



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„The Governance of EU Justice Reforms
The Role of the EU Justice Scoreboard and Country-Specific
Recommendations in Shaping National Judicial Systems“**

Dissertation vorgelegt von Adriani Dori

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Burkhard Hess

Zweitgutachter: Prof. Dr. Christian Heinze

Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht

1 Einleitung: Verfahrensrecht im Kontext

Was prägt das Verfahrensrecht? Welche Dynamiken verwandeln seinen Inhalt, und wie versteht die Prozessrechtswissenschaft ihre eigene Funktion innerhalb solcher Prozesse? Warum sind effiziente arbeitende Gerichte wichtig, welche Rolle haben unparteiische Gerichte in modernen, demokratischen und vernetzten Gesellschaften, und wie werden solche politischen Zwecke heutzutage in Europa verfolgt? Welche treibenden Kräfte bestimmen den Inhalt von Ziviljustizreformen und ihren Erfolg in den EU-Mitgliedstaaten, und von wem und wie werden sie determiniert?

Viele Fragen stellen sich bereits zu Beginn dieses Buches. Im Laufe der Analyse werden zahlreiche weitere Fragen folgen; einige Fragen werden unbeantwortet bleiben, aber nur wenige ungefragt.

In den letzten mehr als dreißig Jahren hat die Prozessrechtswissenschaft in Europa ihren Forschungsgegenstand erweitert. Die Behauptung, dass Verfahrensrecht als ein sich selbst tragendes System und vor allem als eine Rechtsdisziplin, die isoliert von dem sich rasch verändernden politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext in Europa bestehen und operieren kann, ist zurückgetreten. Akademische Forschung auf diesem Gebiet setzt heutzutage mindestens eine Minimalauseinandersetzung mit der Art und Weise darauf, wie nationale Justiz- und Verfahrenssysteme unter dem Einfluss der EU gestaltet werden, voraus.

Die meisten Prozessrechtler haben den Einfluss der europäischen Politik auf nationale Verfahrensrechte im Lichte der traditionellen – und natürlich immer noch gültigen – rechtlichen Konzepte und Analyseinstrumente untersucht. Zu diesen gehören die EU-Kompetenz und die Verfahrensautonomie der EU-Mitgliedstaaten, das Äquivalenz- und Effektivitätsprinzip, die loyale Zusammenarbeit, sowie die Zunahme der EU-Rechtsvorschriften mit der zweiten oder sogar dritten Generation von EU-Verfahrensrechtsinstrumenten.¹

Die vorliegende Arbeit verfolgt einen anderen, ergänzenden Weg. Ihr Fokus liegt weder auf der klassisch juristisch-dogmatischen Analyse noch auf den traditionellen Grundlagenfächern. Die Arbeit ist in erster Linie als Hilfsmittel für diejenigen Prozessrechtswissenschaftler gedacht, die sich über den traditionellen Ansatz hinaus auf weitgehend unerforschtes Terrain begeben und tiefer mit dem Einfluss der Europäischen Union und Rechtspolitik auf das nationale Prozessrecht beschäftigen möchten. Die Arbeit beleuchtet eine zusätzliche Dimension einer subtilen Transformation der EU-mitgliedstaatlichen Justizsysteme, die vor einigen Jahren begonnen hat und sich auf neuartige Politikinstrumente stützt, die in der Prozessrechtswissenschaft noch weitgehend unbekannt sind.

Die Dissertation untersucht die EU-Verfahrensabläufe, die beim Abfassen von Politikleitlinien auf dem Gebiet der Justiz eingehalten werden, sowie die zugrundeliegenden Datenanalysen, Statistiken und quantitativen Bewertungen. Die Arbeit analysiert, warum die Leistungen nationaler Justizsysteme mit Rechtsinstrumenten, wie des EU-Justizbarometers, bewertet werden, welche Kriterien die Europäische Kommission bei derartigen Bewertungen anwendet, und welche Auswirkungen solche Evaluierungen auf die Politikgestaltung der EU haben. Die Dissertation befasst sich auch mit den Endprodukten solcher Evaluationsprozesse, darin wird in Form von länderspezifischen Empfehlungen auf Verbesserungspotentiale im Justizsystem der Mitgliedstaaten hingewiesen. Hierzu wird auch die Erfolgsrate solcher Empfehlungen untersucht, um die effektiven Auswirkungen der EU-Rechtspolitik auf das nationale Verfahrensrecht zu verstehen. Dabei führt die Arbeit ihre Leserinnen und Leser durch Justizstatistiken, empirische

¹ Hess, Europäisches Zivilprozessrecht (2. Auf., De Gruyter 2021), Rn. 2.1 ff.

Evaluationen, Leistungsvergleiche zwischen nationalen Gerichten, und politische Leitlinien für nationale Justizsysteme, die im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und in Anbetracht der eskalierten Rechtsstaatlichkeitskrisen in der EU erlassen werden.

„Als Schriftsteller dürfen Sie nicht urteilen, Sie müssen verstehen“.² Mit diesen Worten gab Ernest Hemingway allen angehenden Autoren, die am schöpferischen Prozess des Schreibens beteiligt sind, einen guten Tipp, der sogar auch akademischen Autoren hilfreich sein könnte. Bevor wir uns aber auf diese Reise begeben, sollte die durch dieses Buch gelieferte Analyse in einen konkreten Kontext gestellt werden.

2 Auf dem Weg zu einer Spielwende der gegenwärtigen Prozessrechtswissenschaft

2.1 Die Verwandlung der Verfahrensrechte

Seit der Zeit von Bernhard Windscheid und Oscar von Bülow, der Entwicklung des Prozessrechts aus der römischen *actio* – und der Entstehung des modernen Zivilprozessrechts, wie wir es derzeit erkennen – wird das Prozessrecht traditionell als das gesamte Reglement verstanden, das die Arbeitsweise der Gerichte und die Methoden regelt, mit denen Rechte und gesetzliche Vorschriften vom Staat durchgesetzt werden.

Seit mehr als einem Jahrhundert hat sich das Prozessrecht und die Prozessrechtswissenschaft, zumindest in Europa, um einige grundlegende und klassische Fragen fortentwickelt, aber auch gedreht. Fragen zu dem Zweck des Prozessrechts, der Abgrenzung des Streitgegenstandes, dem prozessualen Dreiecksverhältnis zwischen Gericht und den Parteien, dem *Prozess als Rechtslage*, der Gerichtszuständigkeit, der Verfahrensstruktur, Beweismitteln und Rechtswirkungen der gerichtlichen Entscheidungen haben die Prozessrechtler jahrzehntelang im ganzen Europa gequält – und quälen sie noch immer. Auch die Auslegung und Systematisierung der prozessrechtlichen Vorschriften von Gerichten und Prozesswissenschaftlern haben sich nach einigen Grundprinzipien gerichtet, die sich unabhängig von der Epoche und der Vielfalt der bestehenden Rechtstraditionen immer um dieselben Auseinandersetzungen entwickelt haben. Wie Leo Rosenberg bereits im Jahr 1927 feststellte, ist die gesamte Geschichte des Verfahrensrechts stets von einem sich immer wiederholenden „Kampf zwischen Mündlichkeit und Schriftlichkeit, Beschleunigung und Gründlichkeit, Freiheit und Gebundenheit, Parteiherrschaft und Richtermacht“ geprägt.³ Die Kodifikation des Verfahrensrechts, die Entstehung von Prozessgrundsätzen und die sich entwickelnde Prozessrechtswissenschaft bildeten die Rechtslehre des Zivilprozessrechts. Verfahrensrechtliche Doktrinen ermöglichten ihrerseits die Schaffung eines kohärenten Rechtsschutzsystems in den jeweiligen Staaten und zugleich die Etablierung einer kohärenten und dogmatischen Rechtsdisziplin.

Über viele Jahrzehnte hinweg bildeten nationale Verfahrensrechte, aber auch die Verfahrensrechtswissenschaft, in sich geschlossene Systeme innerhalb Staaten, die sich wenig miteinander in Wechselwirkung standen. Der Wunsch nach einem systematischeren Verständnis anderer Rechtssysteme wuchs im späten 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts.⁴ Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs hat sich das Bedürfnis nach einem weltweiten Bewusstsein verstärkt und die Prozessrechtswissenschaft wurde ebenso von dieser Nachfrage beeinflusst. Durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die

² „As a writer, you should not judge, you should understand“; Hemingway, *Monologue to the Maestro: A High Seas Letter*, *Esquire: the magazine for men* (October 1935), 21.

³ Rosenberg, *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrechts* (1. Auf., Liebmann, 1927), 5.

⁴ Basedow, *Comparative Law and its Clients*, 62 (2014) *The American Journal of Comparative Law*, 821, 828 ff.

Erhebung des Unionrechts, und natürlich die bahnbrechende⁵ und visionäre⁶ Arbeit einiger Wissenschaftler hat die Forschung zum vergleichenden Verfahrensrecht ein breiteres Publikum erreicht.

Im Jahre 1999 hat der Vertrag von Amsterdam eine neue Ära eingeleitet. Nationale Verfahrenssysteme in Europa begannen sich unter dem steuernden Einfluss der Union miteinander zu verbinden und koordinieren. Vor 25 Jahren waren nur wenige Prozessrechtler in europäischen Staaten hellstichtig genug, um den bevorstehenden Wandel in ihrer Fachdisziplin zu spüren. Und die wenigsten von ihnen waren mutig genug diesem Wandel auch entgegen skeptischen Stimmen aus ihrem eigenen Rechtssystem nachzuspüren. Diejenigen, die dem bevorstehenden Wandel dennoch nachgingen, erkannten aber den dringenden Bedarf nach Auslegung und Systematisierung des gerade neu entstehenden EU-Verfahrensrechts und haben ihr Leben diesen Zwecken gewidmet. Das Europäische Prozessrecht entstand als eine neue Rechtsdisziplin und hat sich seither dank der Ausdauer und Beiträge dieser Akademiker etabliert und weiterentwickelt.

Vor diesem Hintergrund sind Verfahrenssysteme, ob auf nationaler oder europäischer Ebene, stets mit Blick auf bestimmte politische Vorhaben entstanden und haben sich fortentwickelt. Politische Ziele sind jedoch weder statisch noch neutral. Sie ändern sich im Laufe der Zeit, um den neuen Realitäten zu entsprechen und sich an die jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse einer Epoche anzupassen.

Nehmen wir zum Beispiel die Entscheidung zwischen der mündlichen und der schriftlichen Form des Verfahrens in Zivilprozessen. Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise in Europa war die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen diesen beiden Prozessformen in einigen EU-Mitgliedstaaten, die sich in wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen befanden, wie z. B. Griechenland, Gegenstand zahlreicher Gesetzesänderungen. Alle derartige Initiative stützen sich auf die Notwendigkeit der Beschleunigung der gerichtlichen Zivilverfahren. Schließlich hat der nationale Gesetzgeber die Abschaffung der mündlichen Beweisaufnahme befürwortet, um die Gerichtsdauer und den Rückstau bei den vor Gericht anhängigen Fällen zu verringern. In gewisser Hinsicht fasst diese politische Entscheidung alle Kämpfe zusammen, die Leo Rosenberg mit seinen obigen Worten beschrieben hat. Jede Bewertung solcher Maßnahme kann nur relativ sein. Ob der Gerichtseffizienz, dem Zugang zur Justiz oder der Mündlichkeit des Zivilverfahrens der Vorrang eingeräumt werden sollte hängt nur von Werturteilen ab, die jeder von uns trifft.

Ein typischer Wirtschaftswissenschaftler, zum Beispiel, sieht den entscheidenden Zweck von Zivilgerichten darin, Rechtssicherheit zu gewährleisten. Damit werden Anreize für Marktteilnehmer geschaffen, um individuelle Profite und das gesellschaftliche Wohlstand gleichermaßen zu fördern. Daher wäre die Abschaffung des mündlichen Verfahrens in Zivilgerichten höchstwahrscheinlich gerechtfertigt, sofern sich dadurch die Effizienz der Justizsysteme erhöht und somit die Transaktionen der Marktteilnehmer und deren Durchsetzung erleichtert würden. Ein Menschenrechtsexperte hingegen sieht den Zweck von Zivilgerichten darin, den Schutz der Grundwerte zu sichern, welche jede liberale Gesellschaft durchsetzen sollte. In diesem Sinne steht der Zugang zur Justiz und das Recht auf ein faires Verfahren der Durchführung von Zivilprozessen nur mit schriftlichem Verfahren *per se* nicht entgegen. Schließlich stellen die Zivilgerichte für einen typischen Experten im Zivilprozessrecht den Mechanismus dar, den der Staat der Gesellschaft zur Verfügung gestellt hat, um den Rechtsfrieden

⁵ Garth, Franz Klein, Mauro Cappelletti, and the Mission of Comparative Procedural Scholars: Opening Lecture for International Association of Procedural Law, 52 (1999) *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 555.

⁶ Storme, *Approximation of Procedural Law in Europe*, in Hess/Kramer (Hrsg.), *From Common Rules to Best Practices in European Civil Procedure* (2017, Nomos), 481.

zu sichern und wiederherzustellen, wenn subjektive Rechte bestritten werden. Direkte und lebendige Kommunikation innerhalb dieses Systems ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Richter ihre Rolle bei der Suche nach Wahrheit und Gerechtigkeit erfüllen können; Abweichungen sind nur in Ausnahmefällen zulässig. Die Entscheidung darüber, welche von diesen Dynamiken sich durchsetzen sollte, wenn man Verfahrensregeln schreibt, neu schreibt oder bewertet, hängt von einer individuellen Bewertung im Einzelfall ab.

Ebenso hängt das gesamte Verständnis des Verfahrensrechts von den jeweiligen Ausgangspunkten und Werturteilen ab, die sich wiederum auf bestimmte Grundannahmen stützen. Bislang wurde der Zweck des Verfahrensrechts als Lösung eines Streits zwischen Parteien über ein privates Recht, welches verwirklicht werden soll, beschrieben. Diese klare Vorstellung hat zur Etablierung und Entwicklung des Verfahrensrechts als eigenständige Rechtsdisziplin geführt. Zugleich hat sie über Jahrzehnte hinweg auch die Grenzen der traditionellen Verfahrensrechtswissenschaft markiert. Ohne den historischen Ursprung der gegenwärtigen staatlichen Verfahrensordnungen in Frage zu stellen, wird ein solch absolutes Verständnis heutzutage zunehmend in Frage gestellt. Die Grenzen zwischen privat und öffentlich waren noch nie so fließend wie in jüngster Zeit. Vor 150 Jahren hätten sich die Gründerväter der modernen Verfahrensrechtswissenschaft nicht vorstellen können, vor welche Herausforderungen die Vielzahl der Wechselbeziehungen zwischen privater Rechtsdurchsetzung und öffentlichen Interessen in verschiedenen Politikfeldern die Zivilgerichte und die gegenwärtige Verfahrensrechtswissenschaft hätten stellen können. Ebenso hätten sie auch nicht vorhersehen können, dass nationale Gesetzgeber Verfahrensvorschriften anpassen mussten, um zunehmenden neuen Phänomene, wie *public interest litigation*, Kommerzialisierung zivilrechtlicher Ansprüche, Privatisierung der Streitbeilegung oder sogar Kommerzialisierung der Justiz, Rechnung zu tragen.

2.2 Reformen in der Ziviljustiz und Grenzen der traditionellen Verfahrensrechtswissenschaft

Rechtsordnungen und Rechtswissenschaft schreiten andauernd voran. Und das Verfahrensrecht, als gelebte Praxis⁷ und treibende Kraft der Integration,⁸ wandelt sich ebenfalls, um die neuen Bedürfnisse widerzuspiegeln und die neuen Ziele zu erreichen. Solche Veränderungen im Verfahrensrecht werden durch Reformen ausgelöst, die die geltenden Vorschriften verändern und Risse mit Auswirkungen unterschiedlichen Ausmaßes in dem bestehenden Verfahrensrecht verursachen. Dieses Phänomen der Vergänglichkeit des Rechts, und insbesondere seine Effekte auf die Rechtswissenschaft, fiel bereits im Jahr 1847 Julius von Kirchmann auf und veranlasste ihn zu seinem berühmten und vielzitierten Zitat: „Drei berichtigende Worte des Gesetzgebers und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur“.⁹

Ob von Kirchmanns Worte nach über 150 Jahren heutige Prozessrechtler genauso beunruhigen, ist eher fraglich. Seit seiner Zeit haben sich die Verfahrensrechtskodifizierungen und die Prozessrechtswissenschaft weiterentwickelt. Und sie taten dies, indem sie Kernfragen zur Rolle und Funktionsweise der Gerichte behandelten, die ihre Aktualität behielten, auch wenn der Gesetzgeber mit mehr als nur drei berichtigenden Worten Zivilverfahrensgesetze geändert hat, um neuen Realitäten Rechnung zu tragen. Daher wäre eine Ziviljustizreform, derer Inhalt eine Gesamtbibliothek des Verfahrensrechts Makulatur machen könnte, heutzutage schwer vorstellbar.

Dennoch sind Einzelwerke der zeitgenössischen Literatur des Verfahrensrechts weniger widerstandsfähig gegen Gesetzesänderungen und könnten das von von Kirchmann prognostizierte

⁷ So Hess/Mack, Zivilprozessrecht, in: Willoweit (Hrsg.), *Rechtswissenschaft und Rechtsliteratur im 20. Jahrhundert* (C.H. Beck, 2007), 701, 702.

⁸ So Gottwald, *Comparative Civil Procedure*, 22 (2005) *Ritsumeikan Law Review*, 23, 33.

⁹ von Kirchmann, *Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft: ein Vortrag, gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Berlin* (Springer, 1848), 23.

Schicksal erleiden. Die komplexe und hochtechnische Natur der modernen Verfahrensrechte, das Überangebot an Schrifttum und die akademische Überproduktion haben die Spezialisierung in den Themen, mit denen sich Prozessrechtler beschäftigen, erhöht. Selbst hervorragende akademische Beiträge laufen die Gefahr an Verlust ihrer Aktualität. Die größte Angst eines Autors – vor allem eines Doktoranden im Verfahrensrecht – beruht immer noch auf die Worte von von Kirchmann, dass drei-Worte eine über Jahre entwickelte Arbeit obsolet machen und Bücher über Nacht aus den Regalen des Verfahrensrechts in die Regale der Rechtsgeschichte verschieben.

Solche Fürchte haben ihren Ursprung auch darin, wie Prozessrechtler Ziviljustizreformen begegnen. In gewisser Hinsicht neigen Prozessrechtler dazu, den Stier eher beim Schwanz als bei den Hörnern zu packen. Ihr Blick richtet sich fast ausschließlich auf das Endprodukt solcher Prozesse. Justizreformen schaffen neue Regeln; die neuen Regeln werden von Gerichten angewandt; die neue Rechtsprechung wirft neue Fragen auf; die neuen Fragen werden in der einschlägigen Literatur weiter erforscht. Und der Kreis wiederholt sich nach jeder weiteren „drei-Wort-Gesetzveränderung“ des Gesetzgebers.

Verfahrensrechtler neigen auch dazu, sich mit Reformen in ihren Fachgebieten ausgehend von einer Mikro-Perspektive auseinanderzusetzen. Im Mittelpunkt ihres Interesses stehen immer wieder die Gesetzänderungen und vor allem die Frage, wie die neugeschaffenen Rechtsnormen unter bestehenden Grundprinzipien und Bewahrung der dogmatischen Kohärenz des Systems auszulegen seien. Diese Neigung hat zugleich aber auch die Grenzen der Verfahrensrechtswissenschaft bei der Auseinandersetzung mit Justizreformen markiert. Die Ziele von Justizreformen werden – bestenfalls – mit wenigen Absätzen über den Willen des nationalen Gesetzgebers nach den vier klassischen und von Friedrich Carl von Savigny im 19. Jahrhundert entwickelten Auslegungskriterien für Rechtsnormen untersucht.

Gewiss ist diesem Ansatz nichts vorzuwerfen. Letztendlich gäbe es keine Rechtswissenschaft ohne positives Recht. Nehmen wir jedoch an, dass die Verfahrenswissenschaftler ausschließlich diesem Ansatz folgen. In diesem Fall werden sie immer hinter den ungewollten Folgen, die Ziviljustizreformen in nationalen Justizsystemen verursachen können, zurückbleiben.

Daher sollten Rechtsnormen im Kontext und nicht isoliert bewertet werden, um solche, durch Justizreformen verursachte, Unregelmäßigkeiten im System zu identifizieren. Rechtsnormen können als Vehikel gesehen werden. Sie lassen Menschen gewünschten Ziele erreichen und erleichtern gesellschaftliche Interaktionen. Rechtsnormen, genau wie Fahrzeuge, werden ständig neuproduziert. Wenn es sich herausstellt, dass eine Reihe von Autos Defekte aufweist, hat man stets die Möglichkeit, das Auto in eine Werkstatt zu bringen und das Problem herauszufinden und beheben zu lassen. Wenn aber bestimmte Probleme immer wieder auftreten, wäre es vielleicht nicht sinnvoller, den Herstellungsprozess an sich zu untersuchen? Die Antwort ist meines Erachtens klar.

2.3 Justizreformen in der EU

Wenden wir uns nun an Europa zu. Gibt es eine solche „Regelungsfabrik“ für die Herstellung von nationalen Verfahrensregeln? Wo befindet sie sich, und von wem und wie sind ihre Produktionsprozesse gestaltet?

Alle Menschen können kognitiven Verzerrungen unterliegen, wobei die Verfügbarkeitsverzerrung eine der häufigsten ist.¹⁰ Wir alle neigen dazu, das, was wir nicht sehen oder was wir manchmal nicht sehen möchten, zu ignorieren. Leider sind Prozessrechtler in vielen europäischen Ländern oft keine Ausnahme. Viele von ihnen unterliegen einem weit verbreiteten Missverständnis. Sie nehmen häufig an, dass die Anregungen für die Ausarbeitung oder

¹⁰ Dobelli, *The Art of Thinking Clearly* (Sceptre, 2014), 35 ff.

Neuformulierung innerstaatlicher Verfahrensregeln ausschließlich von Menschen des eigenen *Milieus* kommen sollten, nämlich aus anderen Verfahrensrechtlern. Folglich neigen sie auch zu der Vermutung, dass diese Anregungen von denselben Auffassungen und Prämissen bestimmt werden muss, die sie selbst halten.

Heutzutage werden die politischen Ziele für nationale Verfahrensrechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten jedoch oft nicht von Verfahrensrechtlern und nicht auf nationaler Ebene entschieden. Seit dem Beginn des letzten Jahrzehnts hat das Interesse der Europäischen Kommission an der Förderung und Überwachung von Justizreformen in den EU-Mitgliedstaaten zugenommen.

Die EU-Staatsschuldenkrise hat deutlich gezeigt, wie wichtig die Konvergenz der nationalen Volkswirtschaften ist. Asymmetrische finanzielle Schocks haben die Schwächen eines Binnenmarktes – und für einen Teil davon einer Wirtschafts- und Währungsunion – mit unkoordinierten Entwicklungszyklen aufgezeigt. Gut funktionierende nationale Justizwesen wurden als entscheidender Entwicklungsfaktor angesehen; ihre Ineffizienz als destabilisierender Faktor, der das Mindestmaß an Homogenität, das der europäische Raum für die Sicherstellung der Stabilität des gesamten Systems benötigt, gefährden könnte. Zugleich muss sich eine robuste Union auch auf die gemeinsamen Werte stützen, die sie zusammengeführt und ihre Gründung gerechtfertigt haben. In diesem Fall gehören gut funktionierende und unabhängige Gerichte zu den in Artikel 2 EUV enthaltenen Grundpfeilern der Union. Diese beiden Ansätze bezüglich der Effizienz der Justiz und ihrer Messungen spiegeln unterschiedliche Gründe wider, warum nationale Gerichte als wichtige Akteure im Rahmen größerer politischer Ziele ins Spiel kommen.

Die Betonung der wirtschaftlichen Justizorientierung fand ihren politischen Ausdruck in der „*Justiz für Wachstum*“ Agenda der Europäischen Kommission. Der Strategie für das künftige Vorgehen der EU-Justiz lag der Gedanke zugrunde, dass EU-mitgliedstaatliche Justizpolitiken wirtschaftlichen Aufschwung und Wachstum und damit den Marktintegrationsprozess unterstützen sollten. Zugleich stellten höchstumstrittene Justizreformen und Erosionen der Rechtsstaatlichkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten die Grenzen des gegenseitigen Vertrauens innerhalb des Europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) in Frage und führten zu einem Neuverständnis des Erfordernisses eines wirksamen Rechtsschutzes gemäß Artikel 19 Absatz 1 EUV.

Auf der einen Seite die Wirtschaftskrise und auf der anderen Seite die Rechtsstaatlichkeitskrisen in einigen EU-Mitgliedstaaten haben die Bedeutung von gut funktionierenden nationalen Gerichten und der Überwachung der Justizreformen für die ganze Union hervorgehoben. Zur Erfüllung dieser übergreifenden Prioritäten hat die Kommission zwei innovative und sich gegenseitig ergänzende Politikinstrumente vorgelegt. Ihre Innovation lag darin, dass sie im Europäischen RFSR neue Techniken der zwischenstaatlichen Governance und der offenen Koordinierungsmethode (OMK),¹¹ wie z. B. Gruppendruck, Name-and-Shame, Benchmarks und weiche politische Orientierungshilfen mit unverbindlichen Empfehlungen und Leitlinien, eingeführt haben. Das Ziel war die Förderung und das Erreichen eines einheitlichen Niveaus des Rechtsschutzes innerhalb Europas durch mildere Harmonisierung nationaler Justizwesen.

Das erste dieser Politikinstrumente ist das EU-Justizbarometer (im Folgenden Justizbarometer). Es wurde im Jahr 2013 von der Generaldirektion Justiz und Verbraucher (GD Justiz) erstellt und seitdem jährlich veröffentlicht. Das Justizbarometer bewertet und vergleicht anhand von Indikatoren, Justizstatistiken und empirischen Evaluationen die Leistungsfähigkeit EU-mitgliedstaatlichen Gerichte in den Bereichen der Effizienz, Qualität und richterlichen Unabhängigkeit.

¹¹ Europäische Kommission, Lisbon Strategy Evaluation Document, Doc. SEC(2010) 114 final, 10 Februar 2010, 21.

Das zweite Politikinstrument sind die jährlichen länderspezifischen Empfehlungen (im Folgenden LSE). Sie werden als Teil des jährlichen EU-Zyklus für die Koordinierung der wirtschaftspolitischen Steuerung und der präventiven Haushaltsüberwachung, das bekannt als „Europäisches Semester“ ist, erstellt. Auf der Grundlage von Informationen aus verschiedenen Quellen (darunter auch dem Justizbarometer), Erörterungen und Analysen der Kommission, die im Rahmen des Europäischen Semesters vorgenommen und in Länderberichten publiziert werden, sowie bilateralen Gesprächen mit den EU-Mitgliedstaaten, schlägt die Kommission die länderspezifischen Empfehlungen als „politisch (wenn auch nicht rechtlich) verbindliche Leitlinien“¹² in diversen Politikfeldern, darunter auch dem Politikfeld der Justiz, vor. Die Empfehlungen werden dann vom Europäischen Rat genehmigt und förmlich verabschiedet. Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sollten diese Empfehlungen bei der Ausarbeitung ihrer Haushalts- und Reformprogramme für das folgende Jahr berücksichtigen und haben 12 bis 18 Monate Zeit, um sie umzusetzen.

Das Justizbarometer und die LSE im Bereich der Justiz (im Folgenden „Justiz-LSE“) schaffen ständige Impulse für Justizreformen in den EU-Mitgliedstaaten.

3 Der Beitrag der Dissertation

3.1 Die vorhandene Literatur

Obwohl das Justizbarometer ein ständig größer werdendes Publikum erreicht und obwohl es oft als Ausgangspunkt für politische Entscheidungen oder akademische Studien genutzt wird, ist die Fachliteratur zum Thema immer noch begrenzt. Die wenigen Rechtswissenschaftler, die die Entwicklungen verfolgt haben, haben sich entweder mit der generellen Funktion des Justizbarometers als politisches Instrument¹³ oder mit einigen methodologischen Fragen zu seinen Datensammlungen befasst.¹⁴ Die Relevanz des letztgenannten Themas hängt auch mit dem wachsenden Einfluss quantitativer und qualitativer Daten auf die Politikdiskussionen über die Funktionsweise der Justiz in den EU-Mitgliedstaaten und mit der zunehmenden Verwendung gleichartiger Daten in der wissenschaftlichen Literatur zusammen.

¹² *Idem.*

¹³ Dori, The EU Justice Scoreboard - Judicial Evaluation as a New Governance Tool, 2 (2015) MPI Luxembourg Working Paper Series; Van Rijckevorsel, The European Union and the Indirect Promotion of Its Values: an Analysis of the Justice Scoreboard and the Roma Framework, 3 (2016) Journal européen des droits de l'homme, 444; Baldus *et al.*, Das 'EU Justice Scoreboard' der Europäischen Kommission, 13 (2016) Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union, 108; Strelkov, EU Justice Scoreboard: a New Policy Tool for 'Deepening' European Integration?, 27 (2019) Journal of Contemporary European Studies, 15; Cappellina, Legitimising EU Governance through Performance Assessment Instruments - European Indicators for a Judicial Administration Policy, 2 (2020) International Review of Public Policy, 141; Schmidt, *Verfassungsaufsicht in der Europäischen Union - Eine akteurszentrierte Analyse der Rechtsstaatlichkeitskrise der Europäischen Union* (Nomos, 2021), 430 ff.; Dori, The Supply and Demand of Justice: What Policy Implications from the EU Justice Scoreboard?, in: Storskrubb (Hrsg.) *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions: Funding of Justice* (Springer, 2022), 53.

¹⁴ Mohr/Contini, Conflict and Commonalities in Judicial Evaluation, 4 (2014) Oñati Socio-Legal Series, 843; Velicogna/Contini/Ontanu, How Many Cases? Assessing the Comparability of EU Judicial Datasets, in: d'Alessandro/Marchese (Hrsg.), *Ius Dicere in a Globalized World* vol. 2 (Roma TrE-Press, 2018), 497; Fabri, Methodological Issues in the Comparative Analysis of the Number of Judges, Administrative Personnel, and Court Performance Collected by the Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe, 7 (2017) Oñati Socio-Legal Series, 616; Fabri, Pitfalls in Data Gathering to Assess Judiciaries, 9 (2018) International Journal for Court Administration, 67; Nylund, Comparing the Efficiency and Quality of Civil Justice in Scandinavia: The Role of Structural Differences and Definitions of Quality, 38 (2019) Civil Justice Quarterly, 427; Ontanu/Velicogna, The Challenge of Comparing EU Member States Judicial Data, 11 (2021) Oñati Socio-Legal Series, 446; Dori, In Data We Trust? Quantifying the Costs of Adjudication in the EU Justice Scoreboard, (4/2021) Erasmus Law Review, 281.

Der Erlassprozess und der Inhalt von LSE in einigen Politikfeldern, wie z. B. Wirtschaftspolitik, soziale Prioritäten oder das Gesundheitswesen, hat interdisziplinäres akademisches Interesse auf sich gezogen.¹⁵ Erstaunlicherweise ist aber der Prozess der Implementierung der im Justizbarometer erhaltenen Daten in politische Leitlinien durch LSE im Politikfeld der Justiz kaum in der Fachliteratur erforscht. Bisher scheint diese Richtung von rechtswissenschaftlicher Forschung völlig vernachlässigt zu sein. Demzufolge bleibt ein wichtiger politischer Prozess, der seit fast einem Jahrzehnt zu top-down Eingriffen aus Brüssel führt und dadurch nationales Zivilverfahrensrecht stetig ändert, unter dem Radar und hat sich bislang weitgehend der öffentlichen und akademischen Aufmerksamkeit entzogen.

3.2 Das Ziel der Arbeit

Ziel der vorliegenden Dissertation ist, diese Forschungslücke auszufüllen. Die Arbeit bietet die erste systematische Analyse dieses Phänomens der stillen Transformationen von nationalem Zivilverfahrensrecht – und im weiteren Sinne des Justizwesens –, die im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union stattfinden, einschließlich der aktuellen Herausforderungen im Zusammenhang mit den Rechtsstaatlichkeitskrisen in der EU. Dabei wählt die Arbeit einen ungewöhnlichen Ausgangspunkt für eine juristische und prozessrechtliche Untersuchung. Ihr Fokus liegt nicht auf der klassisch juristisch-dogmatischen Analyse, sondern auf den Transformationswirkungen im Verfahrensrecht infolge der EU-Rechtspolitik durch EU Policy Recommendations und deren zugrundeliegenden Datenanalysen, Statistiken und quantitativen Bewertungen. Die Untersuchungen werfen Licht auf die Natur des Justizbarometers als politischen Instruments und seine Aufgabe als Auslöser von Justizreformen und zielen dazu darauf ab, akademisches Interesse an dem blinden Fleck der Justiz-LSE zu stimulieren.

Die Arbeit versucht dieses Phänomens durch eine Kombination von theoretischen und empirischen Forschungsansätzen zu erfassen. Damit leistet sie einen Beitrag zu dem Teil der Rechtswissenschaft, der diverse Aspekte der Justizwesen anhand empirischer Untersuchungen und numerischer Daten behandelt. Trotz Widerständen ist ein solcher Ansatz in der zeitgenössischen internationalen Rechtswissenschaft längst etabliert. Die Tendenz zur Verwendung von numerischen Daten bei der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über die Justizpolitik haben auch deutsche Akademiker erkannt. Zu nennen sind hier insbesondere die Publikationen von Christoph Kern, Mathias Siems und Ralf Michaels.

Die in diesem Buch vorangenehme Analyse baut auf die soeben erwähnten Erkenntnisse auf, und beleuchtet rechtliche Fragen zur Effektivität der Justiz, zur Unparteilichkeit der Gerichte und zu rechtsstaatlichen Defiziten in der EU. Aus einer breiteren Perspektive steht jedoch im Kern der durchzuführenden Untersuchungen das Zusammenspiel zwischen nationalen Verfahrensrechten und Europarecht und damit die Rolle des Unionrechts bei der Gestaltung nationaler Verfahrensrechtsordnungen und die Rolle des Verfahrensrechts bei der Aufrechterhaltung des Zusammenhalts des sämtlichen europäischen Rechtssystems and Binnenmarktes.

¹⁵ S. z. B. Bekker, *Hardening and Softening of Country-Specific-Recommendations in the European Semester*, 44 (2021) *West European Politics*, 114 (über länderspezifische Empfehlungen zu Löhnen und Renten); D'Erman *et al.*, *Measuring Economic Reform Recommendations under the European Semester: 'One Size Fits All' or Tailoring to Member States?*, 15 (2019) *Journal of Contemporary European Research*, 194; Rainone, *An Overview of the 2020-2021 Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field: The Impact of Covid-19*, (ETUI 2020); Clauwaert, *The Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field, An Overview and Comparison. Update including the CSRs 2018-2019*, (ETUI 2018); Azzopardi-Muscat *et al.*, *EU Country Specific Recommendations for Health Systems in the European Semester Process: Trends, Discourse and Predictors*, 119 (2015) *Health Policy*, 375; Costello, *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*, (Institute of International and European Affairs, Mai 2017); Efstathiou/Wolff, *What Drives National Implementation of EU Policy Recommendations?*, 4 (2019) *Bruegel Working Paper*.

3.3 Struktur

Die Arbeit ist in neun Kapitel gegliedert. Die ersten fünf Kapitel befassen sich mit dem Justizbarometer. Sie untersuchen die zugrunde liegende Philosophie der Europäischen Kommission (Kapitel 1), den Inhalt des Justizbarometers (Kapitel 2), die Datenanbieter (Kapitel 3), die Kontroversen und Schwächen (Kapitel 4), sowie seine vielfältigen Effekte (Kapitel 5).

Die restlichen vier Kapitel beinhalten ausführliche Untersuchungen zu den länderspezifischen Empfehlungen der Kommission (LSE). Indem die weitere Darstellung einem deduktiven Ansatz folgt, werden zunächst die Charakteristika und Auswirkungen der LSE erschlossen (Kapitel 6). Das nächste Kapitel (Kapitel 7) befasst sich eingehender mit der Blackbox der Justiz-LSE. Es erläutert die Methodik und die Regeln für das Kodierungsschema, das zum Zweck dieser Arbeit entwickelt worden ist. Das vorgestellte Kodierungsschema ist das Rückgrat für die in dieser Arbeit durchgeführten, quantitativen und qualitativen Analyse der Justiz-LSE. Sie soll das komplexe Wechselverhältnis zwischen dem Justizbarometer und den länderspezifischen Empfehlungen der Kommission erfassen und dadurch den Weg für eine gründlichere Untersuchung der Justiz-LSE eröffnen. Die Ergebnisse dieser Studie präsentiert das nächste Kapitel (Kapitel 8). Die Justiz-LSE werden anhand unterschiedlicher Variablen wie der Rechtsgrundlage, dem Inhalt, den Adressaten und der Wirksamkeit statistisch und empirisch analysiert. Im letzten Kapitel (Kapitel 9) wird der Mechanismus der Justiz-LSE aus der Makroperspektive betrachtet. Es befasst sich mit einigen ausgewählten Fragen, die ein tiefgreifenderes Verständnis des subtilen Wandels der nationalen Justizsysteme im Rahmen des Europäischen Semesters ermöglichen. Zum Schluss werden die zusammenfassenden Schlussfolgerungen dieser Arbeit knapp dargestellt.

3.4 Arbeitsmethodik

Die Untersuchungen basieren auf allen neun Ausgaben des Justizbarometers, die von 2013 bis 2021 von der Kommission herausgegeben wurden. Die außergewöhnlichen Umstände der COVID-19-Pandemie haben die Zyklen des Europäischen Semesters zwischen 2020 und 2021 beeinträchtigt und daher den regelmäßigen Erlassrhythmus der LSE unterbrochen. Aus diesem Grund umfassen die Untersuchungen nur Justiz-LSE, die zwischen 2012 und 2019 veröffentlicht wurden.

Die in dieser Arbeit vorgestellten deskriptiven Statistiken sind aus der Textanalyse von mehr als 20.000 Seiten offizieller Dokumente entstanden, die im Rahmen des Europäischen Semesters veröffentlicht und öffentlich zugänglich sind. Zu ihnen gehören zunächst alle neun Ausgaben des Justizbarometers, der Text der LSE (in der Form nach Genehmigung des Rats), und die Länderberichte der Kommission. Aus den oben genannten Primärquellen wurden justizbezogenen Materien, die als relevant im Rahmen dieser Arbeit aufgewiesen waren, identifiziert, extrahiert und in Übersichtstabellen in Form zweier Anhänge zusammengestellt worden. Diese qualitativen Rohdaten wurden anschließend auf der Grundlage des oben genannten Kodierungsschemas verarbeitet, strukturiert und handcodiert. Als Ergebnis sind zwei Datensätze zusammengestellt worden, einer für das Justizbarometer und einer für die Justiz-LSE, jeweils mit mehr als 7.000 bzw. 12.000 Einträgen.

Das Umwandeln von Texten in Datensätze, die für statistische Analysen geeignet sind, enthält unausweichlich ein gewisses Maß an menschlichem Urteilsvermögen und Subjektivität. Die Leser werden ermuntert, die in den Fußnoten zitierten Primärquellen zu konsultieren. Die beiden Anhänge und die beiden Datensätze, die für die Zwecke dieser Arbeit ausgestellt worden sind, können aus praktischen Gründen am Ende der These nicht beigefügt werden. Diese können jedoch auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden, um den Kodierungsprozess besser zu verstehen, die Ergebnisse zu überprüfen und die Schlussfolgerungen zu verifizieren (oder in Frage zu stellen).

Es versteht sich von selbst, dass die vorgelegte Forschung aus dem Standpunkt einer Juristin und nicht von dem eines Statistikers vorgenommen wurde. Aus diesem Grund beansprucht die Arbeit für sich, wissenschaftlich streng hinsichtlich der juristischen Argumentation zu sein, wobei sie sich der Herausforderungen, die von der Auseinandersetzung mit Methoden der statistischen Wissenschaft entstehen, bewusst ist. Der zunehmende Gebrauch (oder Missbrauch) von statistischen Daten in der Justizpolitik und Rechtswissenschaft erlaubt es jedoch nicht, die Dynamiken zu ignorieren, die die Gestaltungsprozesse von Justizreformen in Europa begleiten. Statistiken wurden und werden immer wieder verwendet, um die Erfolge nationaler Verfahrensordnungen zu messen und Reformbewegungen auszulösen.¹⁶ Die Auseinandersetzung mit statistischen Ansätzen und die Vertrautheit mit ihren Stärken und Schwächen sind unabdingbare Voraussetzungen, um die treibenden Kräfte, die europäische Verfahrensrechtssysteme heutzutage prägen, zu begreifen.

4 Die Haupterkenntnisse

4.1 Kapitel 1: Die zugrundeliegende Philosophie der Europäischen Kommission (S. 15 - 62)

Das EU-Justizbarometer ist ein jährliches Politik- und Informationsinstrument, das die Europäische Kommission seit 2013 zur Unterstützung ihrer politischen Entscheidungsfindung im Bereich der Justiz einsetzt. Es misst anhand von Indikatoren die Leistungen der EU-mitgliedstaatlichen Justizsysteme in den Bereichen der Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der Gerichte.

Die Gründe der Kommission für die Einrichtung eines solchen regelmäßigen Monitoring-Instruments sind vielschichtiger, als es aufgrund seiner Struktur und seiner Eigenschaft als politisches Instrument zunächst erscheint.

Warum sind effiziente Gerichte wichtig? Welche Funktion haben unparteiische Gerichte in der heutigen Gesellschaft? Seit es Rechtsordnungen gibt stehen diese und ähnliche Fragen im Mittelpunkt der politischen und wissenschaftlichen Debatte und werden sie ihre Bedeutung auch in Zukunft behalten. Unter allen Faktoren, die zur Beantwortung solcher Fragen herangezogen werden können, sind subjektive Präferenzen und Ziele zentral.

Für einen Wirtschaftswissenschaftler sind Gerichte entscheidend, um die Rechtssicherheit zu gewährleisten und damit die Anreize der Marktteilnehmer glaubwürdig auf die Maximierung des gesellschaftlichen Wohlstands gleichermaßen lenken. Für einen Menschenrechtsexperten erfüllen Gerichte eher wesentliche Bedürfnisse, die mit dem Schutz fundamentaler Werte verbunden sind, die jede liberale Gesellschaft durchsetzen sollte.

Aber auch auf europäischer Ebene sichern die Effizienz und Qualität eines unabhängigen Justizwesens die Rechtsstaatlichkeit, die ihrerseits zu den gemeinsamen Werten der Union gehört (Art. 2 EUV). Gut funktionierende Justizsysteme sichern zugleich das Wirtschaftswachstum und fördern die Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt. Diese Einsichten zur Effizienz der Justiz und zu ihren Messungen sind die Gründe dafür, warum Gerichte als wichtige Akteure im Rahmen größerer politischer Ziele ins Spiel kommen können, und zeigen, wie sich diese Gründe im Laufe der Zeit ändern können. Diese zweigleisige Begründung fasst die „Philosophie“ zusammen, die hinter der Erstellung des Justizbarometers liegt, und verdeutlicht, warum das Justizbarometer in

¹⁶ Cappelletti, *Social and Political Aspects of Civil Procedure: Reforms and Trends in Western and Eastern Europe*, 69 (1971) *Michigan Law Review*, 847, 856 ff.

vielen Dokumenten und Begleitmaterialien der Kommission, des Parlaments und des Rates genutzt wird.

Der Gegensatz zwischen wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Erwägungen prägt die öffentliche Debatte über das Justizbarometer. Während die politischen Entscheidungsträger den wirtschaftlichen Hintergrund des Instruments hervorheben, befasst sich die überwiegende Mehrheit der Akademiker mit dem Justizbarometer aus der Perspektive seiner rechtsstaatlichen Dimension. Dies ist keine Überraschung, denn der Ausgangspunkt der Diskussion hängt von der Rolle und den Zielen des jeweiligen Beobachters ab. Einerseits bietet die zugrundeliegende Wirtschaftsphilosophie des Justizbarometers eine auf den EU-Vertrag gestützte – und daher solidere – Argumentation, welche die EU-Eingriffe in souveränitätssensiblen Politikfeldern legitimiert. Andererseits haben Akademiker ihre Aufmerksamkeit stets auf die EU-weiten rechtsstaatlichen Herausforderungen und folglich auf den Beitrag des Justizbarometers zur Förderung der in Artikel 2 des EU-Vertrags verankerten Werte der Union gelenkt.

Vor diesem Hintergrund hat sich das Justizbarometer mit seiner Fähigkeit, unterschiedlichen politischen Anforderungen Rechnung zu tragen, als äußerst flexibel erwiesen. Mit dieser Flexibilität geht jedoch auch eine Herausforderung einher. Es besteht die Gefahr, dass das Justizbarometer Opfer seines eigenen Erfolgs wird. Das kann dann der Fall sein, wenn es bis zu seiner Grenze ausgeschöpft würde, so dass es zu einem „One-Size-Fits-All“ Instrument für diverse Zwecke eingesetzt wird.

Obwohl der Binnenmarkt und die Rechtsstaatlichkeit nicht völlig gegensätzlich sind, reflektiert diese Antithese die Dualität und die verwirrende Identität des Justizbarometers. Da es zur Erfüllung unterschiedlicher Zwecke konzipiert wurde, weist es Merkmale auf, die nicht immer oder nicht notwendigerweise miteinander übereinstimmen, und die daher zu Konflikten führen können. So ist beispielsweise die Erleichterung des Zugangs zur Justiz ein Grundsatz, der je nach dem angestrebten Ziel ungleiche Auswirkungen haben und somit ein zweiseitiges Schwert sein kann. Die Ermöglichung eines breiten Zugangs zu den Gerichten erleichtert zwar den Schutz der Grundwerte. Sie kann aber auch zu einem typischen Fall eines „Common Pool Problem“ führen, indem die Gerichtswesen mit einer Anzahl von abhängigen Fällen überlastet werden, die sie nicht bewältigen können. Dagegen können europäische Politikempfehlungen, die allein auf Effizienz ausgerichtet sind, auf nationaler Ebene für Justizreformen instrumentalisiert werden, die unter dem Deckmantel von Effizienzüberlegungen rechtsstaatlich fragwürdige Ziele verfolgen.

Wie die Analyse in den folgenden Kapiteln zeigen wird, begann die Kommission, die rechtsstaatliche Dimension des Justizbarometers graduell zu verwischen, um es von anderen EU-Politikinstrumenten, die ausdrücklich zur Überwachung und zum Schutz der Werte der Union geschaffen wurden, abzutrennen. Diese Tendenz zeigte sich besonders deutlich zwischen 2014 und 2018, mithin in den Jahren nach der Einführung des „Neuen EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“¹⁷ bis zur Eskalation der Angriffe auf die nationale Justiz in Polen und der damit verbundenen Einleitung weiterer politischer EU-Aktionen seitens der Kommission zur Bewältigung der anhaltenden Krise.

In jeder Hinsicht hat sich die Gesamtsituation nach 2018 völlig verändert. Es scheint sich, dass die Entwicklungen in Polen auch die Rhetorik der Kommission veränderten und somit eine entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung des Justizbarometers nach 2018 spielten. In den folgenden Ausgaben begann das Justizbarometer, größere Aufmerksamkeit auf die polnische Situation zu lenken. Die erläuternden Texte, die die Diagramme begleiteten, nahmen intensivere Bezüge auf die Bedeutung der Überwachung der Justizreformen in der Union, der Rechtsstaatlichkeit und der politischen und rechtlichen Entwicklungen in Polen. Neue Indikatoren

¹⁷ Europäische Kommission, A New EU Framework to Strengthen the Rule of Law, COM (2014) 158 final.

zur strukturellen Justizunabhängigkeit wurden hinzugefügt, die offenbar speziell mit Blick auf Polen erstellt wurden.

In den Ausgaben des Justizbarometers nach 2018 wird deutlich, dass die Kommission das Justizbarometer verstärkt zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit und als Instrument in der Rechtsstaatlichkeitsdebatte nutzt. Es bleibt abzuwarten, ob dieser scheinbare Wandel des Justizbarometers nur als Ad-hoc-Reaktion auf die politische Situation in Polen gedacht wurde oder eine Rückkehr des Instruments zu seinen ursprünglichen rechtsstaatlichen Wurzeln signalisiert.

4.2 Kapitel 2: Der Inhalt des Justizbarometers (S. 63 - 109)

Das zweite Kapitel analysiert den Inhalt des EU-Justizbarometers und seine Evolution im Verlauf der Zeit. Es bietet eine Übersicht über die verwendeten Daten, anhand derer die Kommission die Leistungen der nationalen Justizsysteme bewertet. Dadurch kann nachvollzogen werden, wie sich die zweigleisige Natur des Justizbarometers auf den Umfang der Informationen, die es nationalen politischen Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit vermittelt, ausgewirkt hat.

Kostengünstige und zügige Verfahren vor unabhängigen Gerichten sind für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit als gemeinsamen Wert in der Union und für den Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung. Nach Ansicht der Kommission ist die Erfüllung dieser Anforderung unerlässlich, so dass sie ungeachtet der jeweilig bestehenden Rechtstradition von jedem nationalen Justizsystem zu erwarten ist. Politische Maßnahmen, die kostengünstige und effiziente Verfahren ermöglichen, sind zwar noch weitestgehend national, es ist jedoch anzunehmen, dass sie europaweit einheitlichen Werten und Zielen folgen.

Das Justizbarometer trägt zu diesen Anstrengungen dadurch bei, indem es quantitative und qualitative Daten zu drei Hauptbereichen liefert, nämlich Justizeffizienz, Justizqualität und Justizunabhängigkeit. Die Verwendung von Indikatoren in dem Justizbarometer ermöglicht es, die die Ergebnisse in Form von Balkendiagrammen zu präsentieren, mit denen die Leistungen der Mitgliedstaaten in jedem der gemessenen Bereiche verglichen werden können.

Zur begrifflichen Konzeptualisierung der Oberbegriffe der Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit bietet die Europäische Kommission mit dem Justizbarometer an sich keinen theoretischen Bezugsrahmen. Die Indikatoren werden hauptsächlich auf Grundlage von Standards erstellt, die andere Gremien erarbeitet haben. Das Justizbarometer übernimmt die Arbeitsmethode der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz des Europarates (CEPEJ) und begreift Justizeffizienz ausschließlich als Verfahrensdauer (S. 67 ff.). In diesem Sinne wird Leistungsfähigkeit im Justizbarometer hauptsächlich als Effizienz und nicht als Wirtschaftlichkeit der Justizwesen gemessen. Das im Justizbarometer verwendete Qualitätsmodell (S. 71 ff.) kombiniert unterschiedliche Faktoren, die weitgehend von Wissenschaftlern und politischen Entscheidungsträgern anerkannt sind. Insbesondere spiegeln die Indikatoren zur Qualität die gemeinsamen Standards wider, die von CEPEJ oder von dem Beirat Europäischer Richterinnen und Richter (CCJE), d.h. einem beratenden Gremium des Europarats, festgelegt wurden. Die Indikatoren werden aus fünf übergeordneten Gebieten entwickelt: (1) Justizzugänglichkeit, (2) Finanz- und Humanressourcen, (3) Bewertungsinstrumente, (4) richterliche Aus- und Fortbildung und (5) Qualitätsstandards. Die Messung von justizieller Unabhängigkeit (S. 87 ff.) folgt im Justizbarometer der klassischen Differenzierung zwischen wahrgenommener (*de facto*) und struktureller (*de jure*) Unabhängigkeit. Die wahrgenommene richterliche Unabhängigkeit erfasst subjektive Bewertungen von verschiedenen Zielgruppen (Richter, Unternehmen oder die Öffentlichkeit). Die normative Grundlage der strukturellen richterlichen Unabhängigkeit ist stark von der Empfehlung des Europarats aus dem Jahr 2010 beeinflusst, die zwischen externer (von

der Legislative und der Exekutive) und interner (Schutz einzelner Richter vor Druck innerhalb der Justiz) Unabhängigkeit unterscheidet.

Insgesamt beinhaltet das Justizbarometer ein breites Spektrum von Indikatoren zu unterschiedlichen Aspekten der Funktionsweise nationaler Gerichte. Eine ausführlichere Analyse des Inhalts des Justizbarometers zeigt hingegen bei näherer Betrachtung, dass dieses Politikinstrument weniger homogen ist, als es auf den ersten Blick erscheinen mag (S. 95 ff.). Seine patchworkartige Struktur legt zunächst nahe, dass die Daten des Justizbarometers mit Vorsicht behandelt werden sollten. Ohne ein besseres Verständnis der existierenden Limitierungen, sagt es nur wenig über den Umfang und die Auswirkungen der Messungen aus.

Die Aussagen des Justizbarometers variieren je nachdem, welche Indikatoren eines Spektrums ausgewählt werden; innerhalb der jeweiligen Bereiche variieren die Aussagen zudem im Lauf der Zeit. Dies zeigt wiederum den dynamischen Charakter und die ständige Evolution des Justizbarometers. Nachdem das Justizbarometer bei seinem langsamen Start nur Daten über Kernelemente des Justizwesens enthielt, wurde in die folgenden Ausgaben eine ständig anwachsende Zahl von Datensätzen integriert.

Mit der Ausnahme der Effizienz wurden im Laufe der Jahre verschiedene Messgrößen untersucht, die von einer Ausgabe des Justizbarometers zur nächsten hinzugefügt, ersetzt oder verschoben wurden. So hat sich beispielsweise der Schwerpunkt des Justizbarometers bei der Bewertung der strukturellen Justizunabhängigkeit zwischen den Ausgaben öfter geändert. Nur die Messgröße der Effizienz ist gleich geblieben, die etablierte Forschungsmethodik von CPEPEJ wurde beibehalten.

Dieser Mangel an Homogenität fällt bei der Betrachtung der Ausrichtung des Justizbarometers auf. Nach offizieller Aussage der Kommission hat sich das Justizbarometers stets auf die Zivil-, Handel- und Verwaltungsgerichtsbarkeit bezogen. Betrachtet man aber das Justizbarometer genauer, so zeigt es sich, dass diese Aussage nur im Hinblick auf die Effizienzindikatoren richtig ist. Hinsichtlich der Indikatoren Justizqualität und Justizunabhängigkeit bezieht sich das Justizbarometer prinzipiell auf die Gesamtheit der EU-mitgliedstaatlicher Justizsysteme, einschließlich der Strafgerichtsbarkeit. In Anbetracht der eskalierten Rechtsstaatlichkeitskrise in Polen begann das Justizbarometer in den letzten Ausgaben, seinen Analysebereich auf die Strafjustiz auszuweiten. Damit haben nunmehr auch Verfahrensbefugnisse der nationalen Staatsanwaltschaften Einzug in das Justizbarometer gefunden. Der Ausgangspunkt für die Einbeziehung der Strafjustiz in das Justizbarometer waren die EU-Regelungsbereiche der Geldwäschebekämpfung und der Antikorruption.

Warum ist das Justizbarometer so anfällig für Inkonsistenzen? Mit Inkonsistenzen sind hier solche in der gleichen Ausgabe und solche zwischen unterschiedlichen Ausgaben gemeint. Es mag viele Erklärungen dafür ergeben, im Folgenden werden zwei davon entfaltet. Nach der ersten Erklärung sind diese Umstände in Tatsachen begründet, die außerhalb der Prozesse liegen, welche die Rohdaten in das finale Justizbarometer zu überführen. Nach der zweiten Erklärung ist die Ursache für die Unstimmigkeiten in dem Prozess der Überführung der Rohdaten zum finalen Justizbarometer zu suchen.

Die erste Erklärung beruht auf einer zweigleisigen Argumentation. Diese Zweigleisigkeit war von Anfang an in dem Justizbarometer enthalten. Das Anliegen des Justizbarometers war schon immer das Messen von Effizienz einerseits und das Messen der Rechtsstaatlichkeit andererseits. Wirtschaftsphilosophie haben in den ersten Ausgaben des Justizbarometers eine hervorgehobene Rolle gespielt und damit den Weg für die Ausrichtung der weiteren Ausgaben des Justizbarometers gewiesen. Zunehmend spielen wachstumsfördernde Erwägungen bei der Bewertung der Unabhängigkeit der Justiz jedoch eine geringere Rolle. In dieser Hinsicht hat sich die Ausrichtung des Justizbarometers je nach den politischen Zielen geändert, welche die Kommission im jeweiligen politischen Kontext verfolgte.

Die Rechtsstaatskrisen in einigen EU-Mitgliedstaaten haben zu einer Veränderung des Datenumfangs und der verwendeten Rhetorik innerhalb des Justizbarometers geführt. Ohne die wirtschafts- und effizienzbezogene Argumentation aufzugeben, begann das Justizbarometer, rechtsstaatliche und binnenmarktbezogene Überlegungen mehr Raum zu geben. Diese Rückkehr des Justizbarometers zu seinen rechtsstaatlichen Wurzeln zeigte sich insbesondere in dem Entwicklungsprozess der Indikatoren für die strukturelle Justizunabhängigkeit. Die Berücksichtigung von strafjustizbezogenen Aspekten im Justizbarometer ist ebenfalls ein Beleg für diese Entwicklung. Die Entwicklung hin zur Berücksichtigung der Strafjustiz hat das proaktive Vorgehen der Kommission in diesem Grenzbereich der EU-Kompetenzen deutlich gemacht.

Nach dem zweiten Erklärungsansatz findet sich der Grund für Inkonsistenzen innerhalb des Justizbarometers, bei der Überführung der Rohdaten in das Justizbarometer. Auf nationaler Ebene werden nämlich unterschiedliche statistischen Methoden zur Datenerhebung eingesetzt, außerdem variiert die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten. Die Qualität und Quantität der jährlichen Datensätze des Justizbarometers sind weitgehend von der Verfügbarkeit solcher Information in den Mitgliedstaaten abhängig. Allerdings entsprechen die nationalen Kategorien, nach der die Daten für die Justizstatistiken erhoben und eingeordnet werden, nicht immer denjenigen, die das Justizbarometer verwendet. Außerdem bestehen keine vereinheitlichten operationellen Definitionen, von denen in allen EU-mitgliedstaatlichen Rechtssystemen Gebrauch gemacht werden könnte.

Manchmal treten diese Unzulänglichkeiten in der öffentlichen Debatte deutlicher hervor. Beispielsweise haben nicht alle Mitgliedstaaten dem "One Size Fits All-,Universalkonzept" zugestimmt, dass die Kommission für die Bewertung der justiziellen Aus- und Fortbildung in den verschiedenen Rechtsordnungen verwendet hat. Zum Beispiel verdeutlichen der Ausschluss der Erstausbildung bei der Bewertung der Ausbildung, aber auch andere Ungewissheiten im Forschungsdesign der einschlägigen Indikatoren und im Datenproduktionsprozess, die unterschiedlichen Ansätze für dieselbe Fragestellung, die das Justizbarometer erfassen will.

4.3 Kapitel 3: Die Datenanbieter des Justizbarometers (S. 110 - 186)

Das dritte Kapitel befasst sich mit den vielfältigen Quellen, aus denen die Daten für die Erstellung des EU-Justizbarometers im Verlauf der Jahre stammen. Mit Blick auf die Datenerhebung werden die verschiedenen Inputfaktoren nicht abstrakt untersucht. Besonders wichtig ist es hierzu der genaue Kontext, in dem der Prozess der Umwandlung der gelieferten Rohdaten in die endgültigen Ergebnisse des Justizbarometers stattfindet.

Seit der ersten Ausgabe im Jahr 2013 hat die Kommission die Erschwernisse für die Erhebung von vergleichenden Leistungsdaten zu Justizdienstleistungen und Funktionsweise nationaler Gerichte hervorgehoben. Die Behebung der Datenlücken wurde zur größten Herausforderung. Unter Nutzung von neuen Synergien mit mehreren Akteuren konnte die Kommission die Datengrundlage des Justizbarometers verbessern. Die Resultate dieser Anstrengungen wurden bereits in der zweiten Auflage erkennbar, indem eine Reihe von neuen Indikatoren aufgenommen wurde. Die Erweiterung der Justizbarometerdatensätze wurde im Jahr 2015 noch deutlicher und hat sich in den folgenden Ausgaben fortgesetzt. Insgesamt hat sich die absolute Zahl der Indikatoren zwischen 2013 und 2018 fast verdreifacht, was primär auf die Einbeziehung von mehreren Akteuren in die Datenerstellung zurückzuführen ist. Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Kommission zwischen 2013 und 2021 mehr als zwanzig Akteure in die Vorbereitung und Datenerhebung des Justizbarometers einbezogen hat. Einige waren von Anfang an dabei und beteiligten sich an allen Ausgaben, wenn auch nicht immer mit demselben Datenvolumen. Andere sind erst später in den Prozess eingestiegen.

Dieses Kapitel ist den Datenanbietern gewidmet, die die Erstellung des Justizbarometers ermöglicht und der Kommission über die Jahre mit den benötigten Daten versorgt haben. Es erläutert ihre Einbindung, ihre Beiträge und Methodik für die Datenerhebung, die Limitierungen ihrer Datensätze und ihren Mehrwert für die Weiterentwicklung des Justizbarometers. Eine umfassende Analyse aller zwanzig Einzelakteure, die an der Datenerhebung für das Justizbarometer beteiligt sind, würde zu weit führen. Daher wird in dieser Arbeit ein pragmatischerer Ansatz verfolgt: Es werden nur die Datenlieferanten mit dem höchsten Beitrag zum Datenvolumen untersucht werden. Diese sind: die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz des Europarates (CEPEJ), verschiedene EU-Netzwerke, die aus Gründen der Übersichtlichkeit gemeinsam dargestellt werden, und die „Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme“ (S. 113 ff.).

Von allen Anbietern, die die Kommission mit der Datenerhebung betraut hat, leistet Eurobarometer zwar einen verhältnismäßig geringen Beitrag von nur 5% aller Justizbarometerdaten. Dennoch, verdient es eine besondere und ausführliche Erwähnung (S. 150 ff.). Dieser – in quantitativer Hinsicht – geringere Beitrag stellt die bedeutendsten Indikatoren des Justizbarometers dar; es handelt sich um diejenigen Daten, welche Medien und Wissenschaftler am häufigsten zitieren. Sie werden im politischen Kontext am häufigsten verwendet; und oft zu Kontroversen führen. Dies sind die Indikatoren zur Wahrnehmung der (*de facto*) richterlichen Unabhängigkeit durch die breite Öffentlichkeit und Unternehmen.

Die Analyse zeigt, dass die Entscheidung über die Auswahl und Teilnahme der Datenanbieter nicht neutral war. Die Auswahl von Datenanbietern wirkt sich auf die Methodik der Datenerhebung aus und hat einen Einfluss darauf, ob der Informationsbedarf erfüllt werden kann. Daher ist die erste Erkenntnis dieses Kapitels, dass das Verständnis der Governance von Daten von entscheidender Bedeutung ist, um das Justizbarometer und seine Funktion im Rahmen des Europäischen Semesters ebenso verstehen zu können (S. 123 ff., 141 ff., 148 ff., 168 ff.). Dieses Kapitel hat die dominierende Rolle der EU-internen Kanäle bei der Bereitstellung von Daten aufgezeigt. In dieser Hinsicht hat die Beteiligung von privaten oder EU-externen Anbietern, die häufig auf Outsourcing beruht, eine geringere Rolle gespielt.

Jeder der größten Datenanbieter wird nach drei Gesichtspunkten untersucht. Zum einen werden die Hauptmerkmale der Governance für die Datenerhebung durch den jeweiligen Anbieter hervorgehoben, wobei der Schwerpunkt auf der Methodik liegt. Zweitens wird der Mehrwert jedes Anbieters hervorgehoben, und zwar insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verbesserungsmöglichkeit der Qualität und der Vollständigkeit der Datensätze des Justizbarometers. Drittens ergibt es sich aus den Untersuchungen, dass die Beteiligung der Anbieter nicht ohne Gefahren sei. Dies betrifft primär das Risiko des Datenmissbrauchs. Außerdem sind die Rohdaten nicht immer mit den Daten im Justizbarometer und den damit verbundenen Schlussfolgerungen konsistent.

Diese dreiteilige Analyse wird für die wichtigsten Datenlieferanten durchgeführt. Vier sind hier zu nennen. Der erste ist CEPEJ (S. 113 ff.), dessen Bedeutung mit der historischen Rolle bei der Konzeption des Justizbarometers zusammenhängt. CEPEJs Fachwissen und Know-how waren von herausragender Bedeutung beim Start des Justizbarometer-Projekts. Das Justizbarometer konnte von dem guten Ruf, den CEPEJ bei den Bewertungen der Gerichtsleistungen genießt, profitieren. Dennoch verlief die Zusammenarbeit zwischen CEPEJ und der Kommission nicht reibungslos, vor allem weil sich die von CEPEJ erhobenen Daten nicht immer zur Verwendung in politikorientierten Dokumenten eignen.

Die zusätzliche Einbeziehung unterschiedlicher europäischer Netzwerke (S. 131 ff.) hat den Umfang der verfügbaren Justizbarometerdaten in den wichtigen Bereichen der Justizqualität und der strukturellen Justizunabhängigkeit wesentlich ergänzt. Bei dieser Gruppe von Datenanbietern

war jedoch nicht immer ein ausreichendes Maß an Transparenz hinsichtlich der bei der Datenerhebung verwendeten Methodik vorhanden. Ähnliche Probleme waren auch bei den Datenbeiträgen der „Gruppe der Ansprechpartner für die nationalen Justizsysteme“ festzustellen. Diese Gruppe ist der dritte wichtige Datenlieferant für das Justizbarometer (S. 143 ff.).

Besonders wichtig ist schließlich die Rolle des Eurobarometers (S. 150 ff.). Die von ihm gelieferten Daten tragen dazu bei, sensiblen Themen, wie die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz, eine Datengrundlage zu geben. Jedoch ist hier die bei der Datenerhebung angewandte Methodik besonders anfällig für Zirkelschlüsse und fragwürdige Wahrnehmungen der befragten Personen. Die Bedeutung der gelieferten Eurobarometerdaten ist viel größer als die verhältnismäßig geringe Zahl der Daten vermuten lässt. Daher sind die methodischen Bedenken hier besonders beunruhigend.

Das Gesamtbild der Datenlieferanten zeigt ein hohes Maß an Heterogenität. Dies ist für die Vollständigkeit des Justizbarometers von großem Vorteil. Es stellt sicher, dass die Daten keine einseitige Perspektive einnehmen, sondern unterschiedliche Hintergründe widerspiegeln. Dadurch werden die vorgestellten Ergebnisse auf ein breiteres Fachwissen gestützt und sind somit weniger anfällig für systematische Modellfehler. Da jedoch sollte die Rolle dieser Vielfalt nicht überbewertet werden. Insbesondere ergänzen sich die unterschiedlichen Methoden der einzelnen Anbieter nicht perfekt, da jeder von ihnen ein Monopol auf die von ihm gelieferten spezifischen Informationen hat. Die bereits vorhandene Vielfalt ließe sich besser nutzen, wenn das Justizbarometer für jeden Bereich Daten von verschiedenen Datenanbietern nutzen würde.

4.4 Kapitel 4: Die Kontroversen um den Justizbarometer (S. 187 - 250)

Wie das Gedicht von John Donne sagt: „*Kein Mensch ist eine Insel*“, so gilt dies in gewissem Maße auch für das EU-Justizbarometer. Während die vorangegangenen Kapitel die Funktionen und der Inhalt des Justizbarometers isoliert analysiert haben, besteht kein Zweifel daran, dass *in vitro* Betrachtungen komplexer Instrumente, wie des Justizbarometers, nur eine eingeschränkte Sicht auf seine Rolle bieten könnten. Politikinstrumente müssen zwingend daraufhin geprüft werden, ob sie ihren Zielvorstellungen gerecht werden können. Diese Ziele passen sich wiederum äußerst dynamisch an die sich wandelnden politischen Agenden and politischen Diskussionen an. Dadurch können die Ziele Politikinstrumente beeinflussen. Das Justizbarometer ist keine Ausnahme. Daher ist es sinnvoll, die sich entwickelnden und mit dem Justizbarometer verbundenen Erwartungen sowie auch dessen Kapazität zur optimalen Erfüllung der ihm zgedachten Funktionen zu berücksichtigen.

Um die Auswirkungen dieser zwei Gesichtspunkten aufzuzeigen, nimmt das vierte Kapitel eine kritische Bewertung des Justizbarometers in zwei Teilen. Dies befassen sich einerseits mit dem Justizbarometer im Kontext und andererseits mit seiner Fähigkeit, den ändernden Erwartungen, die der gleiche Kontext im Laufe der Jahre bestimmt hat, gerecht zu werden.

Der erste Teil (S. 187 ff.) beleuchtet näher die institutionellen, politischen und rechtlichen Kontroversen, die die Entwicklung des Justizbarometers im Laufe der Jahre begleitet haben. Die offizielle Vorstellung des Justizbarometers in der Öffentlichkeit löste sofort eine lebhafte Debatte in der Politik aus. Der Hauptakteur war, neben der Kommission in Fördererin des Justizbarometers, das Europäische Parlament, das sich mehrfach nicht vor Meinungsäußerungen und kritischen Anmerkungen zum Justizbarometer gescheut hat. Das Kritik des Parlaments ist vor dem Hintergrund der aufkommenden Rechtsstaatlichkeitskrisen in der Union in diesem historischen Moment zu sehen. Die Rechtsstaatlichkeitskrisen haben die Einstellung des Parlaments gegenüber dem Justizbarometer entscheidend geprägt. Vor allem spiegelten die gleichen Entwicklungen die sich verändernde Rolle des Justizbarometers im politischen Diskurs wider.

Nachdem die Kommission das Justizbarometer nach dem ausgegebenen Ziel einer Rechtsstaatlichkeitsüberwachungsfunktion eingereicht hatte, unterstützte das Parlament, allem Anschein nach, die neue Initiative (S. 188 ff.). Die Begrenztheit des in dieser Zeit zur Verfügung stehenden EU-Instrumentariums zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit, aber auch die stärkere Fokussierung der Kommission auf die Wirtschaftsphilosophie des Justizbarometers, beeinflussten auch die Haltung des Parlaments. Die wiederholten Appelle an die Kommission zur Ausdehnung der Reichweite des Justizbarometers signalisierten die starke Unzufriedenheit des Parlaments mit der eigenständigen Funktion des Instruments im Rahmen des Europäischen Semesters. Darüber hinaus hat das Parlament frühzeitig mehrere Schwachstellen in der Konzeption und Methodik des Justizbarometers erkannt und auf diese aufmerksam gemacht. Insgesamt hat das Parlament bis 2017 eine eher kritische Haltung eingenommen. Denn sein Interesse lag in erster Linie in der Entwicklung eines umfassenderen Bewertungsinstruments.

Die besorgniserregenden Entwicklungen in Ungarn und Polen führten nach 2017 zu einem proaktiveren Vorgehen der EU-Institutionen. Bald verlagerten sich die EU-mitgliedsstaatlichen Rechtsstaatskrisen von aus dem politischen in den justiziellen Bereich. Der EuGH wurde im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren oder im Vorabentscheidungsverfahren angerufen und hat mit einer hohen Anzahl von Urteilen zu den Kontroversen aus Ungarn und vor allem Polen beigetragen. Auf politischer Ebene unternahmen die Kommission und das Parlament den nächsten Schritt und leiteten Artikel 7-Verfahren gegen die beiden Staaten ein. Zugleich wurden neue Politikinitiativen ausgehandelt, die in den „Europäischen Mechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit“ und die „Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit“ resultierten. In diesem allgemeinen Kontext, der sich durch eine Vielzahl von rechtlichen und politischen Maßnahmen auszeichnet hat, verlor das Justizbarometer naturgemäß an Bedeutung. Denn es galt nicht mehr als das wichtigste Politikinstrument, mit dem dem dringenden Bedürfnis nach Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit Rechnung getragen werden konnte. Dies wiederum hat sich auch in der Haltung des Parlaments niedergeschlagen. Graduell akzeptierte das Parlament die Einordnung des Justizbarometers in den institutionellen Rahmen des Europäischen Semesters und die sich daraus ergebenden Einschränkungen seiner Funktion als Instrument zum Schutz der Grundwerte der Union.

Gleichzeitig gibt die post-2018 Gestaltung des Justizbarometers den Anschein eines fairen Kompromisses. Einerseits ist die Kommission den Forderungen des Parlaments nach einer Umwandlung des Justizbarometers in einen erweiterten Rechtsstaatlichkeitsmechanismus nicht gefolgt. Das Justizbarometer behielt seine eigenständige Rolle innerhalb der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU und daher sein Narrativ als Reforminstrument zur Stärkung des Wachstums und zur Förderung von Investitionen bei. Andererseits hat die Kommission innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens versucht, wirtschaftliche Erwägungen und rechtsstaatliche Belange besser miteinander in Einklang zu bringen – vor allem durch die Erweiterung der Indikatoren zu richterlicher Unabhängigkeit.

Der zweite Teil des Kapitels (S. 221 ff.) hinterfragt die Leistungen und Grenzen des Justizbarometers als Bestandteils des Europäischen Semesters. Strukturelle und methodologische Schwächen des Justizbarometers wirken sich auf eine Vielzahl von Bereichen aus. Sein knapper Inhalt bietet keine Kontextualisierung der Ergebnisse. Entwicklungstendenzen der nationalen Justizwesen werden aufgezeigt, jedoch oft ohne hinreichende Erklärungen. Das Justizbarometer stellt die Daten, die die nationalen Justizwesen je nach erbrachten Leistungen in Ranglisten bewerten, oft in Form von Balkendiagrammen dar. Dieser „Ranking-Trend“ des Justizbarometers hat sich im Laufe der Zeit ausgeweitet. Ebenso ausgeweitet hat sich der „Mehr-ist-besser“-Ansatz der Kommission und das damit verbundene Vermehren der Faktoren, die als Grundlage für Vergleiche zwischen den Gerichtswesen der Mitgliedstaaten verwendet werden. Inwieweit solche verallgemeinerten Vergleiche den individuellen Charakteristika und Besonderheiten nationaler

Rechtsordnungen Rechnung tragen, ist höchst fraglich. Entscheidende Informationen über die Eigenheiten der einzelnen Systeme werden in Sternchen und Fußnoten gequetscht, wenn überhaupt. Dadurch kann der Leser nicht immer nachvollziehen, welche spezifischen Faktoren ausschlaggebend für die dargestellten Ergebnissen waren – letztendlich führt dies dazu, dass sich hinter demselben Ergebnis sich unterschiedliche zugrunde liegende Dynamiken verbergen können. Die Kommission bewertet qualitativ weder die Auswirkungen noch die Gewichtung und Wirksamkeit der einzelnen Faktoren. Dadurch liegt dem Justizbarometer ein Evaluationsmodell zugrunde, nach dem möglichst viele Faktoren die bestmöglichen Voraussetzungen für die gewünschte Leistungsfähigkeit eines Justizsystems schaffen würden. Dieses konzeptuelle Problem des Justizbarometers wird noch deutlicher bei der Bewertung der strukturellen richterlichen Unabhängigkeit, denn ein System mit einer größeren Zahl von Garantien ist nicht automatisch besser als ein System mit weniger, aber wirksameren Garantien.

Aus diesen Gründen bietet das Justizbarometer oft eine oberflächliche und allzu vereinfachte Analyse der Leistungsfähigkeit nationaler Justizwesen und der ihnen zugrunde liegenden Erklärungen. Ferner verhindert die mangelnde Berücksichtigung der komplexen Wechselwirkungen zwischen den Indikatoren ein Aufdecken von möglichen strukturellen Zusammenhängen zwischen den angezeigten Variablen. Infolgedessen ist das mit dem Justizbarometer vermittelte Bild zwar stark in seiner beschreibenden, jedoch nicht gleichermaßen hilfreich in seiner analytischen Funktion. Zudem geht das Justizbarometer nicht auf einige der wichtigsten Fragen zur Funktionsweise der Justiz ein. Zu diesen Fragen gehören die Unterscheidung zwischen Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Gerichte, das Verhältnis zwischen den für das Funktionieren der Justizsysteme aufgewendeten Ressourcen und der Fähigkeit der Gerichte, die Fallbelastung in angemessener Zeit zu bewältigen und Rechtssicherheit zu gewährleisten, oder schließlich die Rolle öffentlicher und privater Beiträge für die Funktionsweise von Gerichten.

4.5 Kapitel 5: Die Auswirkungen des Justizbarometers (S. 251 - 278)

Komplexe Systeme sind schwer zu regulieren, und Justizsysteme gehören vielleicht zu den komplexesten Systemen, mit denen sich politische Entscheidungsträger und Rechtswissenschaftler auseinandersetzen müssen. Zunächst sind sie schwer zu verstehen und schwer zu analysieren. Die vorhergehenden Kapitel haben deutlich gemacht, wie anspruchsvoll es sein kann, die Leistungsfähigkeiten der Gerichte anhand harter Daten zu messen. Aber auch mit den geeigneten Instrumenten ist es schwierig, Justizsysteme zu analysieren und zu evaluieren.

In komplexen Systemen lassen sich die Ergebnisse politischer Maßnahmen nur schwer vorhersagen, denn jedes Politikinstrument kann unbeabsichtigte Folgen herbeiführen. Sowohl im Guten als auch im Schlechten wirken sich die Interaktionen zwischen den zahlreichen Akteuren, die an der Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen beteiligt sind, auf die Effekte des Justizbarometers aus. Um diese Dynamik ausreichend verstehen zu können, sollte man sich jene Möglichkeiten ansehen, mit denen das Justizbarometer Einfluss auf nationale Reformprozesse nehmen könnte. Diese Überlegungen sind Gegenstand des fünften Kapitels. Es bietet eine systematischere Analyse der vielfältigen Bereiche, in denen das Justizbarometer seine Wirkungen entfaltet hat, seien es die beabsichtigten oder die nicht beabsichtigten.

Im Mittelpunkt stehen die erklärten Zielrichtungen des Instruments sowie auch das Verfahren, nach dem diese Ziele im Rahmen des Europäischen Semesters realisiert werden. Die ungeklärte Art und Weise, mit der das Justizbarometer die nationalen Justizsysteme beeinflusst, geht jedoch über seine erklärten Ziele hinaus, wie der erste Teil des Kapitels zeigt (S. 252 ff.), und über die formalen Elemente des Europäischen Semesters, wie der zweite Teil des Kapitels zeigt (S. 263 ff).

Laut dem ursprünglichen offiziellen Narrativ wurde das Justizbarometer zunächst Teil des EU-Instrumentariums zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit. Es hatte dort eine Vorläuferfunktion und ebnete den Weg für nachfolgende Initiativen auf europäischer Ebene, wie z. B. der „neue EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“. Diese Wirkungen wurden durch die wiederholten Verweise der Kommission und aller anderen Akteure auf das Justizbarometer betont, um die Notwendigkeit von Reformen geltend zu machen oder Reformvorschläge zu begründen, die aber nicht immer im Einklang mit den Absichten der Kommission standen. Abgesehen von der Rhetorik der Kommission und dem Gebrauch bzw. Missbrauch der Justizbarometerdaten durch die an den Rechtsstaatskrisen beteiligten Akteure blieben die Effekte des Justizbarometers in diesem Bereich jedoch begrenzt. Neben der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit bestand das zweite erklärte Ziel der Kommission darin, das Justizbarometer als ständiges Überwachungsinstrument für die Implementierung von Justizreformen in den EU-Mitgliedstaaten zu nutzen. Dieses Ziel wird durch den Mechanismus der länderspezifischen Empfehlungen (LSE) im Rahmen des Europäischen Semesters erreicht. Für die Mitgliedstaaten, die keine LSE erhalten, behält das Justizbarometer den typischen Charakter eines Soft-Law-Instruments, das nationale Entscheidungsprozesse anstoßen soll. Durch den Rückgriff auf Soft-Governance-Techniken wie Gruppendruck und Naming-and-Shaming sollten die Ländervergleiche des Justizbarometers Impulse für nationale Reformen geben und einen Prozess des gegenseitigen Lernens durch den Austausch und die Förderung von Best-Practices auslösen. In diesem Sinne enthält das Justizbarometer, auch wenn es nie offen als solches bezeichnet wurde, die typischen Merkmale der Instrumente der neuen EU-Governance und der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) mit Soft-Law und freiwilliger Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten.

Die Beobachtung der Entwicklung des Justizbarometers über einen längeren Zeitraum hinweg zeigt jedoch zusätzliche und subtilere Effekte, die parallel zu den offen proklamierten Aufgaben laufen. Diese Nebeneffekte werden in diesem Kapitel als die „effektiven Auswirkungen“ des Justizbarometers definiert und dargestellt (S. 254 ff.). Das Justizbarometer hat zunächst eine konstitutive Funktion. Seine Metriken reflektieren EU-weite Standards für die Verwaltung und Funktionsweise der Justiz. Vergleiche zwischen den EU-Mitgliedstaaten erhöhen den Druck auf leistungsschwache Systeme, die gemeinsamen Standards zu erreichen, um die rechtsstaatlichen Erwartungen der Union zu erfüllen. Daher ist der Inhalt des Justizbarometers eine weitere Manifestation des umfassenderen Phänomens der Europäisierung der Justizpolitik. Er bringt die nationalen Justizsysteme der EU einander näher und trägt zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Justizkultur bei. Gleichzeitig betrifft dieser Europäisierungsprozess nicht nur EU-Mitgliedstaaten. Die Kennzahlen des Justizbarometers werden auch außerhalb des Europäischen RFSR exportiert und werden bereits als Bezugspunkte für die Verwaltung und Leistungsfähigkeit nationaler Justizsysteme weltweit herangezogen. Besondere Bedeutung entfalten diese „Benchmarks“ für (potenzielle) Beitrittsstaaten.

Darüber hinaus ist das Justizbarometer trotz des offiziellen Narrativs weder ein neutrales noch ein unpolitisches Instrument. Es fördert ein Justizmodell, das wirtschaftlichem Wohlstand und Wachstum dienen soll. Ferner spiegelt es die politischen Ambitionen der Kommission wider, die die Rolle des Gesetzgebers in den nationalen Justizsystemen übernehmen will. Insofern hat das Justizbarometer bereits Anzeichen seiner potenziellen Tragweite in politischen und verfahrensrechtlichen Zusammenhängen gezeigt. So hat z. B. die kombinierte Nutzung der Erkenntnisse des Justizbarometers über Effizienz und Ressourcen der polnischen Regierung den Anlass gegeben, die Notwendigkeit (und Dringlichkeit) für Justizreformen auf nationaler Ebene zu rechtfertigen. Zugleich wurde der Union Voreingenommenheit vorgeworfen. Ergebnisse des Justizbarometers hat auch der EuGH bei der Bewertung der richterlichen Unabhängigkeit in den EU-Mitgliedstaaten als ergänzendes Argument verwendet. Medien neigen zudem dazu, sich auf die Platzierungen der EU-Länder in den Ranglisten des Justizbarometers zu konzentrieren, um

das fehlende, homogene justizielle Umfeld in der Union hervorzuheben. Eine entsprechende Argumentation findet sich in der Debatte über die Zukunft des Handels- und Investitionsschiedsverfahrens in der EU. In diesem Bereich machen die Befürworter der Schiedsgerichtsbarkeit von den Aussagen des Justizbarometers Gebrauch, um dem profitablen Parallelmarkt zur Streitbeilegung Legitimation zu verleihen und dadurch das Justizmonopol der Staaten umgehen zu können. Vor allem nach den *Achmea*-Entwicklungen und der Beendigung der bilateralen Investitionsschutzabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten lässt sich diese Tendenz häufiger beobachten lassen (S. 258 ff.).

Trotz der unterschiedlichen politischen Auswirkungen des Justizbarometers sind die länderspezifischen Empfehlungen (LSE) der Kommission im Politikbereich der Justiz das einzige Feld, in dem sich greifbare Resultate des Justizbarometers erkennen und messen lassen. LSE sind zentraler Bestandteil des Europäischen Semesters zur Steuerung und Orientierung der EU-Mitgliedstaaten in der Haushalts-, Wirtschafts- und Strukturpolitik. Aus diesem Grund erläutert der letzte Abschnitt dieses Kapitels (S. 263 ff.) das konkrete Verfahren, das die Ergebnisse des Justizbarometers in politische Leitlinien in LSE umwandelt. Mithilfe der Länderberichte des Europäischen Semesters überwacht die Kommission die Fort- und Rückschritte in den Mitgliedstaaten und formuliert zusätzliche Empfehlungen. Zugleich offenbaren die von der Kommission vorgenommenen Bewertungen der Justizsysteme auch, dass diverse Mängel nationaler Gerichtssysteme Auswirkungen auf andere Politikbereiche haben können, die mit dem Wirtschafts-, Geschäfts- oder Bankenumfeld zusammenhängen.

4.6 Kapitel 6: Merkmale und Auswirkungen von länderspezifischen Empfehlungen (S. 279 - 324)

LSE sind der Hauptkanal – wenn auch nicht der einzige –, über den Erkenntnisse des Justizbarometers ihren Weg zur Beeinflussung der nationalen Justizsysteme finden. Dieses Kapitel knüpft an die vorherige Analyse an und geht näher auf Form und Inhalt der LSE ein. Dazu gehören die Rechtsgrundlage der LSE und die sich daraus ergebenden verbindlichen oder nicht verbindlichen Empfehlungswirkungen, die politischen Grundausrichtungen, die Formulierung und der jeweils verwendete Wortlaut, die komplexe innere Struktur, und vor allem das System der EU-Kommission zur Quantifizierung und Bemessung der Umsetzungsrate – und dementsprechend die allgemeine Wirkung – der LSE.

Systematische Untersuchungen zu LSE erschweren zahlreiche Komplexitäten. Zunächst ist ihre Rechtsnatur höchst ungewiss. Selbst Experten sind sich nicht darüber einig – oder beziehen sich auf keine eindeutige Stellung darüber, ob die in den LSE enthaltenen Empfehlungen verbindlich oder unverbindlich sind. Hinzu kommt das hochkomplexe und Patchwork-artige Regelungsgeflecht, das sich auf die Durchsetzbarkeit von LSE auswirkt und die Grenzen zwischen dem rechtlichen und dem politischen Charakter verwischt. Wissenschaftler, die sich mit den europäischen wirtschaftspolitischen Koordinierungsinstrumenten befassen, weisen auf das Zusammenspiel von „Soft- und Hard-Law“-Instrumenten hin, die primär auf solide Finanzen und auf die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten abzielen. Allerdings bleibt die konkrete Natur der im Rahmen des Europäischen Semesters erlassenen LSE unklar. Die zweideutige Einstufung der LSE durch die Kommission als „*politisch (wenn auch nicht rechtlich) verbindliche Leitlinien*“¹⁸ trägt jedenfalls nicht zu einer klaren Unterscheidung bei.

Die Dissertation erarbeitet zumindest eine rechtliche und rechtpolitische Einordnung der LSE. Der Ursprung der LSE als Produkt des Europäischen Semesters beruht auf der grundsätzlichen Annahme, dass das Wirtschaftswachstum und die dadurch gewährleistete Finanzstabilität eine multivariate Dynamik beinhaltet, die alle relevanten zur Entwicklung der Mitgliedsstaaten

¹⁸ Europäische Kommission, Lisbon Strategy Evaluation Document, Doc. SEC(2010) 114 final, 10 Februar 2010, 21.

führenden Faktoren einbezieht. Das EU-System zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik wurde als Reaktion auf die vielfältigen Spillover-Effekte geschaffen, die innerhalb einer Wirtschafts- und Währungsunion auftreten können. Die grundlegende Prämisse, die den Maßnahmen der EU-Kommission zugrunde lag, war, dass sich Reformen in einem Mitgliedstaat über die Finanzmärkte, den Handel und die Wettbewerbsfähigkeit auch auf andere Mitgliedstaaten auswirken können. Solche Eingriffe gehen weit über die Beziehungen zwischen den Volkswirtschaften der EU hinaus. Selbst in einem rein innerstaatlichen Kontext entfalten Strukturreformen in einem Politikbereich positive oder negative Spillover-Effekte auf andere Politikfelder. So lässt sich beispielsweise das volle Potenzial von Reformen der öffentlichen Finanzen und der Besteuerung nur unter einem modernen und wettbewerbsfähigen System der öffentlichen Verwaltung verwirklichen. Dabei sind auch effiziente Mechanismen zur Steuererhebung und zur Beilegung eventuell auftretender Steuerstreitigkeiten erforderlich. Ebenso kann der Unternehmens-, Investitions- und Bankensektor in einem Staat nicht gedeihen, der die Durchsetzung von Verträgen nicht erleichtert oder das Problem der Überschuldung oder der notleidenden Kredite für Unternehmen und Verbraucher nicht angemessen angeht. Daher ist es nur natürlich, dass auch Politikempfehlungen miteinander verflochten werden. In Anbetracht der sektorübergreifenden politischen Verflechtungen von LSE wird deutlich, dass der Inhalt der LSE sich nicht ohne weiteres klassifizieren lässt, geschweige denn auf ein einzelnes Politikfeld beschränken. Es liegt dann an der Wissenschaft, die Komponenten der LSE zu entwirren und in den Interessenbereich heranzuzoomen, im vorliegenden Fall den der Justiz.

Nicht nur der verflochtene Inhalt der LSE stellt Wissenschaftler vor große Herausforderungen. Die Fokussierung auf nur ein isoliertes Politikfeld, unter weiter zahlreichen, welche die LSE berühren, erschwert ein weiterer Umstand. Um den Inhalt und die Auswirkungen der Empfehlungen richtig verstehen zu können, ist zunächst ihr konkreter Wortlaut zu berücksichtigen. Der Wortlaut der LSE ist jedoch das Endprodukt politischer Verhandlungen zwischen unionalen und nationalen Machtzentren, die beide am Entwurfsprozess beteiligt sind. Die LSE werden daher in einer Sprache abgefasst, die ihrem spezifischen Zweck angemessen ist. Ihre Formulierung zielt darauf ab, politische Spannungen zu entschärfen und gleichzeitig politische Akzeptanz und dadurch Umsetzungspotential zu erhöhen. Es ist daher nicht überraschend, dass die Formulierungen der LSE ein hohes Maß an Vagheit und einen vermeintlichen Mangel an Spezifität kennzeichnen. Grundsätzlich sind die LSE so konzipiert, dass sie den Schwerpunkt darauf legen, was nationale Justizpolitiken erreichen sollen, anstatt vorzuschreiben, welche genauen Ziele oder gar Maßnahmen verfolgt werden sollten. Die Empfehlungen im Politikfeld der Justiz weichen nicht von diesem allgemeinen Ansatz ab, ihr Inhalt besteht daher ebenfalls aus abstrakten Aufforderungen.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der Methode der Kommission zur Identifizierung und Quantifizierung von LSE. Die scheinbar neutralen technischen Einzelheiten der Aggregation von LSE in größere Kategorien (oder ihre Disaggregation in kleinere Klassen) haben sich als politisch höchst sensibel erwiesen, da sie die Wahrnehmungen der Beobachter über die tatsächliche Anzahl der Empfehlungen und deren spezifischen Inhalt verzerren können. Für LSE können breitere Kategorien verwendet werden, um die nominelle Anzahl der Empfehlungen zu reduzieren. Dadurch entsteht der Eindruck, als interferiere die Kommission nur in geringem Maße mit nationaler Gesetzgebung. Dies kann sich wiederum in politischen Kontexten als hilfreich erweisen, in denen eine proaktivere Rolle der Kommission auf mitgliedstaatlicher Ebene als übermäßig aufdringlich und in die nationale Souveränität eingreifend, empfunden werden könnte.

Das System der Kommission zur Identifizierung und Quantifizierung der LSE ist auch die Grundlage für die amtlichen Statistiken über die Umsetzungsrate und spiegelt damit die Gesamtwirksamkeit der LSE. Bei der Bewertung der erzielten Umsetzungsfortschritte tendiert die Kommission dazu, Reformanstrengungen von Reformergebnissen zu trennen und die ersteren

gegenüber den letzteren zu betonen. Insgesamt versteht die Kommission unter dem jeweiligen Umsetzungsfortschritt in erster Linie die Summe aller Maßnahmen, die auf nationaler Ebene angekündigt, verabschiedet oder umgesetzt werden, um den Inhalt und die Aufforderungen der Empfehlungen zu realisieren. Der konkrete Ansatz, den die Kommission implementiert, ist streng qualitativ und basiert auf einer fünfstufigen Skala („kein“, „begrenzter“, „einiger“, „wesentlicher“ und „vollständiger“ Fortschritt). Die Kommission hat eine Reihe von Kriterien festgelegt, um zwischen den fünf verfügbaren Fortschrittskategorien weiter zu differenzieren. Diese können entweder objektiv (z. B. die Phase des Gesetzgebungsverfahrens auf nationaler Ebene zur Umsetzung des Inhalts der LSE) oder subjektiv (z. B. die Bewertung der Glaubwürdigkeit einer Maßnahme) sein.

Die gleichen Probleme, die sich aus dem System der Kommission zur Quantifizierung der Empfehlungen ergeben, sind jedoch auch für die Bewertung der jeweils erzielten Umsetzungsfortschritte relevant. Aggregierte und disaggregierte Daten können unterschiedliche Bilder desselben Szenarios liefern. Denn breitere Kategorien können statistische Ausreißer in bestimmten Bereichen (oder das Fehlen solcher) hinter größeren Daten verbergen. Alles in allem kann der Rückgriff auf Durchschnittsdaten bei der Bewertung der LSE zu Fehleinschätzungen führen, genauso wie wenn man sich entschließen würde, einen Fluss auf der Grundlage seiner durchschnittlichen Tiefe zu überqueren – ein gutes Rezept, um zu ertrinken.¹⁹

4.7 Kapitel 7: Die Blackbox der justizbezogenen länderspezifischen Empfehlungen (S. 325 - 363)

Mit Blick auf alle vorgehend genannten Herausforderungen entwickelt das siebte Kapitel eine Methodik, die dazu beitragen soll, die mit der Justiz zusammenhängenden LSE innerhalb der Gesamtheit aller veröffentlichten LSE zu identifizieren. Dies ist wiederum eine Vorstufe für die folgende empirische Untersuchung zu den Auswirkungen länderspezifischer Empfehlungen auf nationale Justizwesen und dadurch zur Rolle des EU-Justizbarometers. Im Einzelnen, beantwortet das Kapitel zwei grundlegende und miteinander verbundene Fragen: Welche Typen von Justiz-LSE gibt es, und welche EU-Mitgliedstaaten erhalten sie?

Zweck und Umfang dieses Kapitels sind weitgehend auf ein strukturelles Missverhältnis zurückzuführen. Dieses Missverhältnis besteht zwischen dem Input des politischen Entscheidungsfindungsprozesses der EU-Kommission, wie er im EU-Justizbarometer dargestellt und dann in den LSE umgesetzt wird, und seinem Output in Form der LSE. Diese Diskrepanz ergibt sich aus der Notwendigkeit, sektorale Analysen in politische Maßnahmen umzuwandeln, die sensible Fragen behandeln, welche die nationale Souveränität betreffen. Schließlich sind die Verwaltungsapparate der Mitgliedstaaten komplex, so dass suboptimale Leistungen im Bereich der Justiz ihre Wurzeln in Bereichen haben können, die nur indirekt mit dem Verfahrensrecht verbunden sind.

Diese Diskrepanz ist zwar weitgehend unvermeidlich, macht aber die Analyse der Auswirkungen der LSE auf bestimmte Politikbereiche besonders schwierig. Die größte Schwierigkeit ergibt sich aus der Art und Weise, wie Strukturreformen in einem spezifischen Mitgliedstaat miteinander verknüpft sind und wie diese sich gegenseitig ergänzen. Dies wird bei Justizreformen noch deutlicher, da die Gerichte – und das Justizsystem im weiteren Sinne – eine bedeutende Rolle für das Gefüge einer Wirtschaft und den institutionellen oder rechtlichen Rahmen spielen, in dem Menschen und Unternehmen agieren. Die LSE spiegeln die Komplexität der öffentlichen Organisation wider; daher kann es sich als schwierig erweisen, ihre Bausteine zu identifizieren und sie mit der Justiz in Verbindung zu bringen. Die einzige Möglichkeit, die Auswirkungen von LSE auf die Justiz mit einer wissenschaftlichen Methode zu untersuchen, besteht darin, eine

¹⁹ Savage, The Flaw of Averages, 80 (2002) Harvard Business Review, 20.

hinreichend robuste und klare Methodik zur Unterstützung der Analyse und der Ergebnisse anzuwenden. Der Aufbau einer solchen Methodik ist der Zweck dieses Kapitels.

Vier Punkte sind hier entscheidend und sollten in die Analyse eingehen. Die ersten beiden Punkte beziehen sich auf die in diesem Kapitel erläuterte Methodik, während die übrigen Punkte die von der Kommission bei der Klassifizierung der LSE angewandte Methodik betreffen.

Erstens verzichtet die Kommission darauf, die LSE öffentlich nach Politikinhalten zu kategorisieren, was die Untersuchung der Empfehlungen nach Politikbereichen erschwert. In Ermangelung einer umfassenden, klaren und transparenten Aufschlüsselung der LSE nach politischen Inhalten ist ein gewisses Maß an Subjektivität unvermeidlich, um eine statistische Analyse des Inhalts und der Umsetzungsfortschritte der Empfehlungen vorzunehmen, die im Hinblick auf die Unzulänglichkeiten der nationalen Justizsysteme ausgesprochen wurden.

Zweitens erhöhen sektorübergreifende Verknüpfungen im Inhalt der LSE deren Komplexität. Die Untersuchung zeigt, dass nicht alle LSE einen direkten Bezug zum Thema Justiz haben. Einige beziehen sich direkt auf das Justizsystem und die Leistung der Gerichte eines Mitgliedstaats und lassen keinen Zweifel an den verschiedenen Justizmängeln, die sie beheben wollen. Solche LSE enthalten in der Regel allgemeine Ermahnungen und Verweise im Hinblick auf Begriffe wie Effizienz, Qualität oder Unabhängigkeit der Gerichte. Diese Empfehlungen werden in dem für die Zwecke dieser Arbeit entwickelten Kodierungsschema dem Typ A zugeordnet. Sie beziehen sich auf die Justiz im engeren Sinne.

Gleichzeitig gibt es auch Empfehlungen, die in ihrem Text nicht ausdrücklich auf justizielle Belange eingehen. Sie geben jedoch politische Ziele vor, deren Umsetzung zwangsläufig einen Eingriff in justizrelevante Bereiche erfordert. Wenn ein Mitgliedstaat es versäumt, den Inhalt dieser Empfehlungen durch Justizreformen umzusetzen, wird er höchstwahrscheinlich nicht die volle Anerkennung für seine Bemühungen erhalten. Solche Empfehlungen fallen unter Typ B des für diese Arbeit entwickelten Kodierungsschemas. Ihr Bezug zur Justiz lässt sich aus der Argumentation der Kommission nur nach sorgfältigem Studium der entsprechenden Analyse der Länderberichte und der begleitenden Erwägungsgründe der LSE erschließen. Insgesamt zeigen die LSE vom Typ B, wie verschiedene Mängel in der Organisation, Verwaltung und Funktionsweise der Gerichte, in den staatlichen Streitbeilegungsmechanismen und beim Zugang zur Justiz Spillover-Effekte entwickeln und sich negativ auf verschiedene andere Politikbereiche auswirken können. Typische Fälle sind LSE, die sich mit dem Problem notleidender Kredite und – im weiteren Sinne – mit dem Problem der Überschuldung im Finanz-, Banken- oder Unternehmenssektor befassen. Diese LSE werden regelmäßig vor dem Hintergrund verschiedener Unzulänglichkeiten des gesetzlichen Rahmens für die Umstrukturierung von Schulden und Privatinsolvenzen herausgegeben, und betreffen die Zwangsvollstreckung und die Sicherheitenverwertung durch Banken sowie die Übertragung von Titeln und Grundstücken. In ähnlicher Weise können Empfehlungen, die die Korruptionsbekämpfung, das öffentliche Auftragswesen oder die Verfolgung rechtswidriger Praktiken betreffen, auch mit Mängeln in der Straf- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenhängen. LSE zu Marktbedingungen, Wettbewerbsrecht oder zur Liberalisierung freiberuflicher Dienstleistungen können sich auch auf die Regulierung von Rechtsdienstleistungen beziehen, die Rechtsanwälte, Notare oder Gerichtsvollzieher erbringen.

Die Empfehlungen des Typs A (Justiz im engeren Sinne) und des Typs B beziehen sich auf Fragen, die für die Justiz im weiteren Sinne relevant sind. Vor diesem Hintergrund erfordert jeder Versuch, die LSE nach ihrem politischen Inhalt zu klassifizieren, eine eingehende Textauslegung und einen ständigen Rückgriff auf die zugrundeliegende Argumentation der Kommission, um die Motive zu verstehen, aus denen sie beschlossen hat, zu intervenieren und Leitlinien für die Innenpolitik des jeweiligen Mitgliedstaates zu formulieren. Daher kann ein Kodierungsschema,

das auf der Verknüpfung der LSE mit dem Politikbereich Justiz basiert, besser zeigen, wie die Informationen des Justizbarometers in politische Leitlinien umgewandelt werden und wie sie den Inhalt der Interventionen der Kommission durch Empfehlungen beeinflussen können.

Wie Feyerabend betonte, „*haben alle Methoden, selbst die offensichtlichsten, ihre Grenzen*“.²⁰ Es wäre vermessen davon auszugehen, dass eine geisteswissenschaftliche Dissertation dieses Problem besser lösen könnte. Der Zweck der in diesem Kapitel entwickelten Methodik und insbesondere die oben beschriebenen Kodierungsregeln unternehmen jedoch den Versuch, falsifizierbare Ergebnisse herauszuarbeiten.²¹

Drittens – und damit komme ich zur Methodik der Kommission – werden in jeder jährlichen Ausgabe des Justizbarometers die Mitgliedstaaten aufgeführt, die im vorangegangenen Bewertungszyklus justizbezogene LSE erhalten haben. Im Jahr 2015 begann die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters mit der Anwendung einer parallelen Regelung. Diese wurde geschaffen, um die Schwächen der nationalen Justizsysteme zu überwachen, die zwar als Investitionshindernisse erkannt, aber nicht als schwerwiegend genug angesehen wurden, um eine Empfehlung auszusprechen. Folglich hat die Kommission seit 2015 damit begonnen, die auf diese Weise überwachten Mitgliedstaaten mit den Mitgliedstaaten zu vergleichen, welche LSE im Bereich Justiz erhalten haben und die entsprechenden Zahlen zu veröffentlichen. Sie hat jedoch keine qualitativen oder quantitativen Messungen vorgelegt, die diese Unterscheidungen rechtfertigen. Diese Unterscheidung lässt sich auch nicht ohne weiteres aus den von der Kommission veröffentlichten Länderberichten ableiten. Eine Untersuchung zeigt, dass die überwachten Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Mängeln in ihren Justizsystemen konfrontiert sind. In dieser Hinsicht wären zusätzliche Informationen wünschenswert. Mit zusätzlichen Informationen würden erläutern, nach welchen Kriterien die Kommission die Schwere der Mängel in den mitgliedstaatlichen Justizsystemen vergleicht und wie die Kommission entscheidet, ob sie eine LSE abgibt.

Viertens: Die oben genannten Listen der Kommission mit den Mitgliedstaaten wurden nach einer formalistischen Auslegung des Inhalts der Empfehlungen erstellt. Obwohl Länderberichte und LSE sich gegenseitig bedingen und ergänzen, scheint die Kommission sehr enge Kriterien für die Einstufung von justizbezogenen LSE anzuwenden. Sie hält sich an den Wortlaut des Textes und berücksichtigt nur Politikempfehlungen, die sich wortwörtlich auf die Konzepte der Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der Justizsysteme beziehen (Typ A). Auf diese Weise listet die Kommission nur LSE auf, die die Justiz im engeren Sinne betreffen. Im Gegensatz dazu zeigt eine gründlichere Textanalyse der LSE Folgendes: Die Informationen, die das Justizbarometer vermittelt, und seine Auswirkungen auf die politischen Leitlinien sind bedeutsamer, als es zunächst den Anschein hat. Denn auch sie können zu LSE führen können, deren Umsetzung nicht vollständig erreicht werden kann, ohne die Justizpolitik zu korrigieren (Typ B).

4.8 Kapitel 8: Eine empirische Analyse der justizbezogenen länderspezifischen Empfehlungen (S. 364 - 420)

Das achte Kapitel enthält eine empirische Analyse der länderspezifischen Empfehlungen (LSE) und deren Auswirkungen auf die nationalen Justizsysteme. Die angewandte Methodik zielt darauf ab, Korrelationen zwischen den jeweiligen Variablen zu finden. Kausalitäten zwischen den jeweiligen Variablen werden aufgrund des begrenzten Umfangs der Untersuchung nicht untersucht. Die Analyse gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil (S. 366 ff.) werden die Merkmale der LSE entfaltet und es wird versucht, ihre wichtigsten Determinanten zu ermitteln;

²⁰ Feyerabend, *Against Method* (3. Auf., New Left Book, 1993), 23.

²¹ Popper, *Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge* (Basic Books, 1965), 197.

im zweiten Teil (S. 390 ff.) werden die Auswirkungen der LSE auf die nationalen Justizreformen untersucht.

Die Erhebung umfasst 367 einzelne LSE, die zwischen 2012 und 2019 herausgegeben und die nach dem für diese Arbeit entwickelten Kodierungsschema als justizrelevant identifiziert wurden. 157 dieser Empfehlungen befassen sich direkt mit justizbezogenen Themen (Typ A, „Justiz im engeren Sinne“). Die verbleibenden 210 CSRs haben eine wesentliche Auswirkung auf die Justiz, obwohl sie nicht als solche gekennzeichnet sind („Typ B“).

Anhand dieser Kodierung konnten die Bereiche ermittelt werden, die im Rahmen des Europäischen Semesters von größter Bedeutung sind, was sich auch im Inhalt der LSE widerspiegelt. Diese Bereiche sind insbesondere die Effizienz der Gerichte und der (materiell- und verfahrensrechtliche) Rahmen für einen angemessenen Umgang mit dem Problem der Überschuldung. Andere Bereiche, denen die LSE große Aufmerksamkeit widmen, sind die Qualität und die Unabhängigkeit der Justiz. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Kommission, selbst wenn in den Länderberichten häufig auf Probleme mit der Unabhängigkeit der Justiz in mehreren Ländern hingewiesen wurde, nur ausnahmsweise Empfehlungen zu diesem Thema abgegeben hat, und wenn, dann in einer sehr diplomatischen Sprache, die dem sensiblen Charakter der Unabhängigkeit der Justiz für die nationale Souveränität entspricht.

Was die geografische Verteilung der Empfänger betrifft, so haben Länder aus Süd- und Osteuropa insgesamt 95,5% bzw. 94,7% der Justiz-LSE im engeren bzw. weiteren Sinne erhalten. Für die ältesten EU-Mitgliedstaaten (EU 15) legt die Kommission in ihren Empfehlungen den Schwerpunkt auf die Entwicklung von Instrumenten. Bei diesen Instrumenten handelt es sich beispielsweise um eine verbesserte Folgenabschätzungen zur Konzeption und Evaluation von Justizreformen. Andere Instrumente befassen sich mit den wirtschaftlichen Aspekten von Rechtsstreitigkeiten, im Einzelnen z. B. mit der Regulierung von Rechtsdienstleistungen. Im Gegensatz dazu befassen sich die an die neuen EU-Mitgliedstaaten gerichteten LSE mit Aspekten, welche die Arbeit der Gerichte direkter betreffen.

Daher stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Kommission über die Abgabe einer Empfehlung entscheidet. In diesem Zusammenhang wurden die gemeinsamen Eigenschaften der LSE-Empfänger untersucht und mögliche Zusammenhänge mit der Anzahl und Häufigkeit der an sie gerichteten LSE betrachtet. Eines der auffälligsten Ergebnisse der Analyse ist, dass die ursprüngliche wirtschaftliche Argumentation, die dem Europäischen Semester und den LSE zugrunde liegt, weiterhin vorhanden ist. Denn eine Angleichung der wirtschaftlichen Entwicklungsfaktoren ist entscheidend zur Verhinderung von asymmetrischen Schocks innerhalb der Währungsunion. Die wirtschaftliche Grundlage ist aber auch notwendig, das gegenseitige Vertrauen innerhalb des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schützen. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass von den fünfzehn Ländern, die von der Kommission Empfehlungen zur Justiz erhalten haben, nur fünf zur Gruppe der EU 15 gehören. Insgesamt wurden 72% der Justiz-LSE im engeren Sinne und 67% der LSE im weiteren Sinne gegen Nicht-EU-15-Mitgliedstaaten ausgesprochen. In dieser Arbeit wurde dieser Zusammenhang verdeutlicht, indem das Verhältnis zwischen der Dauer der Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft – und dann zur Union – und dem Integrationsfortschritt untersucht wurde. Die Ergebnisse zeigen eine positive Korrelation zwischen den beiden Variablen, die sogar noch stärker ist, wenn man nur die LSE betrachtet, die sich auf die Justiz im engeren Sinne beziehen. Diese Ergebnisse bestätigen, dass die justizbezogenen LSE nicht nur auf wirtschaftliche Konvergenz abzielen. Daneben sollen die LSE, die später hinzugekommenen EU-Mitgliedstaaten zu einer stärkeren Integration zu bewegen. Wie die Analyse gezeigt hat, ist es kein Zufall, dass die später hinzugekommenen EU-Mitgliedstaaten in den justizbezogenen Bereichen hinter den

Erwartungen der Kommission zurückgeblieben sind, ganz besonders bei der Unabhängigkeit und der Qualität der Justiz.

Komplexer ist es hingegen zu beurteilen, ob LSE nach identifizierbaren und nachverfolgbaren Kriterien ausgegeben werden. Die Gesamtanalyse zeigt, dass es nicht immer leicht zu verstehen ist, warum gegenüber einigen Mitgliedstaaten Empfehlungen ausgesprochen werden und gegenüber anderen nicht. Die qualitative Bewertung der Länderberichte durch die Kommission hilft nicht immer zu verstehen, ob es Schwellenwerte bei den Mängeln der nationalen Justizsysteme gibt, bei deren Überschreitung eine Empfehlung ausgegeben wird. Auch das Justizbarometer ist nicht in der Lage, zur Klärung dieser Zweifel beizutragen. Das liegt vor allem an der Unvollständigkeit seiner Daten, die sich auf den Bereich der Effizienz konzentrieren. Aus diesem Grund stützt sich die Analyse auf andere Quellen, insbesondere auf die Datenbanken des Doing Business Report der Weltbank und die Rechtsprechung des EGMR zu Verstößen gegen Artikel 6 EMRK. Diese Daten zeigen eine positive Korrelation zwischen der Anzahl der Justiz-LSE und der Dauer der Durchsetzung von Verträgen. Langsamere Justizsysteme erhalten grundsätzlich mehr LSE im Hinblick auf deren Effizienz. Aus denselben Daten geht jedoch auch hervor, dass es mehrere Ausreißer gibt, die verhindern, klare Kriterien aufzuzeigen, nach denen LSE ausgegeben werden. Justizsysteme, die ziemlich langsam zu sein scheinen, haben nie LSE erhalten, die mangelnde Effizienz ihrer Gerichte monieren, während schnellere und leistungsfähiger erscheinende Justizsysteme solche Empfehlungen erhalten haben.

Schließlich untersucht die Analyse wirtschaftliche Parameter, die sich auf die Erteilung von Justiz-LSE auswirken können. Dazu wird Budget, das die jeweiligen Mitgliedstaaten für die Justiz bereitstellen mit der Anzahl der Empfehlungen korreliert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Höhe der öffentlichen Mittel, die in die Justiz investiert werden, negativ mit den im Folgejahr erteilten Justiz-LSE korreliert.

Der zweite Teil des Kapitels befasst sich mit der Wirksamkeit der Justiz-LSE auf der Grundlage von drei verschiedenen Methoden (S. 390 ff.). Mit der ersten Methode („Umsetzungsfortschritt“) werden die nationalen Umsetzungsmaßnahmen jeweils nach ihrer Bewertung (d. h. „kein“, „begrenzter“, „gewisser“, „erheblicher“ und „vollständiger“ Fortschritt) aufgeschlüsselt. Das Ergebnis wird als Prozentsatz der an sie gerichteten LSE dargestellt. Die zweite Methode („Umsetzungspunkte“) quantifiziert die Gesamtheit dieser nationalen Reformen durch Berechnung der Summe der Umsetzungspunkte in absolute Werte. Die dritte Methode („Umsetzungsquote“) bewertet die Umsetzungsquote auf der Grundlage des *synthetischen* Maßes der Umsetzungsergebnisse als Prozentsatz der eingegangenen LSE.

Die Justiz-LSE haben eindeutig Anreize für Reformen in den nationalen Justizsystemen geschaffen. Der durchschnittliche Umsetzungsfortschritt der Justiz-LSE liegt ungefähr auf demselben Niveau wie der durchschnittliche Umsetzungsfortschritt für alle anderen Politikbereiche (ca. 40%). Darüber hinaus werden bei Empfehlungen, die mit VMU (Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht) gekennzeichnet sind, im Vergleich zu Empfehlungen, die nicht mit dem VMU gekennzeichnet sind, häufiger wesentliche oder vollständige Fortschritte erzielt – und seltener gar keine Fortschritte. Gleichzeitig deuten erste Anzeichen darauf hin, dass die Justiz-LSE ein höheres Potenzial aufweisen, wenn sie mit Zielen aus anderen Politikbereichen kombiniert werden.

Im Einklang mit der Annahme, dass die Empfänger der meisten Justiz-LSE der Kommission mehr Reformmaßnahmen ergreifen, hat die Analyse auch eine positive Korrelation zwischen der Anzahl der Justiz-LSE im engeren und weiteren Sinne und den Veränderungen in den Justizsystemen ergeben. Diese positive Korrelation ist stärker bei Empfehlungen, die sich mit der Justiz im weiteren Sinne befassen. Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass die Umsetzung der Empfehlungen mit der Zeit immer schwieriger wird. Auf den relativ guten Start im Jahr 2012

folgte ein rückläufiger Trend bei der Umsetzung. Eine bemerkenswerte Ausnahme war das Jahr 2015, in welchem das gestraffte Europäische Semester eingeführt wurde. Ziel der Straffung des Europäischen Semesters war, weniger aber gezieltere LSE auszugeben. Dies geschah in der Annahme, dass sich dadurch Wirksamkeit und Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erhöhen würden. Der positive Effekt, der im Jahr 2015 sichtbar war, hat jedoch nur kurz angehalten. Der rückläufige Trend bei den Reformen zur Umsetzung der justizbezogenen LSE (wie auch bei den LSE im Allgemeinen) hat sich kontinuierlich fortgesetzt.

Die Ergebnisse zeigen ferner, dass die Nicht-Euro-Länder bessere Fortschritte bei der Umsetzung von Empfehlungen zu Justiz-LSE im engeren Sinne verzeichnen. Die Eurozone schneidet jedoch überdurchschnittlich gut ab, wenn man LSE betrachtet, die sich mit der Justiz im weiteren Sinne befassen (und somit Bereiche wie Überschuldung und Rechtsdienstleistungen einschließen). Alles in allem haben die Justiz-LSE in absoluten Werten mehr Veränderungen in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten der Eurozone bewirkt. Das steht damit in Einklang, dass etwa zwei Drittel der Justiz-LSE für Länder der Eurozone ausgegeben werden. Sowohl für Euro- als auch für Nicht-Euro-Staaten sind die Umsetzungsdaten seit 2012 rückläufig. Für Staaten außerhalb der Eurozone war diese Entwicklung ausgeprägter, insbesondere bei Empfehlungen, die direkt mit der Justiz (im engeren Sinne) zusammenhängen. Dies könnte damit zusammenhängen, dass die Mitgliedstaaten dazu neigen, sich zunächst auf die Umsetzung der weniger anspruchsvollen Empfehlungen zu konzentrieren.

In absoluten Zahlen waren die Auswirkungen der Kommissionsempfehlungen in den neu hinzugekommenen EU-Mitgliedstaaten größer, offenbar als Folge eines gewissen verbleibenden Aufholbedarfs gegenüber den Mitgliedstaaten, die (durchschnittlich) schon länger Teil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind.

Was den materiellen Inhalt von LSE betrifft, so hat die Analyse gezeigt, dass nicht alle LSE in absoluten Zahlen die gleichen Auswirkungen haben. Die Mitgliedstaaten reagieren nicht auf alle LSE in gleicher Weise. In bestimmten Bereichen sind Mitgliedstaaten eher bereit, den Empfehlungen nachzukommen, und in anderen Bereichen sind Mitgliedstaaten eher zögerlich. Insgesamt ergreifen die Mitgliedstaaten nur in wenigen justizbezogenen Bereichen politische Maßnahmen, die zu einer vollständigen oder weitgehenden Umsetzung der an sie gerichteten Empfehlungen führen. Zu den Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten offenbar eher bereit sind, die Empfehlungen des Justiz-LSE zu befolgen, gehören Überschuldung, Wettbewerb und Alternative Streitbeilegung (ADR). Diese Bereiche weisen eine hohe Umsetzungsquote auf. Insbesondere im Bereich der Überschuldung ist die hohe Umsetzungsquote in Verbindung mit der großen Anzahl von LSE auch in absoluten Zahlen ein wesentlicher Faktor für die Wirkung der Empfehlungen. In anderen Bereichen scheint die Umsetzungsquote geringer zu sein. Die absoluten Auswirkungen der LSE sind eher auf die Quantität dieser Empfehlungen zurückzuführen als auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, sie inhaltlich umzusetzen. So haben beispielsweise die Korruptionsbekämpfung oder die Regulierung der juristischen Dienstleistungen zu wesentlichen Änderungen auf nationaler Ebene geführt, aber die Umsetzungsquote ist niedrig. Die Bereiche, in denen die Umsetzungsquote zwischen 2012 und 2019 am stärksten zurückgegangen ist, sind die Korruptionsbekämpfung, die Unabhängigkeit der Gerichte und die Überschuldung. Zumindest in diesen Fällen hat es den Anschein, dass der Effekt des „naming and shaming“, der durch wiederholte Empfehlungen an dieselben Mitgliedstaaten entsteht, die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Einhaltung nicht erhöht. Vielmehr scheinen wiederholte Empfehlungen „Reformmüdigkeit“ zu erzeugen.

Da die LSE im Bereich Justiz häufig über mehrere Jahre hinweg wiederholt werden, könnte die Rate der Ersetzung früherer Empfehlungen durch neue Empfehlungen Aufschluss darüber geben, ob einige Bereiche der Justiz und/oder einige Mitgliedstaaten ein höheres Maß an Widerstand

gegen Veränderungen an den Tag legen. Das würde zeigen, dass bestimmte Reformen als besonders heikel angesehen werden. Die Kommission legt jedoch keine Daten zu den mehrjährigen Bewertungen offen. Daher ist es nicht möglich, die tatsächlichen Fortschritte bei der Umsetzung in all den Jahren nach einer LSE zu erfassen.

Da die Faktoren, die die Umsetzungsrate beeinflussen, wahrscheinlich länderspezifisch sind, wurden in diesem Kapitel auch die jeweiligen Leistungen der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Justiz-LSE bewertet. Auf diese Weise hat die Analyse gezeigt, welche EU-Justizsysteme am meisten von den Empfehlungen der Kommission profitiert haben. Unter den nationalen Variablen scheint der Haushalt die Haupttriebkraft für die Umsetzungsrate der LSE zu sein. Mitgliedstaaten, die mehr Ressourcen für ihre Justizsysteme bereitstellen, schneiden auch bei der Befolgung der an sie gerichteten Empfehlungen tendenziell besser ab. Es gibt jedoch einige bemerkenswerte Ausnahmen, die zeigen, dass einige Justizsysteme nicht in der Lage sind, höhere Haushaltsmittel in höhere Umsetzungsraten umzusetzen.

4.9 Kapitel 9: Justizbezogene länderspezifische Empfehlungen aus einer Vogelperspektive (S. 421 - 454)

Im Anschluss an die Ergebnisse des vorangegangenen Kapitels bietet das letzte Kapitel eine Vogelperspektive der Justiz-LSE. Auf diese Weise werden weitere kritische Punkte aufgezeigt. Diese Punkte betreffen den Prozess der politischen Entscheidungsfindung von oben nach unten und die schleichende Umgestaltung der nationalen Justizsysteme der EU.

Grundsätzlich folgen die Justiz-LSE gemeinsamen Mustern. Die Kommission bewertet die nationalen Justizsysteme, identifiziert Mängel in der Funktionsweise der nationalen Gerichte und wendet sich mit den Justiz-LSE an die betroffenen Mitgliedstaaten. Den Mitgliedstaaten bleibt die Wahl der Mittel zur Erreichung der gewünschten politischen Ziele überlassen. Gleichzeitig spiegelt der Inhalt der Empfehlungen die Schwerpunkte der EU-Justizpolitik wider. Die wichtigsten Prioritäten sind die Effizienz der Gerichte und der materiell- und verfahrensrechtliche Rahmen für den Umgang mit Überschuldung. Daneben wird eine Vielzahl anderer justizbezogener Bereiche angesprochen: von der Qualität der Justiz bis hin zu organisatorischen Fragen des Justizwesens, der Regulierung von Rechtsdienstleistungen, ADR oder Wettbewerbsrecht. Vor diesem Hintergrund ist die Zielrichtung der Empfehlungen der Kommission parallel zum Justizbarometer angelegt. Die Empfehlungen der Kommission kombinieren die Prioritäten der Justiz als Wachstumsfaktor für den Binnenmarkt mit der Priorität von rechtsstaatlichen Aspekten wie Korruption, Transparenz in der öffentlichen Verwaltung, Rechtssicherheit und häufige Gesetzesänderungen, die in erster Linie als Hindernis für Unternehmen und Investitionen wahrgenommen werden.

Darüber hinaus hat die statistische Analyse des vorangegangenen Kapitels gezeigt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Abgabe einer Empfehlung und Mängeln in den nationalen Justizsystemen gibt. So führt beispielsweise die langsame Durchsetzung von vertraglichen Ansprüchen zu Empfehlungen zur Effizienz der Gerichte. In ähnlicher Weise besteht eine positive Korrelation zwischen der Ausstellung von LSE bezüglich der Effizienz und Verstößen gegen Artikel 6 EMRK.

Es fehlen jedoch noch einige Teile des Puzzles. Die Länderberichte – und gelegentlich die Erwägungsgründe der LSE – decken häufig Probleme in der Funktionsweise der Gerichte auf. Diese Probleme haben häufig vielfältige Auswirkungen auf anderen verschiedenen Bereichen. Dennoch greift die Kommission nicht in allen Fällen mit LSE ein. Typische Beispiele hierfür – um nur einige zu nennen – sind Probleme im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung, Qualität der Justiz oder der Unabhängigkeit der Justiz. Infolgedessen scheinen nicht alle Probleme gleichermaßen Gegenstand von Justiz-LSE zu sein. Vergleiche zwischen den EU-Mitgliedstaaten

auf der Grundlage qualitativer oder quantitativer Daten (aus den Länderberichten bzw. dem Justizbarometer) erklären nicht in angemessener Weise das Eingreifen oder Nichteingreifen der Kommission. Das Verfahren, die Kriterien und der angewendete Schwellenwert sind nicht immer transparent. Der bilaterale Austausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, der bei der Entscheidung über die Abgabe oder Nichtabgabe von Empfehlungen eine entscheidende Rolle zu spielen scheint, entzieht sich weitgehend der öffentlichen Kontrolle.

Darüber hinaus kann die Grenze zwischen politischen Leitlinien und dem impliziten Versuch, die Gerichte zur Annahme bestimmter Lösungen zu bewegen, oft verschwimmen. Die Abgrenzung zwischen bloßen Überlegungen zu den Folgen von Gerichtsentscheidungen und der richterlichen Unabhängigkeit wird dadurch erschwert. Das eklatanteste Beispiel hierfür sind die LSE, die auf die Verfolgung und Bekämpfung von Korruption abzielen. Die Kommission bewertet die in diesem Bereich erzielten Fortschritte anhand der Verurteilungsquoten der nationalen Gerichte. Sie begrüßt einen Anstieg der Zahlen von einem Jahr zum anderen; sie nutzt die geringere Verurteilungsquoten der nationalen Gerichte, um die nationalen Justizsysteme zu kritisieren. Die Kommission fordert unmittelbar, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die zur Verbesserung der Quote rechtskräftiger Sanktionen führt. Natürlich ist nichts dagegen einzuwenden, Analysen mit harten Daten zu untermauern, um die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Verfolgung von Korruption zu belegen. Die Formulierungen der Kommission geben jedoch Anlass zu Besorgnis. Zwischen der Notwendigkeit, die Straflosigkeit von Korruption zu bekämpfen und der direkten Aufforderung an die nationalen Gerichte, ihre Strafen und die Verurteilungsquoten zu erhöhen, besteht eine rote Linie, die die politischen Entscheidungsträger niemals überschreiten sollten.

Nicht nur im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist zu beobachten, dass sich die Kommission in Angelegenheiten einmischt, in denen eigentlich die jeweiligen Mitgliedstaaten kraft ihrer Souveränität ausschließlich entscheidungsbefugt sind. Wenn Fortschritte bei der Umsetzung verschiedener LSE analysiert werden, verweist die Kommission häufig auf die Auswirkungen der Rechtsprechung auf dringende Fragen in der Wirtschaft und Politik eines Staates. Typische Fälle betreffen z. B. die gerichtliche Kontrolle von Sparmaßnahmen durch die Verfassungsgerichte (z. B. in Zypern oder Portugal). Ähnliche Fälle gibt es im Bereich der Ziviljustiz hinsichtlich der Auswirkungen der Rechtsprechung auf die Risiken der Anfälligkeit des Bankensektors durch Gerichtsentscheidungen über missbräuchliche Vertragsklauseln und Schuldentilgung. Prozentsätze im Ergebnis gerichtlicher Auseinandersetzungen, die nicht immer die gewünschten politischen Ziele der Kommission tragen, werden auch bei der Bewertung der Auswirkungen der Rechtsprechung auf die Arbeitsmarktpolitik herangezogen, oder die geringe Erfolgsquote von Maßnahmen, die auf strengere Zulässigkeitskriterien insbesondere für Rechtsmittel abzielen.

Trotz ihres souveränitätssensiblen Charakters und ihres oft einschneidenden Inhalts zeigt die Untersuchung, dass die LSE im Bereich Justiz nie politische Kontroversen ausgelöst haben. Die Leitlinien der Kommission in Justizangelegenheiten scheinen weniger umstritten zu sein als die in anderen Bereichen des Europäischen Semesters, wie z. B. öffentliche Finanzen und Steuern, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Fast ein Jahrzehnt lang blieben die Justiz-LSE unter dem Radar. So fungierten die LSE als politisches Instrument, das die nationalen Justizsysteme der EU im Stillen verändert hat. Von dieser stillen Veränderung sind vor allem die neu aufgenommenen EU-Mitgliedstaaten betroffen. Diese breite politische Akzeptanz, die die Justiz-LSE bisher genossen haben, lässt sich teilweise durch ihren relativ politisch unbedenklichen Inhalt erklären. Die Verbindungen zwischen dem Binnenmarkt und wirksamen Justizsystemen, die im Inhalt der Justiz-LSE und in der Rhetorik der Kommission aufscheinen, sind politisch unbedenklich und gesellschaftlich tragbar.

Im Sprachgebrauch der Kommission wird das Europäische Semester mit seinen LSE auch dem EU-Instrumentarium zur Lösung von Rechtsstaatlichkeitsproblemen eingeordnet. Die Standardargumentation der Kommission stützt sich auf den Zusammenhang zwischen dem Verhalten von Investoren, dem Wirtschaftswachstum und dem Vertrauen in öffentliche Institutionen. Doch trotz dieses angeblichen Zusammenhangs zwischen Justiz und Investitionen ist der Ansatz der Kommission in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz und die LSE unklar. Untersuchungen zeigen erneut, dass sich die Kommission mit dem Europäischen Semester und den LSE im Politikbereich Justiz nicht aktiv den umstrittensten Aspekt nationaler Justizreformen – die richterliche Unabhängigkeit – angesprochen hat. Die Bewertung der Kommission zeigt häufig Probleme in vielen EU-Mitgliedstaaten auf. Dennoch werden Empfehlungen zur Unabhängigkeit der Gerichte nur selten, mit Verzögerung oder in einer subtilen und indirekten Sprache ausgesprochen.

Noch wichtiger ist, dass die Beispiele Polen und Ungarn zeigen, dass die Kommission zögert, die Verschlechterung der Rechtsstaatlichkeit konkret mit dem Wirtschaftswachstum zu verknüpfen und den Mechanismus der LSE zu nutzen, um die dringendsten Probleme innerhalb der Union in Bezug auf die Struktur und die Organisation der nationalen Justiz anzugehen.

5 Epilog

Mit dem EU-Justizbarometer als Ausgangspunkt und den länderspezifischen Empfehlungen im Politikbereich Justiz als Endpunkt beleuchtet die Arbeit den Ansatz der Kommission gegenüber den nationalen Justizsystemen und die Möglichkeiten, Anreize für deren Reformen zu schaffen.

Diese Arbeit wurde mit einigen Fragen eingeleitet, und es erscheint angemessen, mit einer weiteren zu schließen. Erlauben uns die gefundenen Ergebnisse, das derzeitige Verständnis der Verfahrensrechtswissenschaft in Europa zu überdenken?

Jeder Schriftsteller – und erst recht ein Autor im akademischen Bereich – möchte ein möglichst breites Publikum erreichen. Doch der Ehrgeiz hat in der Realität seine Grenzen. Es gibt einen Weg, aber nur dort, wo ein Wille vorhanden ist. Diese Arbeit ist als Leitfaden für diejenigen gedacht, die bereit sind, einen anderen, ergänzenden Weg zum Verständnis der Entstehung innerstaatlicher Verfahrensregeln und Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten im weiteren Sinne zu beschreiten. Abgesehen von all den technischen Details und der langwierigen Analyse der oben genannten Kapitel war das Ziel dieser Arbeit immer einfach: die Perspektive des Prozessrechts und der Prozessrechtswissenschaft über die restriktiven Annahmen und die traditionellen Mittel hinaus zu öffnen, die Prozessrechtler bei der Forschung verwenden.

Wir alle können zu Forschern werden, wenn wir Bereiche entdecken, über die wir nicht Bescheid wissen. Ob solche Reisen dazu führen können, dass wir unser etabliertes Verständnis ändern, wie die abschließende Frage lautet, bleibt in den Händen jedes Lesers.

Im Ergebnis ist es so, wie T.S. Eliot geschrieben hat:

„Wir werden nicht aufhören zu forschen / Und am Ende all unserer Forschungen / Werden wir wieder da stehen, wo wir anfangen / Und wir werden den Ort zum ersten Mal sehen.“²²

²² Eliot, Little Gidding (1942): *“We shall not cease from exploration / And the end of all our exploring / Will be to arrive where we started / And know the place for the first time.”*