



Brüssel, den 24. Mai 2019
(OR. en)

9566/19

Interinstitutionelle Dossiers:

2018/0203(COD)

2018/0204(COD)

JUSTCIV 128
EJUSTICE 84
COMER 76
CODEC 1130

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Vordok.: 9460/19

Nr. Komm.dok.: 9622/18, 9620/18

Betr.: Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit

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)

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 des Rates vom 28. Mai 2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen

– Orientierungsaussprache

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat die eingangs genannten Vorschläge für Änderungsrechtsakte am 31. Mai 2018¹ angenommen und dem Rat und dem Parlament zugeleitet. Ihre Rechtsgrundlage ist Artikel 81 (Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, und sie unterliegen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Beiden Vorschlägen liegt eine Folgenabschätzung (FA)² bei.
2. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 über die Zustellung von Schriftstücken wurde ein zügiges, sicheres und standardisiertes Verfahren zur Übermittlung von Schriftstücken in Zivil- oder Handelssachen zwischen Gerichten und anderen Parteien in unterschiedlichen Mitgliedstaaten geschaffen. Mit dem Vorschlag für die Änderung der Verordnung über die Zustellung von Schriftstücken sollen in erster Linie die Mechanismen der Zusammenarbeit und die Übermittlungsabläufe der geltenden Verordnung an die technologischen Entwicklungen aufgrund der Digitalisierung angepasst werden. So sollte die Zustellung von Schriftstücken durch die Förderung der sicheren und schnelleren elektronischen Übermittlung effizienter werden.

¹ Dok. 9620/18, 9622/18.

² Dok. 9620/18 ADD 1 + ADD 2, 9622/18 ADD 1 + ADD 2.

3. Ein anderes wichtiges Instrument für die justizielle Zusammenarbeit in Europa ist die Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen. Durch die Erleichterung der grenzüberschreitenden Beweisaufnahme soll sie einen Rahmen für die grenzüberschreitende Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten in Zivil- und Handelssachen bieten. Mit dem Vorschlag für die Änderung der Verordnung über die Beweisaufnahme soll ein EU-weites System für die unmittelbare, sichere und rasche Übermittlung und Erledigung von Ersuchen um Beweisaufnahme geschaffen werden, das sich die von der Digitalisierung gebotenen Möglichkeiten zunutze macht.
4. Daher besteht das wichtigste gemeinsame Ziel beider Änderungsvorschläge neben einigen anderen Verbesserungen³ darin, insbesondere durch Digitalisierung und den Einsatz von IT-Technologie die notwendige Modernisierung des grenzüberschreitenden Austauschs zwischen Gerichten, Behörden und Stellen in Bezug auf die Beweisaufnahme und die Zustellung von Schriftstücken vorzunehmen und zugleich die Verfahrensgarantien auszubauen. In den Kommissionsvorschlägen wird hierfür gefordert, ein obligatorisches elektronisches dezentralisiertes IT-System zu errichten. In dieser Hinsicht entsprechen sie den allgemeinen Grundsätzen der Europäischen Strategie für die E-Justiz 2014-2018, die vom Rat im Dezember 2013 angenommen wurde⁴.

³ Einschließlich der Förderung der Nutzung der unmittelbaren Beweisaufnahme über Videokonferenz, die auch mit der Digitalisierung im Zusammenhang steht.

⁴ In ABl. C 376 vom 21. Dezember 2013, S. 6, veröffentlicht.

5. Am 13. Februar 2019 hat das Europäische Parlament seinen Standpunkt in erster Lesung zum Vorschlag über die Zustellung von Schriftstücken mit 64 Abänderungen am Kommissionsvorschlag mit 563 Stimmen gegen 27 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen angenommen; sein Standpunkt in erster Lesung zum Vorschlag über die Beweisaufnahme wurde mit 37 Abänderungen am Kommissionsvorschlag mit 554 Stimmen gegen 26 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen angenommen. In seinen Standpunkten äußerte das EP die Auffassung, dass die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit bei beiden Vorschlägen durch ein dezentralisiertes IT-System erfolgen sollte, das nationale IT-Systeme umfasst, die durch eine Kommunikationsinfrastruktur miteinander vernetzt sind, welche einen sicheren und zuverlässigen grenzüberschreitenden Informationsaustausch in Echtzeit zwischen den nationalen IT-Systemen ermöglicht. Dieses dezentralisierte IT-System sollte sich auf das e-CODEX⁵-System stützen und von eu-LISA⁶ verwaltet werden.
6. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 17. Oktober 2018 zu diesen Vorschlägen Stellung genommen⁷. Er befand, dass beide Vorschläge mit der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt in Bezug auf elektronische Behördendienste im Einklang stehen, insbesondere was die Notwendigkeit betrifft, Maßnahmen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen und zur grenzüberschreitenden Interoperabilität zu treffen.
7. Gemäß Artikel 3 des den Verträgen beigefügten Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland beschlossen, sich an beiden Vorschlägen zu beteiligen, und hat das Vereinigte Königreich beschlossen, sich am Vorschlag über die Zustellung von Schriftstücken zu beteiligen. Das VK hat von der in Artikel 3 des Protokolls Nr. 21 vorgesehenen Möglichkeit, sich an der Annahme und Anwendung des Vorschlags über die Beweisaufnahme zu beteiligen, keinen Gebrauch gemacht. In Anwendung des den Verträgen beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme der vorgeschlagenen Maßnahmen.

⁵ e-Justice Communication via Online Data Exchange.

⁶ Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

⁷ Dok. 14013/18.

II. DIGITALISIERUNG DER JUSTIZIELLEN ZUSAMMENARBEIT

a) Die Vorschläge der Kommission

8. Die Kommission schlägt in den beiden Vorschlägen für Änderungsrechtsakte vor, dass die Verfügbarkeit und (außer in Ausnahmefällen) die Nutzung eines dezentralen IT-Systems obligatorisch sein sollte. Sie rechtfertigt dies mit zwei Argumenten. Einerseits würde eine obligatorische Nutzung durch die schnellere Übermittlung von Ersuchen und kostengünstigere grenzüberschreitende Verfahren einen Mehrwert erbringen (wobei für die Einrichtung der nationalen Systeme anfängliche Kosten anfallen würden). Andererseits würden bei einem dezentralen Ansatz die bestehenden nationalen IT-Systeme berücksichtigt, die Auswirkungen auf nationale IT-Lösungen begrenzt und Möglichkeiten für eine engere technische Integration geboten. In den Vorschlägen der Kommission wird nicht ausdrücklich auf eine spezifische Softwarelösung Bezug genommen; die technischen Spezifikationen sollen in den Durchführungsrechtsakten festgelegt werden. In der Folgenabschätzung der Kommission, die beide Vorschläge begleitet, wird jedoch e-CODEX als das am besten geeignete und das einzige ohne Weiteres verfügbare IT-System dargestellt. Die Entwicklung eines anderen dezentralen Systems würde bedeuten, dass sich dabei wieder dieselben Herausforderungen stellen würden wie bereits bei der Entwicklung von e-CODEX.

b) Stand der Beratungen im Rat

9. Die Gruppe "Zivilrecht" (Zustellung von Schriftstücken/Beweisaufnahme) hat die beiden Vorschläge regelmäßig geprüft, seit sie sie von der Kommission im Jahr 2018 erhalten hat. In den Verhandlungen auf fachlicher Ebene war die Digitalisierung einer der meistdiskutierten Aspekte.

10. Es scheint zwar große Einigkeit zu bestehen, dass die justizielle Zusammenarbeit auf EU-Ebene im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Strategie für die europäische E-Justiz (2014-2018), die der Rat im Dezember 2013 angenommen hat⁸, modernisiert werden muss, doch hat sich in den Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe gezeigt, dass die Ansichten zu folgenden Aspekten auseinandergehen:
- i) obligatorische oder nicht obligatorische Nutzung eines IT-Systems;
 - ii) zentrales oder dezentrales IT-System;
 - iii) Nutzung einer bestehenden IT-Lösung oder Einführung einer neuen Lösung;
 - iv) Kosten im Zusammenhang mit der Einrichtung und Nutzung eines IT-Systems.
11. Hinsichtlich der obligatorischen oder nicht obligatorischen Verfügbarkeit und Nutzung eines IT-Systems scheinen die Delegationen unterschiedliche Auffassungen zu vertreten. Ein nicht obligatorischer Ansatz wurde befürwortet, um den Mitgliedstaaten die nötige Flexibilität zu bieten, damit sie die Digitalisierung der Justiz an ihr eigenes Tempo anpassen können. Die Nutzung eines IT-Systems für den Austausch mit anderen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Zustellung von Schriftstücken und der Beweisaufnahme würde jedoch keine umfassende Digitalisierung der Justiz auf nationaler Ebene voraussetzen. Darüber hinaus könnte die freiwillige Nutzung keine ausreichende Hebelwirkung und keine Anreize für eine schnellere Modernisierung der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit bieten. Zwar ist die elektronische Kommunikation bereits in anderen Zusammenhängen möglich (wie etwa beim Europäischen Mahnverfahren), doch hat die Erfahrung gezeigt, dass dieses Medium nur selten auf freiwilliger Basis genutzt wird. Mit einem obligatorischen Ansatz wäre es möglich, die Zurückhaltung bei der Nutzung digitaler Lösungen bei grenzüberschreitenden Verfahren zu überwinden. Einige Delegationen haben die Auffassung vertreten, dass für die beiden Vorschläge ein unterschiedlicher Ansatz gewählt werden könnte; beispielsweise könnte die Nutzung eines obligatorischen IT-Systems für die Zustellung von Schriftstücken, aber nicht unbedingt für die Beweisaufnahme gerechtfertigt sein. Allerdings wurde noch nicht analysiert, ob ein solcher differenzierter Ansatz gerechtfertigt wäre und wie er sich auf die anderen Aspekte der beiden Vorschläge auswirken würde.

⁸ Am 21. Dezember 2013 im Amtsblatt veröffentlicht (ABl. C 376 vom 21.12.2013, S. 6).

12. Im Hinblick auf die Nutzung eines zentralen oder eines dezentralen IT-Systems scheint die Mehrheit der Delegationen einen dezentralen Ansatz vorzuziehen. Wie bereits erwähnt, würden bei dem dezentralen Ansatz die bestehenden nationalen IT-Systeme berücksichtigt und die Auswirkungen auf die nationalen IT-Lösungen begrenzt, da er einen reibungslosen Verbund mit diesen Systemen ermöglichen würde. Dies wäre jedoch für die Mitgliedstaaten mit etwas höheren Kosten verbunden. Die Delegationen, die sich für einen zentralen Ansatz einsetzen, betonten vor allem auch dessen Vorteil, dass die Kosten für den EU-Haushalt und nicht für die nationalen Haushalte anfallen würden.
13. Auch in Bezug auf die Verwendung einer bestehenden IT-Lösung oder die Einführung einer neuen Lösung scheinen die Delegationen geteilter Meinung zu sein. Eine der bestehenden Lösungen ist e-CODEX, das mit finanzieller Unterstützung der EU von einem Konsortium von Mitgliedstaaten über einen Zeitraum von fast zehn Jahren entwickelt wurde. E-CODEX wird derzeit für folgende Zwecke genutzt: für das System zur Verknüpfung von Unternehmensregistern (Business Registers Interconnection System – BRIS)⁹; für die Vernetzung der nationalen Insolvenzregister¹⁰; für das System für den digitalen Austausch von elektronischen Beweismitteln¹¹. Allerdings wird e-CODEX, soweit Anwendungsfälle auf der Grundlage der freiwilligen Zusammenarbeit betroffen sind, noch nicht von allen Mitgliedstaaten umgesetzt und verwendet. In diesem Zusammenhang könnte die Kommission bei den Beratungen auf Gruppenebene für diejenigen Mitgliedstaaten, in denen es derzeit keine IT-Systeme zur Unterstützung elektronischer Verfahren gibt, die Entwicklung einer Referenzlösung für die Implementierung eines Back-End-Systems auf nationaler Ebene in Betracht ziehen, sofern eine ausreichend starke und breite Unterstützung der Delegationen für eine obligatorische elektronische Kommunikation vorhanden ist. Alle Systeme müssten technisch interoperabel und mit den gleichen technischen Spezifikationen (Protokolle, Normen, XML-Schemata und Abläufe) kompatibel sein.

⁹ Eingerichtet durch die Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts.

¹⁰ Eingerichtet durch die Verordnung (EU) 2015/848 über Insolvenzverfahren.

¹¹ Eingerichtet durch die Schlussfolgerungen des Rates von 2018 zur Förderung der gegenseitigen Anerkennung durch Stärkung des gegenseitigen Vertrauens.

14. Hinsichtlich der Kosten im Zusammenhang mit der Einrichtung und Nutzung eines IT-Systems werden in den Folgenabschätzungen der Kommission als indikative Kostenschätzung durchschnittlich 15 000 EUR für den Einsatz von e-CODEX auf nationaler Ebene und zwischen 20 000 und 50 000 EUR für die Entwicklung eines zentralen nationalen Back-End-Systems genannt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission im Rahmen des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens Finanzmittel für die Digitalisierung des Zugangs zur Justiz und der justiziellen Zusammenarbeit sowohl im Rahmen des Programms "Justiz" als auch der Fazilität "Connecting Europe" (CEF) bereitgestellt hat. Einige Mitgliedstaaten haben jedoch eigene Kostenschätzungen vorgenommen und die vorläufige Schlussfolgerung gezogen, dass diese Kosten höher wären als die Schätzungen der Kommission. Es ist wohl eine weitere Analyse der Kosten erforderlich, damit einige Delegationen die Auswirkungen der beiden Vorschläge für Änderungsrechtsakte auf ihre nationalen Systeme besser verstehen können.

III. ORIENTIERUNGS AUSSPRACHE

15. Auf der Grundlage der Beratungen in der Arbeitsgruppe werden mögliche Kompromisse zu den gemeinsamen Digitalisierungsaspekten beider Vorschläge davon abhängen, wie sie weiter ausgestaltet werden. Die Beibehaltung der obligatorischen Nutzung eines IT-Systems wäre denkbar, wenn gleichzeitig ein längerer Übergangszeitraum festgelegt würde, um die Nutzung verbindlich zu machen, und wenn (noch festzulegende) Ausnahmen zulässig sein sollen, um auch die herkömmliche papiergestützte Zustellung von Schriftstücken und die papiergestützte Beweisaufnahme zu ermöglichen. Parallel dazu sollten weitere Arbeiten unternommen werden, um zu ermitteln, welche Kosten den Mitgliedstaaten entstehen. Es könnte auch eine nicht obligatorische Nutzung eines IT-Systems in Erwägung gezogen werden. Dies sollte jedoch unter dem Gesichtspunkt des Mehrwerts der Überarbeitung der beiden Verordnungen und ihrer praktischen Auswirkungen unter Berücksichtigung der in den Ziffern 11 und 13 dargelegten Aspekte bewertet werden.

16. Im Hinblick auf weitere Fortschritte bei diesen beiden Dossiers ist der Vorsitz der Auffassung, dass Beratungen auf Ministerebene über die Aspekte der Digitalisierung geführt werden müssen, da diese in den beiden Vorschlägen eine wichtige Rolle spielen. Es ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Zahl der grenzüberschreitenden Fälle zugenommen hat und angesichts der steigenden Zahl grenzüberschreitender Transaktionen und der steigenden Zahl von Rechtsinstrumenten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen noch weiter zunehmen wird. In diesem Zusammenhang könnte der Einsatz moderner Technologien dazu beitragen, dass grenzüberschreitende Verfahren schneller und kostengünstiger werden.
17. Die Ergebnisse dieser Beratungen, die auf dem Grundsatz beruhen, dass *nichts vereinbart ist, solange nicht alles vereinbart ist*, sollten als Richtschnur für die weitere Arbeit an den Vorschlägen dienen.
18. Vor diesem Hintergrund – wobei davon ausgegangen wird, dass eine weitere Analyse der voraussichtlichen Kosten erforderlich ist – ersucht der Vorsitz den Rat, eine Orientierungsaussprache über folgende Fragen zu führen:
- a) Sollte die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit bei der Zustellung von Schriftstücken/Beweisaufnahme auf einem sicheren dezentralen IT-System mit vernetzten nationalen IT-Systemen basieren?
 - b) Sollte die Einführung und die Nutzung eines solchen IT-Systems für die Mitgliedstaaten – unter Festlegung eines längeren Übergangszeitraums und unter der Voraussetzung, dass die Kommission eine Referenzlösung für die Implementierung eines Back-End-Systems vorlegt – obligatorisch sein? Falls die Nutzung obligatorisch sein soll, in welchem Umfang und unter welchen Umständen sollten andere Kommunikationswege zugelassen werden?
 - c) Sollte e-CODEX die Softwarelösung für das dezentrale IT-System sein?