



Brüssel, den 31.5.2018
SWD(2018) 286 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten ("Zustellung von Schriftstücken")

{COM(2018) 379 final} - {SEC(2018) 272 final} - {SWD(2018) 287 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten („Zustellung von Schriftstücken“)

A. Handlungsbedarf

Warum? Worum geht es?

Gegenstand der Verordnung sind die Verfahren, nach denen gerichtliche und außergerichtliche Schriftstücke zugestellt werden können, und klare Vorschriften, nach denen gerichtliche und außergerichtliche Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu übermitteln sind. Sie umfasst Mindeststandards für den Schutz der Verteidigungsrechte sowie einheitliche rechtliche Anforderungen an die unmittelbare grenzüberschreitende Zustellung von Schriftstücken per Post.

Derzeit haben jedes Jahr rund 3,4 Millionen Verfahren vor den Zivil- und Handelsgerichten einen grenzüberschreitenden Bezug. Wenn mindestens eine Partei ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen hat, in dem das Gerichtsverfahren stattfindet, wenden die Gerichte diese Verordnung an, im Laufe des Verfahrens oft mehrmals. Das ordnungsgemäße Funktionieren der Verordnung ist unerlässlich, um den Zugang zur Justiz und ein faires Verfahren für die Parteien zu gewährleisten und Verzögerungen und zusätzliche Kosten im Verfahren zu vermeiden. Die nicht ordnungsgemäße Zustellung des verfahrenseinleitenden Schriftstücks ist beispielsweise der mit Abstand am häufigsten genannte Grund für die Ablehnung der Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen.

Die Kommunikation zwischen den Stellen, die Schriftstücke zum Zwecke der Zustellung übermitteln und entgegennehmen, erfolgt zurzeit nach wie vor fast ausschließlich auf Papier, was sie kostspielig und ineffizient machen kann. Es gibt in der Praxis auch keine Möglichkeit, dem Empfänger Schriftstücke in grenzüberschreitenden Verfahren elektronisch zuzustellen, obwohl einige Mitgliedstaaten diese Möglichkeit auf nationaler Ebene eingeführt haben oder dabei sind, dies zu tun. Diese Initiative befasst sich mit der Notwendigkeit, die Zustellung von Schriftstücken im Ausland zu modernisieren und vor allem zu digitalisieren. Ferner sollen andere Lücken in der Verordnung geschlossen werden, die bei der Evaluierung ihrer Funktionsweise deutlich geworden sind. Diese Lücken führen zu Verzögerungen und Kosten für Bürger und Unternehmen sowie für die Mitgliedstaaten, zu Mängeln beim Schutz der Verfahrensrechte sowie zu rechtlicher Komplexität und Rechtsunsicherheit. Die wichtigsten Probleme sind

- die Umstände, die zu einer unzureichenden Dokumentierung der Zustellung per Post führen,
- die in vielen Mitgliedstaaten bestehende Beschränkung oder Unzugänglichkeit der unmittelbaren Zustellung in grenzüberschreitenden Verfahren, auch wenn sie im Inland zulässig ist,
- die mangelnde Klarheit der Vorschriften zum Schutz der Verfahrensrechte der Parteien hinsichtlich der erforderlichen Übersetzungen sowie im Falle von Versäumnisurteilen und
- die Neigung, nicht nach der Verordnung vorzugehen, sondern die Zustellung zu fingieren oder sich alternativer Methoden der Zustellung im Inland zu bedienen.

Als Interessenträger betroffen sind Bürger und Unternehmen als Parteien von Gerichtsverfahren, Unternehmen als Anbieter insbesondere von Post- oder IT-Beratungsdiensten, Justiz- und andere Behörden der Mitgliedstaaten sowie Angehörige der Rechtsberufe (vor allem Richter und Anwälte).

Diese Initiative steht in engem Zusammenhang mit der Initiative zur Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen nach der Verordnung (EG) Nr. 1206/2001. Beide Initiativen sind eng mit der übergeordneten Priorität der Kommission für Digitalisierung und E-Justiz verbunden und folgen dem Vorbild paralleler Arbeiten im Bereich Strafjustiz (elektronische Beweismittel), um in den Bereichen Straf- und Ziviljustiz für gleiche Bedingungen zu sorgen. Sie bauen auf bestehenden Gesetzgebungsergebnissen und rechtlichen Standards der EU (e-CODEX und eIDAS-Verordnung) auf und nutzen sie.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die Initiative soll Gerichtsverfahren noch effizienter machen und weiter beschleunigen und eine geordnete Rechtspflege in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug sichern. Auf diese Weise wird sie dazu beitragen, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern und unnötige Kosten zu vermeiden, gleichzeitig jedoch die Verteidigungsrechte schützen bzw. verbessern. Die Initiative wird die Mechanismen für die Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Rechtshilfe insbesondere dadurch weiter beschleunigen und vereinfachen, dass die Verfahren an die technischen Entwicklungen angepasst und die Vorteile der Digitalisierung genutzt werden und dass bei der Ermittlung des Aufenthaltsorts eines Empfängers für mehr Transparenz gesorgt wird. Darüber hinaus wird sie zur Erhöhung der Rechtssicherheit und der Effizienz die Inanspruchnahme schneller Zustellungsformen wie Zustellung per Post und unmittelbare Zustellung erleichtern und den Anwendungsbereich der Verordnung und ihre Funktion beim Schutz der Verfahrensrechte der Parteien präzisieren.

Worin besteht der Mehrwert eines Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Initiative hat einen eindeutigen Mehrwert auf EU-Ebene, da sie durch Vereinfachung und Beschleunigung der Mechanismen für die Zusammenarbeit bei der Zustellung von Schriftstücken Effizienz und Schnelligkeit von Gerichtsverfahren erhöht. Auf diese Weise wird sie die Rechtspflege in Fällen mit grenzüberschreitendem Bezug verbessern. Naturgemäß kann die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Zustellung von Schriftstücken auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten nicht effizient geregelt werden.

B. Lösungen**Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?**

Es wurden mehrere Optionen geprüft, von nichtlegislativen Maßnahmen bis hin zu ehrgeizigen legislativen Maßnahmen. Diese Optionen reichten von der Bereitstellung von Informationen über das Europäische Justizportal (z. B. zu Instrumenten und Suchfunktionen) über die Änderung der Verordnung zur Präzisierung einiger Bestimmungen (z. B. Verfahrensgarantien wie das Recht, die Annahme eines Schriftstücks zu verweigern) bis hin zur Schaffung rechtlicher Pflichten für die Mitgliedstaaten (z. B. Verpflichtung zur Erleichterung der Ermittlung von Anschriften verbunden mit dem Angebot alternativer Instrumente, mit denen dies erreicht werden kann).

Die bevorzugte Option ist ein Maßnahmenpaket, das

- die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die Kommunikation und den Dokumentenaustausch untereinander einen sicheren elektronischen Kanal (wie e-CODEX) zu verwenden,
- die grenzüberschreitende elektronische Zustellung unter bestimmten Voraussetzungen als nach der Verordnung zulässiges Verfahren der Zustellung einführt,
- klarstellt, dass es sich bei den bestehenden Bedingungen für die Zustellung per Post um einheitliche Standards handelt,
- die Nutzung der unmittelbaren Zustellung ausweitet und den Grundsatz „standardmäßig digital“ einführt,
- die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Ermittlung von Anschriften mit (mindestens) einem der angebotenen alternativen Instrumente zu erleichtern,
- die einschlägige Rechtsprechung des EuGH kodifiziert, indem in der Verordnung festgelegt wird, dass diese nicht nur für Schriftstücke gilt, die von einer Justiz- oder einer sonstigen Behörde (z. B. einem Notar) stammen, sondern auch für private Schriftstücke, die förmlich zugestellt werden müssen, um Rechte des Klägers zu beweisen oder zu schützen,
- die Verordnung ändert, um die Bestimmungen über das Recht, die Annahme eines Schriftstücks zu verweigern, zu präzisieren,
- neue Vorschriften zum besseren Schutz des Beschuldigten vor den Wirkungen eines Versäumnisurteils einführt,
- kodifiziert, dass die fingierte Zustellung im Falle ausländischer Parteien zulässig ist und
- die Bereitstellung von Informationen über das Europäische Justizportal präzisiert.

Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger wurden über ihre Beteiligung an grenzüberschreitenden Gerichtsverfahren und ihre Präferenzen befragt. 73 % waren bereits an grenzüberschreitenden Gerichtsverfahren beteiligt gewesen, mehr

als 70 % an Verfahren, in denen die Verordnung anzuwenden war. Besonders stark war die Unterstützung der Digitalisierung. 61 % der Teilnehmer stimmten zu und 39 % stimmten eher zu, dass der Einsatz elektronischer Mittel in der Kommunikation zwischen den an der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen beteiligten Behörden/Stellen der Standard werden sollte. Die Idee einer gerichtlichen Unterstützung bei der Ermittlung des Aufenthaltsorts einer Person in einem anderen Mitgliedstaat wurde ebenfalls von einer großen Mehrheit der Teilnehmer befürwortet: 55 % stimmten voll und ganz zu, 33 % stimmten eher zu. Was die unmittelbare Zustellung anbelangt, so stimmten 35 % der Teilnehmer voll und ganz und 46 % eher zu, dass es möglich sein sollte, zuständige Personen wie Gerichtsvollzieher oder Gerichtszusteller in allen Mitgliedstaaten direkt aus dem Ausland um Zustellung von Schriftstücken in ihrem Zuständigkeitsgebiet zu ersuchen. Von den antwortenden Interessenträgern stimmten 43 % voll und ganz und 47 % eher zu, dass es von Vorteil wäre, einen einheitlichen Schutz von Beklagten aus einem anderen Mitgliedstaat zu gewährleisten, die nicht vor Gericht erscheinen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Vorteile des bevorzugten Maßnahmenpakets bestehen vor allem in der Verringerung der Kosten und Verzögerungen (z. B. durch Einführung eines elektronischen Kommunikationssystems und Förderung der elektronischen Zustellung von Schriftstücken). Zudem würde diese Option negative Auswirkungen auf die Umwelt mindern und gleichzeitig die Kohärenz mit anderen Rechtsinstrumenten gewährleisten.

Konkret würde die Wirksamkeit der Verordnung durch die Einführung von e-CODEX als obligatorisches Instrument der Kommunikation zwischen den Übermittlungs- und Empfangsstellen verbessert. Die Erleichterung der elektronischen und der unmittelbaren Zustellung würde auch dazu beitragen, Effizienz und Schnelligkeit der Verfahren zu erhöhen und den Aufwand für Bürger und Unternehmen zu verringern. Das Paket würde auch erheblich dazu beitragen, den Zugang zur Justiz und die Rechtssicherheit zu verbessern, da es Maßnahmen zur Beseitigung von Unklarheiten und zur Ermittlung des Aufenthaltsorts eines Empfängers umfasst. Es würde sowohl die interne als auch die externe Kohärenz der Verordnung verbessern. Ihre Bestimmungen über die elektronische Zustellung von Schriftstücken und über die elektronische Kommunikation würden an die geltenden Datenschutzstandards angepasst. Außerdem ist damit zu rechnen, dass durch das Maßnahmenpaket die Auswirkungen der Verordnung auf die Umwelt erheblich verringert werden, da es die papiergestützte Kommunikation zwischen den benannten Behörden durch die elektronische Zustellung von Schriftstücken und den Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel ersetzen würde.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Das Paket dürfte zwar für die Mitgliedstaaten gewisse Kosten, aber für Bürger und Unternehmen, die an grenzüberschreitenden Verfahren beteiligt sind, erhebliche Vorteile mit sich bringen. Die wichtigsten Kosten entstehen den Mitgliedstaaten aus der Einführung von e-CODEX als obligatorisches Kommunikationsinstrument für die Übermittlungs- und Empfangsstellen. Dies sind jedoch eher geringe oder einmalige Kosten, während die Vorteile von Dauer sind. Insgesamt würden die Vorteile die Kosten eindeutig überwiegen.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Das bevorzugte Maßnahmenpaket würde für Unternehmen, die an grenzüberschreitenden Verfahren beteiligt sind, Vorteile mit sich bringen.

Diese Option würde Unternehmen als Parteien von Gerichtsverfahren Zeit sparen, da sie die Einführung effizienterer Zustellungsverfahren vorsieht. Dadurch würden wiederum weniger Anwaltsgebühren anfallen, insbesondere in Fällen, die Anlass zu einem Rechtsstreit geben könnten, da die Verordnung klarer gefasst wird. Unternehmen, die an der Zustellung von Schriftstücken beteiligt sind (z. B. Gerichtszusteller, Gerichtsvollzieher), dürften insgesamt etwas höhere Einnahmen mit Dienstleistungen nach der Verordnung erzielen, da mit der zunehmenden Integration des Binnenmarkts die Zahl der grenzüberschreitenden Verfahren steigen wird. Bei Unternehmen, die in verschiedenen Branchen Dienstleistungen erbringen, könnte es zu einer Verlagerung der geschäftlichen Einnahmen kommen. Profitieren dürften Anbieter von IT-Beratungsdiensten, Diensten für die Zustellung elektronischer Einschreiben, Internet- und Telekommunikationsdiensten, Cloud-Speicherdiensten und digitalen Archivierungsdiensten. Für Gerichtsvollzieher und private Gerichtszusteller sowie Anbieter von Papier und Bürobedarf könnte es zumindest zu einigen neutralen oder negativen wirtschaftlichen Auswirkungen kommen.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Das vorgeschlagene Paket ist für die nationalen Verwaltungen weder mit nennenswerten Kosten verbunden, noch führt es zu Einsparungen. Die nationalen Behörden können mit geringeren Kosten für Postdienstleistungen, mit Zeitersparnis durch effizientere Gerichtsverfahren und mit einer Verringerung des Verwaltungsaufwands und der Arbeitskosten rechnen. Die Einführung von e-CODEX würde gewisse Kosten mit sich bringen, langfristig aber die Kosten für Postdienstleistungen senken.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Das vorgeschlagene Maßnahmenpaket würde sich positiv auf die justizielle Zusammenarbeit auswirken, da es die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten einfach und sicher verbessern und, insbesondere über E-Justiz, Wissen über die einschlägigen Methoden und Kosten bereitstellen würde, um schnelle, wirksame Verfahren für die grenzüberschreitende Zustellung von Schriftstücken zu gewährleisten. Es würde die Rechtssicherheit erhöhen und der Zugang zur Justiz erleichtern, da es den Schutz der Verfahrensrechte der Parteien verbessern würde. Darüber hinaus würde das Paket dazu beitragen, im Einklang mit der Strategie für den digitalen Binnenmarkt und der Strategie für elektronische Behördendienste die öffentliche Verwaltung (einschließlich der Gerichte) zu modernisieren, die grenzüberschreitende Interoperabilität herzustellen und das Zusammenwirken mit den Bürgern zu erleichtern.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Fünf Jahre nach Inkrafttreten des geänderten Rechtsakts werden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme in einem Bericht der Kommission evaluiert.