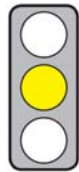


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Der Aktionsplan erstellt einen Fahrplan zur Weiterentwicklung des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

**Betroffene:** Alle EU-Bürger, Unternehmen sowie Justiz-, Polizei- und Zollbehörden.



**Pro:** (1) Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums ist sachgerecht.

(2) Ein freiwillig anwendbares EU-Vertragsrecht kann sich neben den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen etablieren und senkt den politischen Widerstand gegen eine Vereinheitlichung.

**Contra:** (1) Die Kommission bleibt für angekündigte Rechtsänderungen jede Erklärung schuldig, warum und wie sie die betroffenen Rechtsakte ändern will.

(2) Nicht Mindeststandards, sondern nur die Vollharmonisierung stärkt den Binnenmarkt.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung KOM(2010) 171** vom 20. April 2010: **Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger in Europa – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund

- Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (europäischer Rechtsraum) umfasst insbesondere die Bereiche freier Personenverkehr, Einwanderung, Asyl, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelsachen, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen und Grundrechte.
- Auf Grundlage der Mitteilung über einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger [KOM(2009) 262] billigte der Europäische Rat auf seiner Tagung am 9. und 10. Dezember 2009 das „Stockholmer Programm“ (Ratsdokument Nr. 17024/09). Das Stockholmer Programm setzt die vorrangigen Ziele für die weitere Entwicklung des europäischen Rechtsraums bis 2014 fest.
- Der Aktionsplan soll die im Stockholmer Programm aufgestellten Ziele umsetzen. Hierzu führt er 354 Maßnahmen und einen genauen Zeitplan auf. Laut Kommission ist der Aktionsplan „nicht in Stein gemeißelt“, damit die Kommission „bei Bedarf“ flexibel auf neue Entwicklungen reagieren kann (S. 10).
- Die Kommission will die Qualität der Rechtsvorschriften, die Wirkung der Rechtsanwendung auf nationaler Ebene und die Abstimmung mit den übrigen Maßnahmen der EU verbessern, Folgenabschätzungen besser nutzen sowie die politischen Prioritäten finanziell abstützen.
- Die Kommission sieht den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Beitrag zur Stärkung und Weiterentwicklung „des europäischen Modells der sozialen Marktwirtschaft“ (S. 2).

#### ► Schutz der Grundrechte

- Die Grundrechte-Charta soll laut Kommission „Richtschnur“ des Handelns der EU sein. Die in ihr verankerten Rechte müssen uneingeschränkt gelten und „effektiv“ und „konkret“ wirken. (S. 3)
- Aufgrund des raschen technologischen Wandels mit „grenzenlosem Informationsaustausch“ misst die Kommission dem Grundrecht auf Datenschutz die „größte Bedeutung bei“ (S. 3). Sie will 2010 einen neuen „umfassenden“ Rechtsrahmen für den Datenschutz vorschlagen.
- Hindernisse für EU-Bürger, in einem anderen Mitgliedstaat zu studieren, zu arbeiten oder ein Unternehmen zu gründen, sollen beseitigt werden. Hierzu will die Kommission 2010 Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie über das Recht auf Freizügigkeit [2004/38/EG] vorschlagen.

#### ► Harmonisierung des Zivil- und Zivilverfahrensrechts

- Die Kommission will, dass der europäische Rechtsraum den Bürgern und Unternehmen zugutekommt, die Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt fördert und ein hohes Maß an Verbraucherschutz gewährleistet.
- Die Kommission meint, dass nicht näher erläuterte „Mindeststandards“ und die Vermittlung der unterschiedlichen Rechtstraditionen durch Fortbildungs- und Austauschmaßnahmen das Vertrauen der Unternehmen und Bürger in den europäischen Rechtsraum stärken.
- **Zivilrecht:** Die Kommission strebt im Interesse eines möglichst schrankenlosen Binnenmarktes einen einheitlichen Rechtsraum an. Auch will sie so, „wo immer dies erforderlich und angemessen ist“ (S. 5), den Verwaltungsaufwand und Transaktionskosten senken. Daher will sie
  - 2010 eine Mitteilung über ein europäisches Vertragsrecht vorlegen, das optional als „28. Recht“ anstelle der 27 nationalen Kodifikationen bei grenzüberschreitenden Geschäften angewendet werden kann, und 2011 einen Legislativakt für einen „gemeinsamen Referenzrahmen“ vorschlagen, der Grundsätze und Begriffe für ein solches Recht festlegt,

- 2011 die Richtlinien über Pauschalreisen [90/314/EWG] und über unlautere Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern [2005/29/EG] ändern,
- 2012 Änderungen der Richtlinien über die Preisangabe je Maßeinheit [98/6/EG] und über irreführende und vergleichende Werbung [2006/114/EG] vorschlagen und
- 2014 ein Grünbuch über das internationale Privatrecht in Bezug auf „Unternehmen, Vereinigungen und andere juristische Personen“ vorlegen.
- **Zivilverfahrensrecht:** Die Kommission will einen „Sockel an gemeinsamen Mindestnormen“ (S. 23) schaffen und dafür
  - 2010 eine Verordnung zur effizienten Urteilsvollstreckung hinsichtlich Kontenpfändungen vorschlagen,
  - 2012 die Verordnung über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen [(EG) Nr. 1393/2007] ändern,
  - 2013 die Verordnung über Insolvenzverfahren [(EG) Nr. 1346/2000] ändern,
  - 2013 eine Verordnung über die Transparenz von Schuldnervermögen zur effizienten Vollstreckung vorschlagen (vgl. [CEP-Analyse](#) zum Grünbuch KOM(2008) 128: Transparenz des Schuldnervermögens),
  - 2013 die Verordnung über die Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen [(EG) Nr. 1206/2001] ändern,
  - 2013 ein Grünbuch über Mindestnormen für Zivilverfahren vorlegen und
  - 2014 einen Legislativakt zur Verbesserung der Kohärenz im Zivilprozessrecht vorschlagen.
- **Zugang zu Gerichten:** Nach Ansicht der Kommission muss der Einzelne seine Rechte in der ganzen EU geltend machen können. Zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz will die Kommission deshalb noch 2010
  - die Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen [(EG) Nr. 44/2001; Brüssel I; vgl. [CEP-Analyse](#)] ändern, insbesondere das „schwerfällige kostspielige“ (S. 5) Exequaturverfahren abschaffen, das für die Anerkennung und Vollstreckung eines im EU-Ausland ergangenen Urteils erforderlich ist,
  - eine Anhörung zu kollektiven Rechtsbehelfen im EU-Recht durchführen (vgl. [CEP-Analyse](#) zu den Sammelklagen im Verbraucherrecht und [CEP-Analyse](#) zu den Sammelklagen im Wettbewerbsrecht),
  - eine Verordnung zu Verjährungsfristen bei Verkehrsunfällen mit grenzüberschreitendem Bezug vorschlagen und
  - eine Mitteilung oder ein Grünbuch über alternative Streitbeilegungsverfahren vorlegen.
- ▶ **Produktsicherheit und Schutz geistigen Eigentums**

Nach Ansicht der Kommission bedarf es zum Schutz der Bürger vor den Risiken des internationalen Handels mit gefährlichen oder nachgeahmten Waren eines koordinierten Vorgehens. Sie will

  - 2010 gemeinsame Risikokriterien und Standards für die Warensicherheit entwickeln,
  - 2010 die Verordnung über das Vorgehen der Zollbehörden gegen Waren, die im Verdacht stehen, Rechte geistigen Eigentums zu verletzen [(EG) Nr. 1383/2003], ändern,
  - 2010 den Aktionsplan für den Ausbau der Zusammenarbeit der Zollbehörden Chinas und der EU beim Schutz geistigen Eigentums verlängern,
  - 2011 einen Legislativakt über strafrechtliche Regeln zum Schutz geistigen Eigentums vorschlagen und
  - 2011 Leitlinien für Zollkontrollen im Bereich der Produktsicherheit erlassen.
- ▶ **Gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik**

Nach Ansicht der Kommission kann die „Lösung der Einwanderungsfrage“ dazu beitragen, mit den demographischen Herausforderungen „fertig zu werden“ und als „zusätzliche Quelle dynamischen Wachstums“ die Strategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020; vgl. [CEP-Analyse](#)] umzusetzen (S. 7). Die Kommission will

  - 2010 Richtlinien über die Einreise und den Aufenthalt von Arbeitnehmern aus Drittstaaten bei innerbetrieblichen Versetzungen sowie bei Saisonarbeit vorschlagen,
  - 2012 eine Mitteilung über die Bewältigung des Arbeitskräftemangels durch Migration in die EU vorlegen,
  - 2013 die Rechtsvorschriften im Bereich der legalen Einwanderung zusammenführen und vereinfachen sowie ggf. auf Arbeitnehmer ausweiten, die derzeit von den Vorschriften noch nicht erfasst sind, und
  - 2014 einen Bericht zur Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung [2009/50/EG] erstellen.
- ▶ **Gewährleistung der Sicherheit Europas**
  - Die Kommission plant eine Strategie der inneren Sicherheit im Bereich des Strafrechts, der organisierten Kriminalität, der Terrorismusbekämpfung und des Katastrophenschutzes.
  - Die Kommission will 2010 oder 2011 Abkommen zur Zollsicherheit auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung zwischen der EU und ausgewählten Partnerländern zum Schutz der internationalen Lieferkette schließen.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission will im Bereich des Strafrechts den Grundsatz der Subsidiarität „voll achten“ (S. 5). Ansonsten äußert sie sich zur Subsidiarität nicht.

## Politischer Kontext

Aufgrund der Programme von Tampere (1999) und Den Haag (2004) wurde im Bereich Justiz und Inneres der europäische Rechtsraum entwickelt. Im „Schengen-Raum“ wurden die Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben (vgl. die Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985 und 19. Juni 1990). Für die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik wurden seit 1999 die Grundlagen gesetzt. Nach den Anschlägen in New York (11. September 2001) und Madrid (11. März 2004) wurden zahlreiche Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität ergriffen. Insbesondere seit 1999 wurden justizielle Hindernisse im Binnenmarkt abgebaut. Zu nennen sind hier vor allem die Verordnungen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen [(EG) Nr. 44/2001], über die Zusammenarbeit der Gerichte der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- und Handelssachen [(EG) Nr. 1206/2001], zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen [(EG) Nr. 805/2004], über die Einführung eines europäischen Mahnverfahrens [(EG) Nr. 1896/2006; vgl. [CEP-Analyse](#)] sowie über die Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen in grenzüberschreitenden Fällen [(EG) Nr. 861/2007; vgl. [CEP-Analyse](#)]. In ihrem Richtlinienvorschlag über vertragliche Verbraucherrechte [KOM(2008) 614; vgl. [CEP-Analyse](#)] hat die Kommission den Übergang von der Mindest- zur Vollharmonisierung von vertraglichen Verbraucherrechten vorgeschlagen.

Seit 2001 setzt sich die Kommission für ein europäisches Vertragsrecht ein [vgl. Mitteilungen KOM(2001) 398, KOM(2003) 68, KOM(2004) 651 und Berichte KOM(2005) 456, KOM(2007) 447]. EU-Parlament [vgl. Entschlüsse P6\_TA(2006)0109 und P6\_TA(2006)0352] und Rat [vgl. Entschließung ABl. C/2003/246/1] begrüßen das Vorhaben. 2012 will die Kommission eine Halbzeitbilanz zur Umsetzung des Aktionsplans vorlegen.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Justiz, Freiheit und Sicherheit

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Das** mit dem Stockholmer Programm verfolgte **Ziel, einen europäischen Rechtsraum zu schaffen, ist grundsätzlich zu unterstützen**, solange hierbei das Subsidiaritätsprinzip befolgt wird; **denn das private und wirtschaftliche Leben in der EU spielen sich zunehmend grenzüberschreitend ab**, sodass europäische Regelungen angezeigt sind. Kulturelle Unterschiede werden aber weiterhin bestehen bleiben, sodass diese bei der Normensetzung zu berücksichtigen sind.

Es ist positiv hervorzuheben, dass die Kommission in einem umfangreichen Aktionsplan detailliert aufzeigt, in welchen Feldern sie mit welchen (Rechts-)Instrumenten das Stockholmer Programm umzusetzen gedenkt.

**Der Aktionsplan lässt jedoch Erläuterungen darüber vermissen, warum und in welcher Weise bestehende Rechtsakte geändert werden sollen**, z.B. die Richtlinien über Pauschalreisen [90/314/EWG] und über unlautere Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern [2005/29/EG]. Wenn die Kommission bei einzelnen Regelungen eindeutigen Änderungsbedarf erkannt hat, sollte sie diesen im Aktionsplan auch begründen können.

Die Erwartungen an einen europäischen Rechtsraum sollten nicht zu hoch sein. Dass der Umfang des grenzüberschreitenden Handels bislang hinter den Erwartungen der Politik zurückbleibt, ist nicht nur auf unterschiedliche nationale Vertragsrechtsordnungen zurückzuführen, sondern auch auf sprachliche Barrieren. Diese kann ein europäischer Rechtsraum nicht beseitigen.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Da die Kommission im Aktionsplan „Mindeststandards“ im Zivilrecht propagiert, gibt sie ihr Ziel einer Vollharmonisierung von Teilen des Zivilrechts offenbar auf, das sie mit ihrem Vorschlag zur Vereinheitlichung der vertraglichen Verbraucherrechte [KOM(2008) 614; vgl. [CEP-Analyse](#) und [CEP-Monitor](#)] noch anstrebte. **Mindeststandards können einen einheitlichen Rechtsraum** – der für einen schrankenlosen Binnenmarkt erforderlich ist – gerade **nicht schaffen. Nur eine Vollharmonisierung beseitigt die Fragmentierung** des für Unternehmen gültigen rechtlichen Umfelds und senkt dadurch die Transaktionskosten. Sie sollte daher weiter angestrebt werden; auf Mindeststandards sollte gänzlich verzichtet werden.

Die Vollharmonisierung des Großteils des Vertragsrechts stellt, aufgrund zu erwartender massiver nationaler Widerstände in den Mitgliedstaaten, derzeit eine politische Utopie dar. Daher ist zunächst **ein dispositives EU-Vertragsrecht** anzustreben, das die Vertragsparteien freiwillig anwenden können. Ein solches Recht **kann seine mögliche Überlegenheit in der Rechtsanwendung nach und nach aufzeigen. Es ist daher zu begrüßen, dass die Kommission** mit einer Mitteilung über das europäische Vertragsrecht und mit einem Legislativakt über einen dazugehörigen gemeinsamen Referenzrahmen **die Voraussetzungen dafür schaffen möchte**.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Zuwanderung kann das demographische Problem Europas abmildern, nicht jedoch – wie von der Kommission suggeriert – in jedem Fall lösen. Denn nur, wenn Zuwanderer mehr in die Rentenkassen einzahlen, als sie an Renten beziehen werden, *und* wenn die Anzahl ihrer Kinder ausreichend groß ist, kann es langfristig zu einer

Entlastung der Altersvorsorgesysteme kommen. Entscheidend sind jedoch auch die Ausbildungsprofile der Zuwanderer: Nur höher qualifizierte Zuwanderer können die Zahlungen an Rentner erwirtschaften, die in ihrem Erwerbsleben selbst hohe Ansprüche erworben haben.

Sofern die geplante Richtlinie über die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitern dazu führt, dass künftig vermehrt Tätigkeiten erledigt werden, die zuvor nicht oder nicht in demselben Maße durchgeführt wurden, erhöht dies das Wachstum und die Beschäftigung.

Die Innovationskraft Europas wird gestärkt, wenn die Kommission – wie angekündigt – in enger Abstimmung mit anderen Wirtschaftsregionen, insbesondere mit China, die Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum erleichtern möchte.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Regelungen über erleichterte innerbetriebliche Versetzungen von Arbeitnehmern aus Drittstaaten, wie sie die Kommission im Aktionsplan in Aussicht stellt, erhöhen die Standortqualität Europas: Unternehmen können dann Stellen aufgrund fachlicher Eignung besetzen und müssen keine Rücksicht auf die Nationalität nehmen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Im Bereich des Zivilverfahrensrechts darf die EU Maßnahmen erlassen, um eine justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen „mit grenzüberschreitendem Bezug“ zu entwickeln (Art. 81 AEUV). Dies schließt ausdrücklich die Möglichkeit ein, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anzugleichen. Ein grenzüberschreitender Bezug liegt vor, wenn die Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten als Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt „spürbar“ sind (EuGH, Urt. v. 05.10.2000, Rs. C-376/98, Rn. 106). Maßnahmen im Bereich des materiellen Zivilrechts können auf Art. 114 AEUV gestützt werden, wenn sie den Binnenmarkt verwirklichen bzw. dessen Funktionieren gewährleisten.

Die EU darf eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik entwickeln (Art. 78, 79 AEUV). Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages ist sie dabei nicht mehr auf den Erlass von Mindestvorschriften beschränkt. Die EU darf nicht festlegen, wie viele Drittstaatsangehörige in einen Mitgliedstaat einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen (Art. 79 Abs. 5 AEUV).

### Subsidiarität

Unproblematisch, soweit grenzüberschreitende Fälle geregelt werden sollen.

### Verhältnismäßigkeit

Derzeit fehlt im Bereich des Vertragsrechts ein Fundament EU-weit akzeptierter rechtlicher Grundbegriffe und Grundsätze. **Ein gemeinsamer Referenzrahmen schafft** durch die Festlegung einheitlicher Prinzipien und Begriffe **die erforderliche Richtschnur für zukünftige Kodifikationen im Vertragsrecht**. Deshalb muss, bevor mit der Arbeit an einem europäischen Vertragsrecht begonnen wird, der Referenzrahmen fertiggestellt sein. Außerdem muss ein europäisches Vertragsrecht die Auswirkungen auf andere Bereiche des Zivilrechts (z. B. Sachenrecht, Deliktsrecht, Gesellschaftsrecht) beachten, damit Systembrüche vermieden werden. Die Vertragsfreiheit muss die gemeinsame Leitlinie des Referenzrahmens und des europäischen Vertragsrechts sein.

Die Kommission selbst spricht sich in ihrem Aktionsplan für ein größeres Verständnis der „Rechtstraditionen und -methoden“ der Mitgliedstaaten aus. In vielen Mitgliedstaaten herrscht die Ansicht vor, dass das Zivilprozessrecht der individuellen Durchsetzung subjektiver Rechte dient. **Kollektive Rechtsbehelfe sind mit den Rechtssystemen vieler Mitgliedstaaten nicht kompatibel**. In der geplanten Anhörung sollte geklärt werden, ob die verfolgten Ziele auch auf anderem Wege erreicht werden können.

Zur effizienteren Vollstreckung ist es verhältnismäßig, den Informationsaustausch im Wege der Amtshilfe zu verbessern und vorhandene Register zu vernetzen. Die Offenlegung von Registerdaten, die die Vollstreckung nicht erleichtern, ist abzulehnen. Nehmen private oder halbstaatliche Stellen Vollstreckungsaufgaben wahr, muss aufgrund des Datenschutzes sorgfältig geprüft werden, ob deren Teilnahme am Informationsaustausch gerechtfertigt werden kann. Darüber hinaus muss im Rahmen der Vollstreckung aufgrund des Rechtsstaatsprinzips (Art. 6 EUV) sichergestellt sein, dass der Vollstreckungsschuldner durch effektive nachträgliche Rechtsbehelfe hinreichend geschützt ist, wenn das Exequaturverfahren vollständig abgeschafft wird.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht absehbar.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

## Zusammenfassung der Bewertung

Da sich das private wie wirtschaftliche Leben zunehmend grenzüberschreitend abspielen, ist die Schaffung eines europäischen Rechtsraums sachgerecht. Die Kommission bleibt aber für angekündigte Rechtsänderungen jede Erklärung schuldig, warum und wie sie die betroffenen Rechtsakte ändern will. Zudem stärken nicht Mindeststandards, sondern nur die Vollharmonisierung den Binnenmarkt. Ein freiwillig anwendbares EU-Vertragsrecht kann sich jedoch neben den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen etablieren und senkt den politischen Widerstand gegen eine Vereinheitlichung.