung im Einzelfall (in Artikel 364 der Strafprozessordnung und Artikel 151 Absatz 1 der Verfassung ist ein Recht auf einen positiven Beschluss zur Strafverfolgung vorgesehen). **BG:** Rat für das Justizwesen

(Kollegium der Staatsanwälte des Obersten Justizrats): Befugnis zur Entscheidung über eine Disziplinarmaßnahme gegen einen Staatsanwalt und zur Entscheidung über die individuelle Evaluierung und die Beförderung von Staatsanwälten. Der Justizminister kann die Ernennung, Beförderung, Zurückstufung, Versetzung und Entlassung von Richtern, Staatsanwälten und Untersuchungsrichtern vorschlagen. **CZ:** Justizminister: Befugnis zur Entscheidung über die Beförderung von Staatsanwälten; Befugnis zur Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung nur im Falle organisatorischer Änderungen auf Grundlage des Gesetzes. **DK:** Justizminister: Befugnis zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte und zur Entscheidung über die Beförderung von Staatsanwälten. **DE:** Justizminister: Befugnis zur Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik und zur Erteilung von Anweisungen zur Strafverfolgung im Einzelfall. **EE:** Disziplinarverfahren werden auf Antrag einer interessierten Person oder auf eigene Initiative durch den Justizminister gegen den Generalstaatsanwalt, den leitenden Oberstaatsanwalt oder den leitenden Staatsanwalt eingeleitet. **EL:** Staatsrat: Befugnis zur Beförderung und Versetzung von Staatsanwälten, per Dekret des Präsidenten. Der Justizminister darf ausnahmsweise Richtlinien mit allgemeinem Informationscharakter für Staatsanwälte erlassen, die sich auf die Anwendung von im Rat der Europäischen Union angenommenen Rechtsinstrumenten für die justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Prävention und Bekämpfung bestimmter Arten von Straftaten beziehen. **ES:** Der Finanzrat (Staatsanwaltschaftsrat) ist befugt, Entscheidungen des Generalstaatsanwalts in rechtlich geregelten Fällen zu überprüfen. **FR:** Justizminister: Befugnis zur Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik; Befugnis zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte auf Grundlage der Stellungnahme des Obersten Rats der Richter und Staatsanwälte (Conseil Supérieur de la Magistrature) (Artikel 65 der französischen Verfassung und Artikel 48, 58-1 und 59 der Verordnung Nr. 58-1270 vom 22. Dezember 1958 als Organgesetz für das Statut von Richtern und Staatsanwälten (ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature)). Wenn der Justizminister eine schwerwiegendere Entscheidung zu treffen beabsichtigt als die vom Obersten Rat der Richter und Staatsanwälte vorgeschlagenen, muss der Rat erneut konsultiert werden (Artikel 58-1 der Verordnung). Der Präsident der Republik erlässt ein Dekret zur Beförderung eines Staatsanwalts auf Grundlage der Stellungnahme des Obersten Rats der Richter und Staatsanwälte. Der Oberste Rat der Richter und Staatsanwälte gibt eine Stellungnahme zu Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte, zur Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung und zur Beförderung von Staatsanwälten ab. **HR:** Staatsanwaltschaftsrat: Befugnis zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen und zur Beförderung von Staatsanwälten. **IT:** Oberster Gerichtsrat: Befugnis zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte, Befugnis zur Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung, Befugnis zur Entscheidung über die individuelle Evaluierung von Staatsanwälten und Befugnis zur Beförderung von Staatsanwälten. **CY:** Der Rat für das Justizwesen entlässt den Generalstaatsanwalt. **LV:** Rat der Generalstaatsanwaltschaft: Nach Artikel 29 Teil 2 des Gesetzes über die Staatsanwaltschaft überprüft der Rat als kollegiales Beratungsorgan die wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit der Organisation und Arbeitsweise der Staatsanwaltschaft und nimmt weitere im Gesetz vorgesehene Aufgaben wahr (z. B. Erarbeitung und Verabschiedung von Statuten zur Regelung von Auswahl, Praktika und Befähigungsprüfung von Personen, die sich für die Position eines Staatsanwalts bewerben, sowie Statute für die Evaluierung der beruflichen Leistung von Staatsanwälten). **LT:** Das Parlament (der Seimas) legt die operativen Schwerpunkte der Staatsanwaltschaft fest und führt parlamentarische Überprüfungen von außerprozesslichen Verfahren durch. **LU:** Der Justizminister kann in einem bestimmten Fall anordnen, dass die Staatsanwaltschaft Anklage erhebt (kann aber nicht anordnen, auf Anklageerhebung zu verzichten). Solche Anordnungen wurden jedoch seit über 20 Jahren nicht mehr erlassen. Bei einer solchen Anordnung besteht keine gesetzliche Verpflichtung, einen Staatsanwalt zu konsultieren oder den Generalstaatsanwalt um eine Stellungnahme zu ersuchen. Der Großherzog als Staatsoberhaupt ist auf der Grundlage einer befürwortenden Stellungnahme des Staatsanwalts/Generalstaatsanwalts befugt, über die Beförderung von Staatsanwälten zu entscheiden. **MT:** Die Polizei verfügt über die ausschließliche Zuständigkeit für die Einleitung und Durchführung von Strafverfahren und für die Ausübung der Funktion als Staatsanwaltschaft an Gerichten unterer Instanzen. Der Generalstaatsanwalt (Attorney General) fungiert vor den höherinstanzlichen Gerichten als Staatsanwalt, wenn die Sammlung von Beweismitteln vor den Gerichten unterer Instanzen abgeschlossen ist. **NL:** Kollegium der Generalstaatsanwälte (College van Procureurs-generaal): Befugnis zur Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik. Justizminister: Befugnis zur Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik und zur Entscheidung über bestimmte Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte. Er kann im Einzelfall anordnen, dass die Staatsanwaltschaft Anklage erhebt oder auf Anklageerhebung verzichtet, muss jedoch vorab eine schriftliche begründete Stellungnahme des Kollegiums der Generalstaatsanwälte (College van Procureurs-generaal) zur vorgeschlagenen Anordnung einholen, wobei auch das Parlament unterrichtet werden muss. Bisher gab es jedoch erst einen einzigen solchen Fall, der über zwanzig Jahre zurückliegt. Der Leiter der Staatsanwaltschaft des Bezirks, in dem der Staatsanwalt arbeitet, ist befugt, über Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte und über die Evaluierung von Staatsanwälten zu entscheiden. **AT:** Justizminister: Befugnis zur Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik und zur Erteilung von Anweisungen zur Strafverfolgung im Einzelfall mit Zustimmung durch eine innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft eingerichtete unabhängige Stelle (Weisungsrat). Die Befugnisse des Generalstaatsanwalts umfassen nicht die direkte Kontrolle über die Staatsanwaltschaft im Sinne des Schaubilds. Die anderen im Schaubild dargestellten Verwaltungsbefugnisse werden entweder von der Generalprokuratur oder der Personalkommission ausgeübt, die aus vier Mitgliedern besteht, bei denen es sich um Staatsanwälte handeln muss (siehe Anmerkungen unterhalb von Schaubild 56). Zur Beförderung eines Staatsanwalts ist die Bewerbung auf eine höhere Position erforderlich und folgt den Regeln, die für eine Ernennung zum Staatsanwalt gelten (d. h. Vorschlag durch die Personalkommission, Ernennung durch den Bundespräsidenten, wobei diese Aufgabe an den Justizminister delegiert wurde). Die Befugnis, über eine Disziplinarmaßnahme gegen einen Staatsanwalt zu entscheiden, liegt bei den Disziplinargerichten, die auch befugt sind, einen Staatsanwalt strafzuversetzen. **PL:** Der Generalstaatsanwalt ist auch der Justizminister. **PT:** Oberster Justizrat: Befugnis zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte, Befugnis zur Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung, Befugnis zur Entscheidung über die individuelle Evaluierung von Staatsanwälten und Befugnis zur Beförderung von Staatsanwälten. Das Parlament kann allgemeine Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik herausgeben. **RO:** Oberster Rat der Magistratur: Befugnis zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte und über die Beförderung von Staatsanwälten (gemäß Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe i des Gesetzes Nr. 317/2004 erlässt die staatsanwaltschaftliche Sektion innerhalb des Obersten Rats der Magistratur die Beförderungsentscheidung für Staatsanwälte, über die Beförderung wird jedoch erst nach einem Auswahlverfahren entschieden (Artikel 43 des Gesetzes Nr. 303/2004)). Nach dem kürzlich geänderten Artikel 69 des Gesetzes Nr. 304/2004 über die Gerichtsorganisation kann der Justizminister den Generalstaatsanwalt am Obersten Gerichts- und Kassationshof oder ggf. den Obersten Staatsanwalt an der Nationalen Direktion

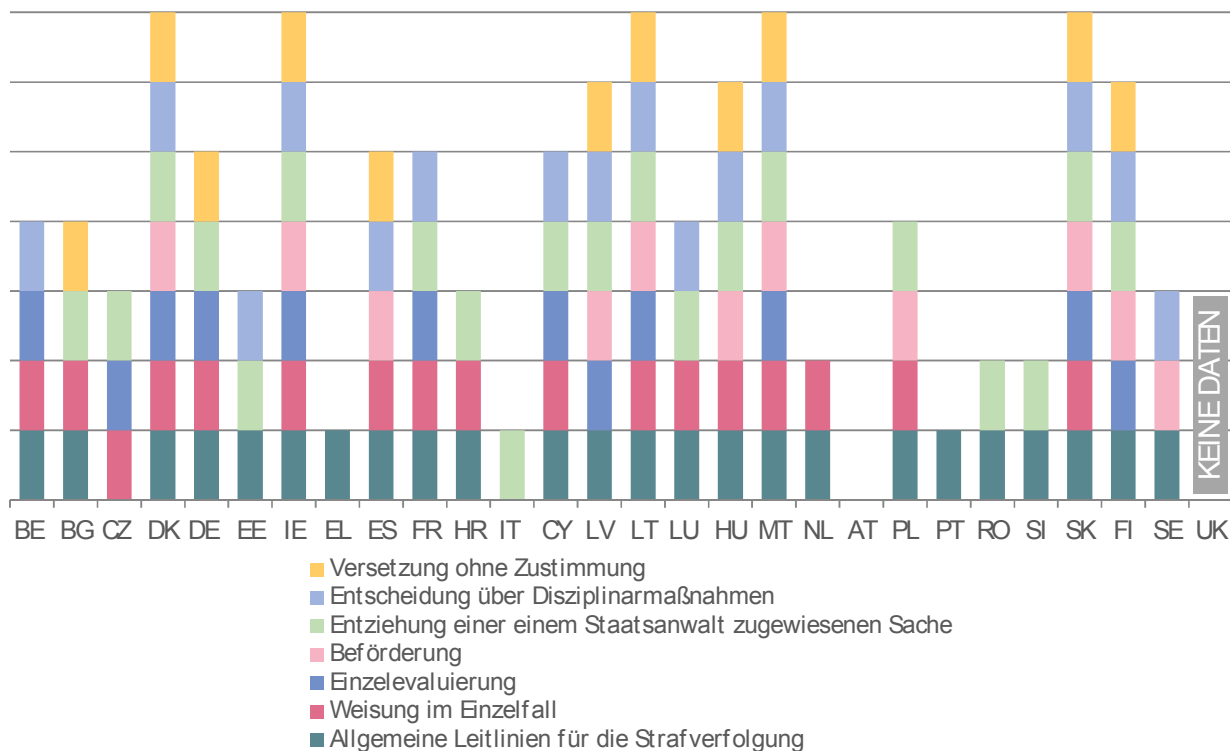
für Korruptionsbekämpfung um Informationen über die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften ersuchen und kann schriftliche Leitlinien zu den Maßnahmen erlassen, die zur Verhütung und Bekämpfung von Straftaten zu ergreifen sind. Gemäß Artikel 40 Absatz 2 Buchstabe h des Gesetzes Nr. 317/2004 über den Obersten Rat der Magistratur ist die staatsanwaltschaftliche Sektion innerhalb des Obersten Rats der Magistratur befugt, über Beschwerden gegen die endgültige Entscheidung des Evaluierungsausschusses (Einstufung) zu entscheiden. Gemäß Artikel 39 Absatz 3 des Gesetzes Nr. 303/2004 über das Richter und Staatsanwälte betreffende Statut wird die individuelle Evaluierung von Staatsanwälten von Sonderausschüssen vorgenommen, die auf Beschluss des Obersten Rats der Magistratur gebildet werden. **SI:** Staatsanwaltschaftsrat: Befugnis zur Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung, Befugnis zur Entscheidung über die individuelle Evaluierung von Staatsanwälten und Befugnis zur Beförderung von Staatsanwälten. Darüber hinaus ist der Staatsanwaltschaftsrat für die Ernennung und Entlassung der Leiter der Bezirksstaatsanwaltschaften, die Leistungsbeurteilung sowie die Beförderung, Versetzung und Abordnung von Staatsanwälten zuständig und ist am Verfahren zur Ernennung von Staatsanwälten beteiligt. Ferner gibt er Stellungnahmen zur Strafverfolgungspolitik, zur Leistungsbewertung und zur Effizienz der Arbeitsweise der Staatsanwaltschaften ab, sorgt für den Schutz der Unabhängigkeit der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft und befasst sich mit anderen Angelegenheiten gemäß dem Gesetz über Staatsanwaltschaften. **SK:** Die Befugnisse des Staatsanwaltschaftsrats umfassen nicht die direkte Kontrolle über die Staatsanwaltschaft im Sinne des Schaubilds. Der Staatsanwaltschaftsrat hat andere Befugnisse (z. B. entscheidet er über die Einwände eines Staatsanwalts gegen den Inhalt einer Evaluierung, an die sich der Leiter der Staatsanwaltschaft nicht gehalten hat, und gibt seine Stellungnahme zur vorübergehenden Zuweisung eines Staatsanwalts zu einer anderen Staatsanwaltschaft ab.) **SE:** Die Regierung kann allgemeine Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik herausgeben.

Schaubild 56 liefert einen sachlichen Überblick über die wichtigsten Verwaltungsbefugnisse des Generalstaatsanwalts über die Staatsanwälte: 1) Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik, 2) Erteilung von Anweisungen zur Strafverfolgung im Einzelfall, 3) Evaluierung eines Staatsanwalts, 4) Beförderung eines Staatsanwalts, 5) Entziehung einer Rechtssache, die einem Staatsanwalt zugewiesen war (Verweisung einer Rechtssache), 6) Entscheidung über eine Disziplinarmaßnahme gegen einen Staatsanwalt und 7) Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung. Zusätzlich zu diesen Befugnissen kann der Generalstaatsanwalt weitere Befugnisse haben, die im Schaubild nicht dargestellt sind.⁽¹³⁷⁾

¹³⁷

Beispielsweise kann der Generalstaatsanwalt eine Rolle in Gremien spielen, die für Entscheidungen bezüglich Staatsanwälten zuständig sind, auch wenn er solche Entscheidungen nicht direkt trifft.

Schaubild 56: Verwaltungsbefugnisse des Generalstaatsanwalts (*) (Quelle: Europäische Kommission und Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)

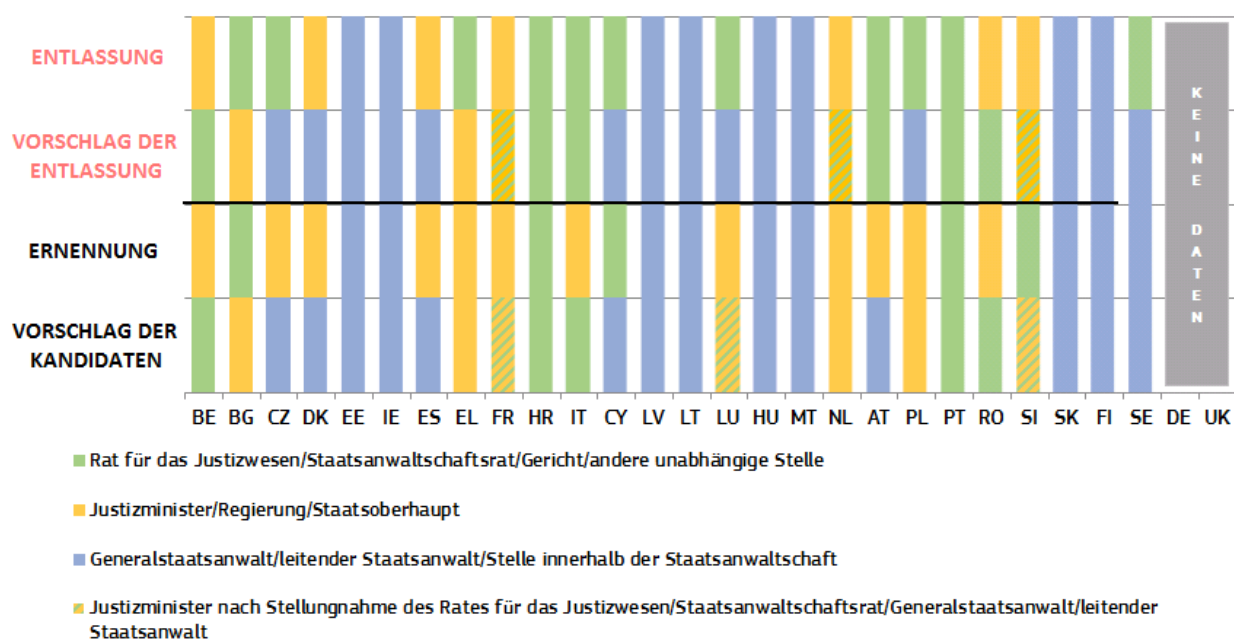


(*) Die Mitgliedstaaten sind in alphabetischer Reihenfolge entsprechend der geografischen Bezeichnung in ihrer jeweiligen Amtssprache aufgeführt. **BE:** Was die Befugnis betrifft, im Einzelfall Anweisungen zur Strafverfolgung zu erteilen, sieht Artikel 364 der Strafprozessordnung für den Prokurator des Königs das Recht vor, über eine Strafverfolgung zu verfügen. In Artikel 150 Absatz 2 und Artikel 138 Absatz 2 der Zivilprozessordnung ist für den Prokurator des Königs das allgemeine Recht auf Ausübung von Befugnissen vorgesehen. **CZ:** Befugnis zur Erteilung von Anweisungen zur Strafverfolgung im Einzelfall nur innerhalb der Oberen Staatsanwaltschaft und in Bezug auf Staatsanwaltschaften höherer Instanzen. **EL:** Der Staatsanwalt des Obersten Gerichtshofs (d. h. der Oberstaatsanwalt) hat das Recht, allen Staatsanwälten in Griechenland allgemeine Weisungen und Empfehlungen in Bezug auf die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erteilen, ohne dass die Adressaten dieser Richtlinien und Empfehlungen in der Formulierung und im Ausdruck ihrer Stellungnahme gebunden sind. **ES:** Der Generalstaatsanwalt erlässt interne Anordnungen und Weisungen für die Dienstaussübung und die Ausübung von Strafverfolgungsaufgaben, die allgemeiner Art sein oder spezifische Angelegenheiten betreffen können. Die allgemeinen Leitlinien sind von wesentlicher Bedeutung, um den Grundsatz der einheitlichen Vorgehensweise zu wahren, und werden im Wesentlichen durch Rundschreiben, Weisungen und Konsultationen definiert. Die Versetzung ohne Einwilligung erfolgt nur bei hoher Arbeitsbelastung. **IT:** Der Generalstaatsanwalt am Appellationsgericht hat die Befugnis, eine Rechtssache, die einem Bezirksstaatsanwalt zugewiesen war, bei Nichttätigwerden zu entziehen; zusätzlich hat er die Befugnis, Daten und Informationen von den Bezirksstaatsanwaltschaften (oder territorialen Staatsanwaltschaften) einzuholen und an den Generalstaatsanwalt am Kassationsgericht zu übermitteln, um die korrekte und einheitliche Funktion der Staatsanwaltschaften sowie die Einhaltung der Regeln für ein ordnungsgemäßes Verfahren zu überprüfen. Der Generalstaatsanwalt am Kassationsgericht ist per Gesetz für die Kontrolle der Nationalen Stelle für die Mafiabekämpfung zuständig; darüber hinaus ist er für die Klärung von Zuständigkeitskonflikten zwischen zwei oder mehreren territorialen Staatsanwaltschaften zuständig. **CY:** Der Generalstaatsanwalt ist befugt, bei geringfügigen disziplinarrechtlichen Verstößen über Disziplinarmaßnahmen gegen Staatsanwälte zu entscheiden. Im Falle schwerwiegender Disziplinarverstöße schlägt der Generalstaatsanwalt keine Sanktionen vor, sondern empfiehlt die Einleitung von Disziplinarmaßnahmen durch die Kommission für den öffentlichen Dienst. **LT:** In Bezug auf die Befugnis zur Erteilung von Anweisungen im Einzelfall kann der Generalstaatsanwalt nicht anordnen, welche Entscheidung zu treffen ist; was die Befugnis zur Entscheidung über die Beförderung von Staatsanwälten betrifft, so entscheidet der Generalstaatsanwalt über die von der Kommission für die Auswahl von Staatsanwälten oder von der Kommission für die Auswahl leitender Staatsanwälte getroffenen Schlussfolgerungen. **LU:** Der Generalstaatsanwalt hat die Befugnis anzuordnen, dass die Staatsanwaltschaft in einem Fall Anklage erhebt (kann aber nicht anordnen, auf Anklageerhebung zu verzichten). Was die Beförderung von Staatsanwälten anbelangt, so schlägt der Generalstaatsanwalt mit einer befürwortenden Stellungnahme die Beförderung der Exekutive vor, und das Staatsoberhaupt unterzeichnet die Ernennung. **AT:** Die Befugnisse des Generalstaatsanwalts umfassen nicht die direkte Kontrolle über die Staatsanwaltschaft im Sinne des Schaubilds. Die Oberstaatsanwälte haben folgende Befugnisse: Herausgabe allgemeiner Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik in ihren jeweiligen Bezirken, Erteilung von Anweisungen zur Strafverfolgung im Einzelfall, Versetzung von Staatsanwälten ohne ihre Einwilligung aus organisatorischen Gründen (z. B. wegen übermäßiger Arbeitsbelastung oder langer krankheitsbedingter Abwesenheit in einer Staatsanwaltschaft – nur innerhalb desselben Bezirks und für einen begrenzten Zeitraum). Der Leiter der betreffenden Strafverfolgungsbehörde ist befugt, im Einzelfall Anweisungen zur Strafverfolgung zu erteilen und eine Rechtssache, die einem Staatsanwalt zugewiesen war, zu entziehen (Verweisung einer Rechtssache). Die aus vier Mitgliedern, die Staatsanwälte sein müssen, bestehende Personalkommission ist befugt, einen Staatsanwalt zu evaluieren. **PL:** Der Generalstaatsanwalt ist auch der Justizminister. **RO:** Der Generalstaatsanwalt ist befugt, eine Rechtssache von einer Staatsanwaltschaft an eine andere zu verweisen und allgemeine Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik

(Empfehlungen) herauszugeben, um einen einheitlichen Ansatz bei strafrechtlichen Ermittlungen zu gewährleisten. **SI:** Sowohl der Generalstaatsanwalt als auch der Leiter der Staatsanwaltschaften haben die Befugnis, allgemeine Leitlinien zur Strafverfolgungspolitik herauszugeben und eine Rechtssache, die einem Staatsanwalt zugewiesen war, zu entziehen.

Schaubild 57 gibt einen Überblick über die Behörden (Rat für das Justizwesen/Staatsanwaltschaftsrat/Gericht, Justizministerium, Generalstaatsanwalt/Staatsanwaltschaft), die mit der Ernennung und Entlassung nationaler Staatsanwälte befasst sind; nicht dargestellt sind die Ernennung und Entlassung von Generalstaatsanwälten oder anderen vergleichbaren Führungspositionen. Das Schaubild zeigt die Vielfalt der Organisationsmodelle der Staatsanwaltschaften in den Mitgliedstaaten, die innerhalb der Exekutive oder der Judikative angesiedelt sind. Außerdem ist die Rolle des Generalstaatsanwalts und der Räte für das Justizwesen bzw. der Staatsanwaltschaftsräte als wichtige Akteure bei der Ernennung und Entlassung von Staatsanwälten dargestellt.

Schaubild 57: Ernennung und Entlassung von Staatsanwälten (*) (Quelle: Europäische Kommission und Expertengruppe für Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung)



(*) **BE:** Vorschlag für die Ernennung: Hoher Justizrat. Entscheidung über die Ernennung: Staatsoberhaupt auf Empfehlung des Justizministers. Vorschlag für die Entlassung: Disziplinargericht. Entscheidung über die Entlassung: Staatsoberhaupt auf Empfehlung des Justizministers. **BG:** Entscheidung über die Ernennung und Entlassung: Staatsanwaltskammer des Obersten Justizrats. **CZ:** Vorschlag für die Ernennung: Generalstaatsanwalt. Vorschlag für die Entlassung: Generalstaatsanwalt, leitende Staatsanwälte und Justizminister. Entscheidung über die Entlassung: Gericht. **DK:** Vorschlag für die Ernennung: Der Generalstaatsanwalt schlägt dem Justizministerium die in die Endauswahl fallenden Kandidaten für eine Praktikumsstelle als Staatsanwalt (für die Dauer von etwa drei Jahren) vor, und das Justizministerium ernannt die Kandidaten. Wenn ein Staatsanwaltspraktikant die Prüfung und die anschließende Ausbildung absolviert, wird er Staatsanwalt. **EE:** Vorschlag für die Ernennung: Kommission für die Auswahl von Staatsanwälten für Sonderstaatsanwälte, Bezirksstaatsanwälte und Hilfsstaatsanwälte; Oberstaatsanwälte für leitende Staatsanwälte. Entscheidung über die Ernennung und Entlassung: Generalstaatsanwalt. **IE:** Vorschlag für die Ernennung: ein Auswahlverfahren im Rahmen einer vom Ausschuss für Ernennungen im öffentlichen Dienst (Commission on Public Service Appointment – CPSA) herausgegebenen Stellenausschreibung, das normalerweise von der Generalstaatsanwaltschaft (Office of the Director of Public Prosecutions) oder auch vom Public Appointments Service (Dienststelle für öffentliche Ernennungen) durchgeführt wird. Entscheidung über die Ernennung: Generalstaatsanwaltschaft. Vorschlag für die Entlassung: Generalstaatsanwaltschaft im Einklang mit den vom Minister für Finanzen sowie Staatsausgaben und Reformen festgelegten Beschäftigungsbedingungen. Entscheidung über die Entlassung: stellvertretender Generalstaatsanwalt (Generalstaatsanwalt bei Staatsanwälten die als leitende Beamte und höher eingestuft sind). **ES:** Vorschlag für die Ernennung: Generalstaatsanwalt auf Grundlage einer Stellungnahme des Finanzrats nach Anhörung des Obersten Finanzrats der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft im Falle von Stellen in der Staatsanwaltschaft seines territorialen Zuständigkeitsbereichs. Entscheidung über die Ernennung: Regierung. Vorschlag für die Entlassung: Generalstaatsanwalt. Entscheidung über die Entlassung: Justizminister nach einer befürwortenden Stellungnahme seitens des Finanzrats. **EL:** Vorschlag für die Ernennung: Das Justizministerium erlässt jährlich einen Ministerialbeschluss über die Prüfung zur Aufnahme in die Nationale Richterschule für Kandidaten, die sich als Staatsanwalt bewerben. Das von einem fünfköpfigen Ausschuss durchgeführte Auswahlverfahren besteht derzeit aus schriftlichen und mündlichen Prüfungen. Nach ihrer Aufnahme in die griechische Nationale Richterschule beginnen die erfolgreichen Kandidaten eine 16 Monate dauernde Ausbildung, die sowohl Theorie als auch Praxis umfasst. Am Ende dieser Ausbildung ist eine Prüfung zu absolvieren, um die Kandidaten nach ihrem

Erfolg einzustufen. Je nach Einstufung werden sie an das zuständige Gericht berufen. Entscheidung über die Ernennung: Kandidaten werden per Präsidialverordnung als Staatsanwälte ernannt. Vorschlag für die Entlassung: Justizminister. Entscheidung über die Entlassung: per Gerichtsurteil durch die in Artikel 91 Absatz 2 der Verfassung vorgesehenen Disziplinarräte, die aus Berufsrichtern bestehen. **FR:** Vorschlag für die Ernennung: Justizminister auf nichtbindende Empfehlung des Obersten Rats der Richter und Staatsanwälte. Entscheidung über die Ernennung: Präsident der Republik. Vorschlag für die Entlassung: Justizminister auf nichtbindende Empfehlung des Obersten Rats der Richter und Staatsanwälte. Entscheidung über die Entlassung: Präsident der Republik. **IT:** Entscheidung über die Ernennung: Nach dem Vorschlag des Rates erlässt der Justizminister einen Ministerialerlass, ohne Ermessensspielraum, einen anderen Kandidaten als den vorgeschlagenen als Staatsanwalt zu ernennen bzw. nicht zu ernennen. **CY:** Vorschlag für die Ernennung/Entlassung: Generalstaatsanwalt. Entscheidung über die Ernennung/Entlassung: Kommission für den öffentlichen Dienst mit Stellungnahme des Generalstaatsanwalts. **LT:** Vorschlag für die Ernennung: Kommission für die Auswahl von Staatsanwälten (bestehend aus zwei vom Gerichtsrat ernannten Staatsanwälten, zwei vom Generalstaatsanwalt ernannten Staatsanwälten und je einem vom Präsidenten der Republik, vom Sprecher des Seimas und vom Ministerpräsidenten ernannten Mitglied). Entscheidung über die Ernennung: Generalstaatsanwalt. Vorschlag für die Entlassung: Kommission für die staatsanwaltschaftliche Ethik (dieselbe Zusammensetzung wie die Kommission für die Auswahl von Staatsanwälten). **LU:** Vorschlag für die Ernennung: Der Justizminister schlägt nach der befürwortenden Stellungnahme des Generalstaatsanwalts dem Großherzog einen Kandidaten vor. Entscheidung über die Ernennung: Staatsoberhaupt. Vorschlag für die Entlassung: Generalstaatsanwalt. Entscheidung über die Entlassung: Gericht. **HU:** Vorschlag für die Ernennung: Kommission für die Ernennung: Leitender Staatsanwalt. (Vorschlag für die Entlassung: Leitender Staatsanwalt. Entscheidung über die Entlassung: Generalstaatsanwalt. **MT:** Die Polizei verfügt über die ausschließliche Zuständigkeit für die Einleitung und Durchführung von Strafverfahren und für die Ausübung der Funktion als Staatsanwaltschaft an Gerichten unterer Instanzen. Der Generalstaatsanwalt (Attorney General) fungiert vor den höherinstanzlichen Gerichten als Staatsanwalt, wenn die Sammlung von Beweismitteln vor den Gerichten unterer Instanzen abgeschlossen ist. **NL:** Vorschlag für die Ernennung: Justizminister. Die Entscheidung über die Ernennung erfolgt durch königlichen Erlass (die Anstellungsbehörde ist nach verfassungsmäßiger Praxis verpflichtet, dem Vorschlag zur Ernennung des Kandidaten für das Amt des Staatsanwalts zu folgen). Vorschlag für die Entlassung: Justizminister auf Empfehlung des Leiters der Staatsanwaltschaft. Die Entscheidung über die Entlassung erfolgt durch königlichen Erlass. **AT:** Vorschlag für die Ernennung: Personalkommission bestehend aus vier Mitgliedern, bei denen es sich um Staatsanwälte handeln muss. Entscheidung über die Ernennung: Bundespräsident, der die Entscheidung an den Justizminister delegiert. Vorschlag für und Entscheidung über die Entlassung: Disziplinargericht. **PL:** Vorschlag für und Entscheidung über die Ernennung: Generalstaatsanwalt – der gleichzeitig der Justizminister ist – auf Antrag des Landesrats der Staatsanwaltschaft. Ein zuständiger Ausschuss der Staatsanwaltschaft gibt eine Stellungnahme zu einem Kandidaten für das Amt des Staatsanwalts ab. Vorschlag für die Entlassung: Landesrat der Staatsanwaltschaft. Entscheidung über die Entlassung: Disziplinargericht; in sehr beschränkten Fällen kann auch der Generalstaatsanwalt auf Antrag des Landesrats der Staatsanwaltschaft einen Staatsanwalt entlassen. Eine Stellungnahme zur Entlassung eines Staatsanwalts wird in der Sitzung der Staatsanwälte des Landesrats der Staatsanwaltschaft oder der zuständigen regionalen Staatsanwaltschaft abgegeben. **RO:** Vorschlag für die Ernennung: Oberster Rat der Magistratur. Entscheidung über die Ernennung: Präsident (die Anstellungsbehörde ist gesetzlich verpflichtet, dem Vorschlag zur Ernennung des Kandidaten für das Amt des Staatsanwalts zu folgen). **SI:** Vorschlag für die Ernennung: Justizminister auf Grundlage der Stellungnahme des Staatsanwaltschaftsrats. Entscheidung über die Ernennung: Staatsanwaltschaftsrat (die Anstellungsbehörde ist nicht verpflichtet, dem Vorschlag zur Ernennung des Kandidaten für das Amt des Staatsanwalts zu folgen). Vorschlag für die Entlassung: Staatsanwaltschaftsrat. Entscheidung über die Entlassung: Regierung auf Vorschlag des Justizministers. **SK:** Vorschlag für die Ernennung: Vorsitzender des Auswahl Ausschusses der Generalstaatsanwaltschaft. Ernennung und Entlassung: Generalstaatsanwalt. **FI:** Ernennung und Entlassung: Generalstaatsanwalt. **SE:** Vorschlag für und Entscheidung über die Ernennung: Personalleiter der schwedischen Strafverfolgungsbehörde auf Grundlage der Stellungnahme des Generalstaatsanwalts. Vorschlag für die Entlassung: Personalleiter der schwedischen Strafverfolgungsbehörde. Entscheidung über die Entlassung: Gericht auf Grundlage der Stellungnahme des Generalstaatsanwalts.

3.3.3. Zusammenfassung zur richterlichen Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit ist ein Grundbaustein eines leistungsfähigen Justizsystems. Sie ist für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, die Fairness von Gerichtsverfahren und das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in die Rechtsordnung unverzichtbar. Deshalb muss jede Justizreform die Rechtsstaatlichkeit wahren und mit den europäischen Standards für die richterliche Unabhängigkeit im Einklang stehen. Das Justizbarometer zeigt Tendenzen bei der Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit und bei den Unternehmen auf. Des Weiteren werden in dieser Ausgabe einige ausgewählte Indikatoren zu rechtlichen Garantien in Bezug auf die an Disziplinarverfahren gegen Richter beteiligten Stellen sowie zu Verwaltungsbefugnissen über Staatsanwaltschaften dargestellt. Die strukturellen Indikatoren an sich lassen keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten zu, stellen jedoch mögliche Elemente dar, die als Ausgangspunkt für eine solche Analyse herangezogen werden können.

- Im Justizbarometer 2019 ist dargestellt, wie sich die **Wahrnehmung der Unabhängigkeit** in den Umfragen unter Bürgern (Eurobarometer) und Unternehmen (Eurobarometer und Weltwirtschaftsforum) entwickelt hat:
 - Aus einem Vergleich aller Umfragen ergeben sich im Großen und Ganzen **ähnliche**

Ergebnisse, insbesondere bei der Zusammensetzung der beiden Gruppen von Mitgliedstaaten, in denen die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz am höchsten bzw. am niedrigsten ist.

- Aus der vorliegenden siebten Umfrage des Weltwirtschaftsforums (Schaubild 51) geht hervor, dass die Wahrnehmung der Unabhängigkeit durch Unternehmen im Vergleich zum Jahr 2010 in etwa drei Fünfteln der Mitgliedstaaten *sich verbessert hat* oder *stabil geblieben ist*. Auch unter den Mitgliedstaaten, die vor speziellen Herausforderungen stehen,⁽¹³⁸⁾ hat sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in dem betrachteten Zeitraum von acht Jahren in fast drei Fünfteln dieser Mitgliedstaaten *verbessert* oder *ist stabil geblieben*. Im Vergleich zu 2016/2017 ist die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz bei den Unternehmen allerdings in etwa drei Fünfteln aller Mitgliedstaaten *zurückgegangen*.
- Aus der vierten Eurobarometer-Umfrage unter der breiten Öffentlichkeit (Schaubild 47) geht hervor, dass die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz sich gegenüber 2016 in etwa zwei Dritteln der Mitgliedstaaten *verbessert* hat. Dabei war bei mehr als zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, die vor speziellen Herausforderungen stehen, in dem betrachteten vierjährigen Zeitraum eine *Verbesserung* der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die breite Öffentlichkeit zu beobachten. Im Vergleich zum Vorjahr ging die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz durch die breite Öffentlichkeit jedoch in etwa drei Fünfteln aller Mitgliedstaaten zurück (in mehr als zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, die vor speziellen Herausforderungen stehen, und in rund der Hälfte der anderen Mitgliedstaaten).
- Die vierte Eurobarometer-Umfrage unter Unternehmen (Schaubild 49) zeigt, dass sich die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz in etwa zwei Dritteln der Mitgliedstaaten sowohl im Vergleich zu 2016 als auch im Vergleich zum Vorjahr *verbessert* hat (beim Vorjahresvergleich war dies in über zwei Dritteln der vor speziellen Herausforderungen stehenden Mitgliedstaaten und in rund drei Fünfteln der anderen Mitgliedstaaten der Fall).
- Als Gründe für den wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern wurden *Einflussnahme und Druck durch Staat und Politik* am häufigsten genannt, gefolgt vom Druck durch wirtschaftliche oder sonstige Interessen. Beide Gründe fallen bei mehreren Mitgliedstaaten ins Gewicht, in denen die wahrgenommene Unabhängigkeit sehr gering ist (Schaubilder 48 und 50).
- Zu den Gründen für eine als gut wahrgenommene Unabhängigkeit der Gerichte und Richter gaben knapp vier Fünftel der Unternehmen und Bürger (dies entspricht 40 % bzw. 44 % aller Befragten) die *Garantien aufgrund von Status und Stellung von Richtern* an.
- Das EU-Justizbarometer 2019 enthält verschiedene Schaubilder zu disziplinarrechtlichen Behörden, die für Disziplinarverfahren gegen Richter zuständig sind, sowie zur Zuständigkeit der Judikativen, der Exekutiven und des Parlaments bei der Auswahl von Richtern als Mitglieder der Räte für das Justizwesen und zu einigen verwaltungstechnischen und organisatorischen Aspekten von Staatsanwaltschaften:
 - Schaubild 52 gibt einen Überblick über die Behörden, die für **Disziplinarverfahren gegen Richter** zuständig sind. In den meisten Mitgliedstaaten ist die Behörde, die über Disziplinmaßnahmen entscheidet, eine unabhängige Instanz, zum Beispiel ein Gericht (Oberster Gerichtshof, Verwaltungsgerichtshof oder Gerichtspräsident) oder ein Rat für das Justizwesen. Dagegen verfügen einige Mitgliedstaaten über ein Sondergericht, dessen

138

Siehe Fußnote 70.

Mitglieder speziell ausgewählt oder ernannt werden (vom Rat für das Justizwesen, von Richtern oder in einem Mitgliedstaat auch vom Justizminister), um in Disziplinarverfahren tätig zu werden.

- In Schaubild 53 wird gezeigt, wer als **Ermittler in Disziplinarverfahren gegen Richter zuständig ist**. In den meisten Mitgliedstaaten handelt es sich bei dem Ermittler um einen Gerichtspräsidenten oder einen Rat für das Justizwesen. In einigen Mitgliedstaaten wird der Ermittler speziell ausgewählt, entweder von Richtern oder vom Rat für das Justizwesen und in einem Mitgliedstaat auch vom Justizminister.
- In Schaubild 54 ist die Rolle der Justiz bei der **Ernennung von den Räten für das Justizwesen angehörenden Richtern** dargestellt. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, ihr Justizwesen zu organisieren und zu entscheiden, ob sie einen Rat für das Justizwesen einrichten oder nicht. Wenn jedoch ein solcher Rat von einem Mitgliedstaat eingerichtet worden ist, muss seine Unabhängigkeit im Einklang mit den europäischen Standards garantiert werden. In beinahe jedem Mitgliedstaat werden die Richter für den Rat für das Justizwesen nicht nur von Richtern vorgeschlagen, sondern auch von ihnen gewählt bzw. ausgewählt.
- Schaubild 55 gibt einen Überblick darüber, wie die **wichtigsten Verwaltungsbefugnisse über nationale Staatsanwälte** zwischen verschiedenen Behörden verteilt sind. Schaubild 56 liefert einen sachlichen Überblick über die wichtigsten Verwaltungsbefugnisse des Generalstaatsanwalts über die Staatsanwälte. Diese Schaubilder zeigen, dass in einigen Mitgliedstaaten die wichtigsten Verwaltungsbefugnisse in Bezug auf die Staatsanwaltschaften bis zu einem gewissen Grad in einer einzigen Behörde konzentriert sind. Schaubild 57 gibt einen Überblick über die Behörden, die mit der **Ernennung und Entlassung nationaler Staatsanwälte** befasst sind. Hier gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten; in den meisten Mitgliedstaaten sind an diesem Verfahren der Rat für das Justizwesen/der Staatsanwaltschaftsrat oder die Staatsanwaltschaft beteiligt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die vorliegende siebte Ausgabe des EU-Justizbarometers belegt, dass eine große Zahl von Mitgliedstaaten ihre Bemühungen, die Leistungsfähigkeit ihrer Justizsysteme weiter zu verbessern, fortgesetzt hat. Dennoch bestehen nach wie vor Herausforderungen, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten, in denen die Garantien für den Status und die Stellung von Richtern und damit die Unabhängigkeit von Richtern potenziell gefährdet sind, volles Vertrauen in die Rechtssysteme haben können. Die Kommission hat die notwendigen Maßnahmen getroffen und wird die Situation in den Mitgliedstaaten weiter beobachten. Die Kommission hat es sich zur Aufgabe gemacht, dafür zu sorgen, dass bei jeder Justizreform EU-Recht und die europäischen Standards für Rechtsstaatlichkeit geachtet werden.