



Brüssel, den 19.11.2013
SWD(2013) 460 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag zur Änderung einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und
Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom
12. Dezember zur Einführung eines europäischen Mahnverfahrens**

{COM(2013) 794 final}
{SWD(2013) 459 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag zur Änderung einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates zur
Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und
Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom
12. Dezember zur Einführung eines europäischen Mahnverfahrens**

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag zur Änderung einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

Verordnung (EG) Nr. 861/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember zur Einführung eines europäischen Mahnverfahrens

1. PROBLEMSTELLUNG

Die Ziele der Verordnung zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen („die Verordnung“) sind ein besserer Rechtsschutz und die Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen. Während letzteres Ziel durch die Abschaffung des Exequaturverfahrens erreicht wurde, konnte der Rechtsschutz bei Streitsachen mit geringem Streitwert nicht zufriedenstellend verbessert werden. Die Vorteile des europäischen vereinfachten Verfahrens werden nicht vollständig ausgeschöpft, und der Rechtsschutz hat sich für einige Interessengruppen, insbesondere für KMU, nicht ausreichend verbessert.

Problem 1: Begrenzter Geltungsbereich der Verordnung

Die Streitwertobergrenze von 2000 EUR ist zu niedrig.

Die Streitwertobergrenze von 2000 EUR schränkt die Verfügbarkeit des Verfahrens für KMU stark ein, da sich deren grenzüberschreitende Rechtsstreitigkeiten mit anderen Unternehmen auf einen durchschnittlichen Streitwert von 39 700 EUR belaufen. Bei etwa 30 % der Forderungen von Unternehmen beträgt der Streitwert zwischen 2001 EUR und 10 000 EUR. Diese Unternehmen müssen auf nationale Verfahren für geringfügige Forderungen, oder – wenn solche nationalen Verfahren für grenzübergreifende Fälle nicht zur Verfügung stehen – auf ordentliche Zivilverfahren zurückgreifen. Besonders in Mitgliedstaaten, die keine vereinfachten Verfahren für Bagatellsachen bereitstellen, hat dies **unverhältnismäßig hohe Prozesskosten und langwierige Verfahren** zur Folge, was wiederum potenzielle Kläger davon abhält, ihre Forderungen geltend zu machen.

Dies führt zu finanziellen Verlusten und schwindendem Vertrauen in grenzübergreifende Handelsgeschäfte.

Die enge Definition der „grenzüberschreitenden Rechtssache“

Die Verordnung gilt bislang lediglich für Streitfälle, bei denen mindestens eine der Parteien ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat als dem des angerufenen Gerichts hat. Hierdurch wird der Anwendungsbereich der Verordnung eingeschränkt, so dass das europäische Verfahren in anderen grenzübergreifenden Fällen, bei denen Bürger ebenfalls Kosten und Zeit sparen könnten, nicht zur Verfügung steht. Insbesondere, wenn der Kläger nach der Verordnung (EG) Nr. 44/2001 die Wahl hat zwischen der Zuständigkeit der Gerichte des Mitgliedstaats, in dem sowohl er als auch der Beklagte ansässig sind, und der besonderen Zuständigkeit nach Abschnitt 2 der Brüssel-I-Verordnung, sollte die Wahl des Gerichts am gemeinsamen Wohnsitz nicht dazu führen, dass

dem Kläger die Möglichkeit genommen wird, von dem europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen Gebrauch zu machen, das andernfalls verfügbar wäre.

Diese Einschränkung schließt zudem Klagen aus, die im europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen von Drittstaatsangehörigen – oder gegen Drittstaatsangehörige – bei Gerichten in EU-Mitgliedstaaten erhoben werden, zum Beispiel Klagen von EU-Verbrauchern gegen Unternehmen mit Sitz in einem Drittland.

Problem 2: Effizienzverluste aufgrund zu hoher Kosten und zu langer Dauer des derzeitigen Verfahrens bei grenzübergreifenden Bagatellsachen unter 2000 EUR

Effizienzverluste infolge der Bevorzugung der postalischen Zustellung gegenüber der elektronischen Zustellung: Das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen ist ein grundsätzlich schriftliches Verfahren. Schriftstücke sind nach Maßgabe der Verordnung in erster Linie durch Postdienste mit Empfangsbestätigung zuzustellen. Andere Zustellungsmethoden finden nur dann Anwendung, wenn der Postweg ausgeschlossen ist.

Obgleich die Zustellung auf dem Postweg bereits kostengünstiger ist als andere Zustellungsarten, die in ordentlichen Verfahren in den Mitgliedstaaten genutzt werden, entstehen dadurch trotzdem Kosten und Fristen, die durch die elektronische Zustellung vermieden werden könnten.

Notwendigkeit zu reisen aufgrund mangelnder Nutzung von Fernkommunikationsdiensten für mündliche Verhandlungen und die Beweisaufnahme: Obgleich es sich um ein schriftliches Verfahren handelt, kann das Gericht eine mündliche Verhandlung anberaumen, wenn es dies als erforderlich erachtet. Wenn das Gericht keine Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) nutzt, sind vorgeladene Personen dazu gezwungen, persönlich vor Gericht zu erscheinen, das sich in einem anderen Mitgliedstaat befinden kann.

Dies kann erhebliche zusätzliche Kosten und Verzögerungen für die Parteien nach sich ziehen. Der Einsatz von IKT kann eine geeignete Lösung für den Mangel an Nähe und geografischer Erreichbarkeit von Gerichten darstellen.

Im Vergleich zum Streitwert unverhältnismäßig hohe Gerichtsgebühren: Die Mehrheit der Mitgliedstaaten erhebt die Gerichtsgebühren im Voraus. Gerichtsgebühren, die höher als 10 % des Streitwerts sind, werden als unverhältnismäßig erachtet und können ein Faktor für die Entscheidung des Bürgers sein, keine gerichtlichen Schritte einzuleiten. In einigen Mitgliedstaaten sind die Gerichtskosten im Vergleich zum Streitwert unverhältnismäßig hoch, insbesondere bei geringfügigen Forderungen, und je niedriger der Streitwert ist, desto unverhältnismäßiger sind die Gerichtskosten.

Praktische Hindernisse bei der Zahlung von Gerichtsgebühren: Die Zahlungsmodalitäten sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und reichen von der direkten persönlichen Zahlung beim Gericht bis hin zur Banküberweisung. Besonders, wenn Zahlungen in Form von Bargeld, Marken, Schecks oder über Anwälte erforderlich sind, müssen die Parteien Reisekosten auf sich nehmen oder einen Anwalt im Mitgliedstaat des Gerichts beauftragen, wodurch sich eine Geltendmachung ihrer Forderungen unter Umständen nicht mehr lohnen würde.

Unnötige Übersetzungskosten: Die Partei, die die Vollstreckung eines Urteils erwirken möchte, muss eine Originalausfertigung des Urteils und des Formulars D (Bestätigung eines im europäischen Bagatellverfahren ergangenen Urteils) vorlegen. Die Verpflichtung, das Formular D zu übersetzen, bringt unnötige Kosten mit sich, denn es muss lediglich Abschnitt 4.3 des Formulars (Inhalt des Urteils) übersetzt werden, da die anderen Felder nur Namen und Zahlen enthalten.

Mangelnde Transparenz der Angaben zu Prozesskosten und zur Zahlungsweise von Gerichtskosten im europäischen Verfahren: Nach der Verordnung sind die Mitgliedstaaten bereits zum Austausch von Daten zu verschiedenen praktischen Aspekten verpflichtet. Angaben zu Prozesskosten und der zulässigen Zahlungsweise von Gerichtsgebühren stehen jedoch zurzeit nicht zur Verfügung:

Fehlende Transparenz der Informationen über die Verfügbarkeit praktischer Hilfe für Bürger: Obgleich die Mitgliedstaaten derzeit verpflichtet sind, sicherzustellen, dass Bürger beim Ausfüllen der Formulare Hilfestellung erhalten, scheint es in der Praxis wenig Transparenz im Hinblick auf die Akteure oder Organisationen zu geben, die für die Bereitstellung solcher Hilfe zuständig sind.

Problem 3: Begrenztes Wissen über die Existenz und die Funktionsweise des Verfahrens

Eine erfolgreiche Anwendung des europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen setzt voraus, dass die beteiligten Akteure - Bürger, Gerichte und andere Organisationen, von denen Unterstützung und Betreuung angeboten werden - über seine Existenz und Funktionsweise unterrichtet sind. Die Tatsachen zeigen jedoch, dass bislang weder die Bürger noch die Gerichte ausreichend informiert sind.

Die Kommission hat den Versuch unternommen, dieses Problem durch eine Reihe von Informations- und Schulungsmaßnahmen anzugehen.

Diese Maßnahmen dürften zu positiven Ergebnissen und einer vermehrten Inanspruchnahme des europäischen Bagatellverfahrens führen.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Der Regelungsgegenstand umfasst grenzüberschreitende Aspekte, die durch individuelle Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend gelöst werden können. Nationale vereinfachte Verfahren, sofern es sie gibt, gestalten sich äußerst vielfältig, sowohl im Hinblick auf die Streitwertobergrenze als auch auf den Grad der Verfahrensvereinfachung. Ohne EU-weite einheitliche Verfahrensvorschriften würden sich die im Vergleich zu Inlandssachen unverhältnismäßig hohen Kosten und die lange Verfahrensdauer aufgrund der zusätzlichen Komplexität und der Kosten, die mit der gerichtlichen Verfolgung einer grenzübergreifenden Forderung verbunden sind, weiter erhöhen. Die Verzerrung des Wettbewerbs im Binnenmarkt aufgrund des unterschiedlichen Funktionierens der verfahrensrechtlichen Instrumente, die den Klägern/Gläubigern in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, machen eine EU-Regelung erforderlich, die für Gläubiger und Schuldner in der gesamten EU gleiche Bedingungen gewährleistet.

Eine EU-weite Regelung hätte überdies einen klaren Effizienzvorteil, da die geänderte Verordnung einheitliche Verfahrensvorschriften für sämtliche grenzüberschreitende Forderungen festlegen würde, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sich das Gericht befindet, das über den Fall entscheidet.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Die Hauptziele dieser Initiative sind ein verbesserter Rechtsschutz für ein breiteres Spektrum grenzübergreifender Forderungen mit niedrigem Streitwert und die Milderung der derzeitigen wirtschaftlichen Nachteile, die KMU und Verbrauchern aus teuren Gerichtsverfahren entstehen.

4. OPTIONEN

Es wurden vier Optionen in Betracht gezogen. Option 1 und 3 wurden ausführlich bewertet.

Option 1 – Status quo (Basisszenario): Die Verordnung wird nicht geändert.

Option 2 – Vereinfachung durch die Aufhebung der Verordnung: Mit Geltungsbeginn der Verordnung (EG) Nr. 1215/2012 über die gerichtliche Zuständigkeit, die Anerkennung und Vollstreckung in Zivil- und Handelssachen (Brüssel-I-Neufassung) am 10. Januar 2015 wird das *Exequaturverfahren* in der gesamten EU abgeschafft. Der Zusatznutzen der Verordnung über geringfügige Forderungen besteht allerdings darin, dass sie ein berechenbares, einheitliches, schnelles und einfaches Verfahren als kostengünstige Alternative zu den nationalen Verfahren bietet. Aus diesen Gründen wurde diese Option **nicht beibehalten**.

Option 3 - Überarbeitung der Verordnung: Drei Hauptelemente sind zu überarbeiten, und für jedes Element wurden mehrere Unteroptionen in Betracht gezogen.

Erstens **kann das Problem der unverhältnismäßig hohen Kosten für grenzübergreifende Forderungen mit einem Streitwert über 2000 EUR** gelöst werden, indem die Streitwertobergrenze auf 1) 5000 EUR, 2) 10 000 EUR oder 3) über 10 000 EUR angehoben wird.

Zweitens **kann die enge Definition der „grenzüberschreitenden Rechtssache“** durch die Einbeziehung sämtlicher Fälle mit grenzübergreifendem Bezug in den Anwendungsbereich erweitert werden.

Drittens **können die Effizienzmängel des derzeitigen Verfahrens** durch eine Reihe von Verbesserungen folgender Aspekte behoben werden:

Die Bevorzugung der Postdienste könnte überwunden werden durch 1) die Gleichstellung von elektronischer und postalischer Zustellung in den Mitgliedstaaten, die die elektronische Zustellung nutzen, oder 2) durch die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten zur Einführung der elektronischen Zustellung.

Die aufgrund der eingeschränkten Nutzung von Fernkommunikationsdiensten für mündliche Verhandlungen und die Beweisaufnahme bestehende Notwendigkeit zu reisen, ließe sich weitgehend vermeiden, wenn mündliche Verhandlungen grundsätzlich per Telekommunikation stattfinden würden; Ausnahmen würden nur auf ausdrücklichen Wunsch einer Partei gemacht.

Die Unverhältnismäßigkeit von Gerichtsgebühren könnte beseitigt werden durch 1) die Festlegung einer Obergrenze von 5 % des Streitwerts mit einer möglichen Untergrenze von nicht mehr als 45 EUR oder 2) durch die Festlegung einer Obergrenze von 10 % des Streitwerts mit einer möglichen Untergrenze von nicht mehr als 35 EUR.

Praktische Hindernisse bei der Zahlung der Gerichtsgebühren ließen sich überwinden durch 1) die obligatorische Anerkennung zumindest von Banküberweisungen oder 2) durch die obligatorische Anerkennung zumindest von Banküberweisungen und Online-Zahlungen mit Kredit-/Debitkarte.

Unnötige Übersetzungskosten in der Vollstreckungsphase ließen sich vermeiden durch die Abschaffung der Pflicht zur Übersetzung von Formblatt D mit Ausnahme von Abschnitt 4.3 des Formulars D (Inhalt des Urteils).

Kosten infolge mangelnder Transparenz bezüglich der Prozesskosten, der Zahlungsweise von Gerichtskosten und der Verfügbarkeit praktischer Hilfe im Verfahren ließen sich durch die Einführung einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, diese Informationen an die Kommission weiterzuleiten, verringern.

Option 4 – Harmonisierung nationaler Verfahren für geringfügige Forderungen durch eine Richtlinie: Diese Option würde in der Einführung eines einzigen Verfahrens für geringfügige Forderungen unter einer bestimmten Streitwertobergrenze bestehen, wodurch die für grenzübergreifende und innerstaatliche Fälle gleichermaßen geltenden nationalen Verfahrensvorschriften harmonisiert werden würden. Die Harmonisierung des Prozessrechts der Mitgliedstaaten würde jedoch wahrscheinlich höchst kontrovers aufgenommen. Aus diesen Gründen wurde auch diese Option **verworfen**.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

Bislang wurde vom europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen aus den oben erläuterten Gründen nur begrenzt Gebrauch gemacht. Die potenziellen Vorteile einer konsequenteren Nutzung eines vereinfachten Verfahrens sind erheblich. Zur Veranschaulichung der verschiedenen Vorteile, welche die Umsetzung von Option 3 mit sich bringen würde, wird davon ausgegangen, dass in den Mitgliedstaaten, die ein nationales vereinfachtes Verfahren eingerichtet haben, 50 % der Forderungen mit einem Streitwert unter 10 000 € im Wege des europäischen Verfahrens geltend gemacht würden. In den anderen Mitgliedstaaten wird angenommen, dass aufgrund der erheblichen Kostendifferenz zwischen dem europäischen Verfahren und den nationalen ordentlichen Verfahren die Gesamtheit dieser Forderungen im europäischen Verfahren geltend gemacht würden. Die mit der bevorzugten Option insgesamt zu erzielenden Zeit- und Kosteneinsparungen werden auf 325-418 Mio. EUR geschätzt.

Bewertungskriterien	Bewertung Status Quo	Bewertung Bevorzugte Option	Erläuterung
Effizienz der Optionen beim Erreichen der Ziele	0	2	<p>Verbesserter Rechtsschutz: Es wird erwartet, dass die Reform der Verordnung zu einem bedeutenden Anstieg der im Rahmen des europäischen Bagatellverfahrens eingeleiteten Klagen führen wird. Durch die Erhöhung der Streitwertobergrenze auf 10 000 EUR dürfte dieses Verfahren in bis zu 217 500 neuen Fällen genutzt werden. Auch die Vereinfachungen für Forderungen mit einem Streitwert bis zu 2000 EUR dürften zu einer vermehrten Inanspruchnahme des Verfahrens führen (langfristig wird mit 414 060 Fällen gerechnet (ausgehend von 3500 Fällen im Jahre 2012).</p> <p>Vereinfachung des Gerichtsverfahrens: Das Verfahren wird durch den Einsatz von IKT, dank der geografische Entfernungen quasi irrelevant werden, weiter vereinfacht.</p> <p>Geringerer Kosten- und Zeitaufwand: Durch den Einsatz moderner Technologie werden sich Kosten und Verfahrensdauer reduzieren.</p> <p>Verfahren mit verbesserter Transparenz: Die Mitgliedstaaten werden der Kommission zusätzliche Informationen bereitstellen. Die Kommission wird diese Daten im Internet öffentlich verfügbar machen (über das europäische Justizportal).</p>
Anwendungskosten	0	1	Die Kosten für die Einrichtung der Telekommunikation für mündliche Verhandlungen werden sich auf einen Betrag zwischen 500 und 10 000 EUR belaufen. Die Kosten für die Einrichtung von Online-Zahlungssystemen für Kreditkarten unterscheiden sich je nach verwaltungstechnischer Organisation der

			Gerichtsstrukturen in jedem Mitgliedstaat. Schätzungsweise werden Fixkosten in einem Umfang von 14 400 EUR erforderlich sein.
Soziale Auswirkungen	0	1	Es wird erwartet, dass die vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung positive Auswirkungen haben werden, insbesondere für wirtschaftlich Benachteiligte , da die unverhältnismäßig hohen Kosten insbesondere diese Gesellschaftsgruppe betreffen.
Weitreichendere wirtschaftliche Auswirkungen	0	2	Die vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung werden den Rechtsschutz verbessern, was wiederum das Vertrauen in den grenzübergreifenden Handel stärken und folglich zu einer verbesserten Funktionsweise des Binnenmarktes führen wird.
Durchführbarkeit	0	3	Da das europäische Bagatellverfahren in den Mitgliedstaaten direkte Anwendung findet, haben die meisten von ihnen keine zusätzlichen Gesetze auf nationaler Ebene verabschiedet und werden folglich ihre nationalen Rechtsvorschriften infolge der Überarbeitung der Verordnung nicht anpassen müssen.
Grundrechte	0	1	Verfahrensgarantien erlangen mit steigendem Streitwert einen höheren Stellenwert. Aus diesem Grund umfasst Option 3 zusätzlich zur Einführung einer höheren Streitwertobergrenze die Einschränkung des Ermessensspielraums der Richter, mündliche Verhandlungen unter Zuhilfenahme von IKT abzulehnen, und den Einsatz der Telekommunikation, wobei jedoch Bürgern weiterhin die Möglichkeit eingeräumt wird, von den herkömmlichen Kommunikationsmitteln Gebrauch zu machen.

6. BEVORZUGTE OPTION

Auf der Grundlage der Folgenabschätzung ist Option 3 die **bevorzugte Option** mit folgendermaßen kombinierten Unteroptionen:

Anheben der Streitwertobergrenze auf 10 000 EUR: Durch Bereitstellung des vereinfachten Verfahrens für Forderungen mit einem Streitwert zwischen 2000 und 10 000 EUR werden die Prozesskosten in diesen Fällen sinken. **Ausweitung des territorialen Geltungsbereichs der Verordnung auf sämtliche Fälle**, die keinen ausschließlichen Inlandsbezug haben. Gleichstellung der **elektronischen mit der postalischen Zustellung**; dadurch werden die Gesamtkosten für die Zustellung von Unterlagen gesenkt.

Einführung einer Verpflichtung, mündliche Verhandlungen per Telekommunikation durchzuführen, beispielsweise über Video- oder Telefonkonferenzen: Vorteile umfassen einen geringeren Reise- und Kostenaufwand für KMU und Verbraucher.

Begrenzung der Gerichtsgebühren auf 10 % des Streitwerts in Kombination mit der Möglichkeit eines festen Mindestbetrags von höchstens 35 EUR: Die Festlegung einer Höchstgebühr würde zu Kostensenkungen in Mitgliedstaaten führen, in denen die Gerichtskosten im Vergleich zum Streitwert unverhältnismäßig hoch sind.

Verpflichtung zur Anerkennung von Banküberweisungen und Kredit-/Debitkarten als Zahlungsmittel zur Begleichung von Gerichtskosten: Die allgemeine Effizienz des

Justizsystems würde dadurch steigen, da die Parteien Kosten und Zeit sparen und den Behörden nur geringe Kosten zur Einrichtung der entsprechenden Systeme entstehen würden.

Verzicht auf die Verpflichtung zur Übersetzung von Formular D mit Ausnahme von Abschnitt 4.3 (Inhalt des Urteils): Damit würden die Vollstreckungskosten gesenkt.

Einführung einer Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, die Kommission über die Prozesskosten und die Zahlungsweise von Gerichtsgebühren zu unterrichten: Diese Änderung würde mehr Transparenz bringen.

Einführung einer Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, die Kommission darüber zu unterrichten, wo die Parteien praktische Hilfestellung beim Ausfüllen der Formulare erhalten können: Diese Änderung würde mehr Transparenz bringen.

7. MONITORING UND BEWERTUNG

Die Kommission wird genau verfolgen, wie die geänderte Verordnung in der Praxis angewandt wird und dies in ihrer Berichterstattung regelmäßig bewerten. Sie wird hierzu in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage von Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, Interessenträgern und externen Fachleuten Berichte über die Anwendung der Verordnung ausarbeiten. Zudem werden im Rahmen des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen regelmäßig Expertentreffen abgehalten, um eventuelle Probleme bei der Anwendung zu besprechen und sich über bewährte Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten auszutauschen.