



Brüssel, den 30. September 2024  
(OR. en)

13797/24

LIMITE

JAI 1421  
FREMP 368  
AG 159  
POLGEN 128  
JUSTCIV 159

## VERMERK

---

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Förderung des Zugangs zur Justiz im Kontext von Rechtsstaatlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit

---

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Justiz und Inneres) am 11. Oktober 2024 erhalten die Delegationen anbei einen Vermerk des Vorsitzes zum oben genannten Thema.

## **Förderung des Zugangs zur Justiz im Kontext von Rechtsstaatlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit**

Der Zugang zur Justiz ist ein Grundrecht und ein wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit. Gemäß Artikel 19 des Vertrags über die Europäische Union sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom EU-Recht erfassten Bereichen gewährleistet ist, und tragen die nationalen Gerichte die Verantwortung dafür, die gerichtliche Kontrolle im Rahmen der Rechtsordnung der EU zu gewährleisten. „Zugang zur Justiz“ bezeichnet die Fähigkeit von Personen, Unternehmen und Gemeinschaften, Konflikte zu verhüten und zu wirksamen, fairen, gerechten und zeitnahen Lösungen für ihre Bedürfnisse in Bezug auf Recht und Justiz zu gelangen.<sup>1</sup> Dadurch wird es natürlichen und juristischen Personen ermöglicht, sich vor Verletzungen ihrer Rechte zu schützen, zivilrechtliche Missstände zu beseitigen, die Exekutive zur Verantwortung zu ziehen und sich in Gerichtsverfahren zu verteidigen.

Gleichzeitig sind wirksame und zugängliche Justizsysteme auch von entscheidender Bedeutung für die Verbesserung des Investitionsklimas und der Nachhaltigkeit langfristigen Wachstums und tragen somit im Einklang mit den im Draghi-Bericht dargelegten Zielen zur Wettbewerbsfähigkeit bei.<sup>2</sup> Dies ist insbesondere im Hinblick auf rechtliche Möglichkeiten für Wirtschaftsbeteiligte unterschiedlicher Größe und Rechtsstreitigkeiten, die Unternehmen betreffen, relevant.

Im Rat (Justiz und Inneres) fand in den letzten Jahren ein wertvoller Austausch über den Zugang zur Justiz statt, wobei der Schwerpunkt auf dem Zugang natürlicher Personen zum Justizsystem lag. In diesem Zusammenhang fand ein Gedankenaustausch der Ministerinnen und Minister zu wichtigen Aspekten statt, wie etwa dem Zugang zu Anwältinnen und Anwälten, der Ausbildung von Richterinnen und Richtern, Hindernissen für den Zugang schutzbedürftiger Personen zur Justiz und Prozesskostenhilfe. Aufbauend auf den Lehren aus diesem Austausch und ohne die vorrangige Bedeutung der Beseitigung von Hindernissen für den Zugang natürlicher Personen zur Justiz infrage zu stellen, hält der ungarische Vorsitz den Zeitpunkt für gekommen, eine weitere Perspektive aufzugreifen, indem untersucht wird, wie der Zugang zur Justiz für Wirtschaftsbeteiligte mit weniger Ressourcen und Finanzmitteln, insbesondere KMU, sichergestellt werden kann.

KMU sind aufgrund begrenzter Ressourcen, einer schwächeren Verhandlungsposition und der hohen mit Rechtsstreitigkeiten verbundenen Kosten häufig unverhältnismäßig großen Hürden bei Rechtsstreitigkeiten mit größeren Unternehmen oder mit Behörden und öffentlichen Stellen, einschließlich grenzüberschreitender Streitigkeiten, ausgesetzt. Kleine, Kleinst- und Nanounternehmen und sogar Verbraucherinnen und Verbraucher haben Schwierigkeiten beim Zugang zum Gerichtssystem, zumeist aus Zeitgründen, fehlender Erfahrung, Unsicherheit oder Unkenntnis darüber, ob das betreffende Problem eine „rechtliche“ Angelegenheit ist oder nicht, sowie die einschüchternd wirkende Hürde des Beauftragens einer Anwältin oder eines Anwalts. Sicherzustellen, dass KMU einen gleichberechtigten Zugang zur Justiz haben, ist in diesem Zusammenhang sowohl eine Frage von Fairness als auch eine Strategie zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sowie der Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten insgesamt.

Um sicherzustellen, dass der Zugang zur Justiz für alle auf gerechte und effiziente Weise gewährleistet wird, und dabei gleiche Bedingungen für alle Wirtschaftsteilnehmer sicherzustellen, ist es wichtig, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, durch die weder für Rechtsuchende noch für das Justizsystem als Ganzes unverhältnismäßige und untragbare Hindernisse entstehen. Zu diesem Zweck kann es Gerichten durch gezielte Maßnahmen und Rechtsvorschriften ermöglicht werden, sich in erster Linie auf Fälle zu konzentrieren, in denen Gerichtsverfahren unumgänglich sind oder Rechtsstreitigkeiten nicht durch andere effektivere und für alle beteiligten Parteien günstigere Mittel beigelegt werden können.

<sup>1</sup> Empfehlung des OECD-Rates betreffend den Zugang zur Justiz und zu auf den Menschen ausgerichteten Justizsystemen. Am 18. Juni 2024 gab die EU ihre Entscheidung bekannt, der Empfehlung nachzukommen.

<sup>2</sup> Die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit: Bericht von Mario Draghi, 9. September 2024.

Eine Grundvoraussetzung für die Schaffung solcher Rahmenbedingungen ist die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu rechtlichen Informationen in Bezug auf die Ausübung des Rechts auf Zugang zur Justiz. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass alle betroffenen Parteien bereits vor Einleitung eines Gerichtsverfahrens ihre Rechte und rechtlichen Möglichkeiten kennen und in der Lage sind, eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, ob und wie diese in einer bestimmten Situation ausgeübt werden können. Das Recht auf Zugang zur Justiz kann am wirksamsten ausgeübt werden, wenn die Betroffenen mit der rechtlichen Bewertung des Sachverhalts und dem anwendbaren Recht vertraut sind und hinreichend beurteilen können, wie ihre Rechte bestmöglich durchgesetzt werden können. Dabei sind Transparenz, Klarheit und Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften der EU und der Mitgliedstaaten, insbesondere der Rechtsauslegung in der Rechtsprechung und Erläuterungen zu Rechtsakten, von besonderer Bedeutung. Rechtsvorschriften und Rechtsprechung sollten in maschinenlesbarem Format in öffentlich zugänglichen und interoperablen Datenbanken veröffentlicht werden. Ein solcher umfassender Zugang zu Rechtsvorschriften und Rechtsprechung würde eine breite Nutzung von KI-Instrumenten ermöglichen, wodurch Rechtstechnologieunternehmen in der EU unterstützt würden und ihre Wettbewerbsfähigkeit gesteigert würde.

Im spezifischen Unternehmenskontext verfügen KMU möglicherweise nicht über die erforderlichen rechtlichen Kenntnisse und Ressourcen, um sich in komplexen Rechtssystemen zu orientieren, was sie im Umgang mit größeren Unternehmen oder mit Behörden, die über spezialisierte Rechtsabteilungen verfügen, benachteiligt. KMU können Schwierigkeiten dabei haben, wirksam mit dem Justizsystem zu interagieren, da sie aufgrund der Komplexität rechtlicher Verfahren und des mangelnden Zugangs zu rechtlichen Informationen möglicherweise ihre Rechte und Pflichten nicht verstehen. Dieser Mangel an Transparenz und Berechenbarkeit verschärft das bestehende Machtungleichgewicht zwischen kleineren Unternehmen und mächtigeren Marktteilnehmern wie etwa Behörden, insbesondere bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten. Vereinfachte rechtliche Verfahren, ein verbesserter Zugang zu rechtlichen Informationen und die Begrenzung von Kosten auf ein vertretbares Maß würden es KMU ermöglichen, das Justizsystem wirksamer zu nutzen. Digitale Plattformen, die der Öffentlichkeit oder speziell Menschen mit geringen Mitteln leicht verständliche rechtliche Ressourcen und Suchinstrumente bereitstellen, können dazu beitragen, durch rechtliche Komplexität verursachte Hindernisse abzubauen.

Wie bei den informellen Beratungen des Rates (Justiz und Inneres) im Juli erörtert, können KI-gestützte Anwendungen in den Mitgliedstaaten nicht nur rechtssuchenden Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch KMU dabei helfen, die Komplexität von Rechtsvorschriften zu bewältigen. Diese Anwendungen verfügen über erweiterte Suchfunktionen und Chatbot-Lösungen, um Nutzerinnen und Nutzer bei ihrer Recherche zu Rechtsfragen zu unterstützen. Darüber hinaus können sie transparente Lösungen für den Umgang mit komplexen Fällen bieten: mithilfe umfassender Fallbeschreibungen und rechtlicher Leitfäden sowie eines Zugangs zu Inhalten anderer öffentlicher Datenbanken, wie etwa Links zu Rechtsvorschriften und Rechtsprechung sowie zu Anträgen, die die Einleitung oder Beilegung von Gerichtsverfahren erleichtern. Da der Einsatz von KI-Instrumenten in diesen Bereichen als hochriskant gilt, muss er gleichzeitig in voller Transparenz in Bezug auf die Fähigkeiten und Grenzen solcher Instrumente geschehen, die das menschliche Urteilsvermögen unterstützen, aber nicht ersetzen. In den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene gibt es bereits mehrere bewährte Verfahren in diesem Bereich, darunter das Europäische e-Justiz-Portal, das Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen als zentrale Anlaufstelle für rechtliche Informationen dienen soll. Es verfügt über ein breites Spektrum wertvoller Informationen über Recht, Rechtsprechung, Gerichtsverfahren und Register der EU-Mitgliedstaaten. Das System zur Verknüpfung von Unternehmensregistern (BRIS) ist ein Beispiel für eine Vernetzung von Registern auf EU-Ebene. Es bietet Zugang zu Informationen über alle EU-Unternehmen. In Zukunft wird das e-Justiz-Portal Bürgerinnen und Bürgern, Angehörigen der Rechtsberufe und Unternehmen auch einen elektronischen Zugangspunkt für digitalisierte grenzüberschreitende Verfahren bieten. Diese Verfahren und Instrumente könnten als Grundlage für die weitere Verbesserung der Zugänglichkeit, Klarheit und Transparenz des jeweils geltenden Rechtsrahmens dienen. Nennenswert ist ebenfalls das e-CODEX-System, das als wesentlicher Bestandteil der digitalen justiziellen Zusammenarbeit in Europa Vorbildcharakter im Bereich der Interoperabilität hat.

Bei der Durchführung des KI-Gesetzes ist es von wesentlicher Bedeutung, potenzielle Anwendungen im Justizwesen zu erkunden, bei denen KI-Instrumente maßgeblich zur Prozessautomatisierung beitragen können, wobei zu berücksichtigen ist, dass der Einsatz von KI-Instrumenten die Entscheidungsgewalt von Richterinnen und Richtern oder die Unabhängigkeit der Justiz unterstützen kann, sie aber nicht ersetzen sollte: die endgültige Entscheidungsfindung muss eine von Menschen gesteuerte Tätigkeit bleiben. Eine solche Anwendung könnte die alternative Online-Streitbeilegung zwischen Unternehmen sein, was insbesondere für KMU von Vorteil wäre.

Die Förderung der freiwilligen Nutzung der alternativen Streitbeilegung (AS) ist ein weiteres wichtiges Instrument zur Förderung eines wirksamen Zugangs zur Justiz bei gleichzeitiger Verringerung der Belastung des Justizsystems. AS-Mechanismen ermöglichen eine schnellere und kostengünstigere Möglichkeit zur Beilegung von Streitigkeiten außerhalb des Gerichtswesens. Zudem bietet AS größere Flexibilität bei der Anpassung der Streitbeilegung an die Bedürfnisse der beteiligten Parteien. Im EU-Justizbarometer wird regelmäßig untersucht, wie die Mitgliedstaaten die freiwillige Nutzung alternativer Streitbeilegungsverfahren fördern. In der Ausgabe 2024 zeigt Abbildung 28 einen Anstieg der Förderungsmaßnahmen insgesamt und enthält verschiedene spezifische Anreize, die von den Mitgliedstaaten zu diesem Zweck eingeführt wurden, einschließlich der Möglichkeit des Einsatzes digitaler Technologien. Die Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten, in der Mindestqualitätsanforderungen für AS in Verbraucherangelegenheiten festgelegt sind, wird derzeit neu verhandelt, um auch außervertragliche Streitigkeiten sowie Streitigkeiten mit Unternehmern aus Drittländern abzudecken, bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten maßgeschneiderte Unterstützung zu leisten und die Beteiligung von Unternehmern zu fördern. Aufgrund des Mindestharmonisierungsansatzes weisen die Mitgliedstaaten eine Vielfalt verschiedener Arten von AS-Mechanismen auf, die hauptsächlich durch nationales Recht geregelt sind.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, folgende Fragen zu erörtern:

- Auf welche Weise könnten Transparenz, Klarheit und Zugänglichkeit von Rechtsvorschriften und rechtlichen Informationen verbessert werden, um einen gleichberechtigten und wirksamen Zugang zur Justiz für alle, insbesondere für KMU, zu erleichtern? Können Sie diesbezüglich bewährte Verfahren empfehlen? Wie können die bestehenden Instrumente, z. B. das e-Justiz-Portal, zu diesem Zweck weiter genutzt werden?
- Halten Sie die alternative Streitbeilegung für ein nützliches Instrument im Hinblick auf den Zugang zu Gerichten über verbraucherrechtliche Streitigkeiten hinaus? Wenn ja, welche spezifischen AS-Mechanismen für KMU gibt es in Ihrem Land und welche Anreize werden zu ihrer Förderung genutzt?