

Zivilrechtliche Begleitmaßnahmen zu Justiz 3.0

Vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Einbringende Stelle: Bundesministerium für Justiz
Vorhabensart: Bundesgesetz
Laufendes Finanzjahr: 2021
Inkrafttreten/
Wirksamwerden: 2022

Vorblatt

Problemanalyse

Die Digitalisierung schreitet in allen Lebensbereichen – Bevölkerung und Wirtschaft gleichermaßen umfassend – unaufhaltsam voran. In zunehmendem Maße wird auch von der Justiz ein Angebot an digitalen Leistungen erwartet. Um den Bedürfnissen der digitalisierten Gesellschaft nachkommen und Effizienzpotentiale heben zu können, muss die Digitalisierung auch in der Justiz vorangetrieben werden. Im Regierungsprogramm findet sich im Kapitel Justiz ein klares Bekenntnis zum Ausbau der Digitalisierung in der Justiz. Die Weiterführung der strategischen Initiative Justiz 3.0. zur Digitalisierung der Aktenführung wird ausdrücklich erwähnt. Mit der strategischen Initiative Justiz 3.0 arbeitet das Bundesministerium für Justiz unter Einbeziehung aller Berufsgruppen und Standesvertretungen an vollständig digitalen Arbeitsabläufen sowie den dafür notwendigen IT-Arbeitsplätzen an den Gerichten und Staatsanwaltschaften. Damit wird das Ziel verfolgt, die von der Justiz angebotenen Services für Bürger*innen sowie Unternehmen bei stetig wachsender Arbeitslast und zunehmenden Herausforderungen zeitgemäß und effizient bewältigen zu können. Nachdem im Dezember 2016 mit dem Pilotbetrieb an vier Gerichten gestartet werden konnte, wurden in den Folgejahren permanent Verbesserungen an der Stabilität und Performance des Gesamtsystems sowie funktionale Erweiterungen insbesondere auf Basis von Feedback und Anregungen der Justizmitarbeiterinnen und Justizmitarbeiter vorgenommen, sodass aktuell im Bereich Zivilverfahren und Justizverwaltung 18 Gerichte im Echtbetrieb der vollständig digitalen Akten- und Verfahrensführung sind.

Die Gebühren für Aktenabschriften nach der Tarifpost 15 bauen noch auf der analogen Welt auf; so wird die so genannte "Kopiergebühr" nach Seiten bemessen. Für digitale Aktenkopien gibt es nur unzureichende Regelungen, bei denen Unterschiede in der Kopierdauer und unterschiedlich große Dateninhalte in vielen Fällen zu Unzulänglichkeiten bei der Berechnung der Gebühren führten. Auch bei der Akteneinsicht im Wege der Amtshilfe und der Herstellung von Kopien zu wissenschaftlichen oder statistischen Zwecken bestehen in der Praxis Unklarheiten und damit Rechtsunsicherheit. Schließlich gibt es einige Unstimmigkeiten im Bereich der Vergleichsgebühr, die Vergleichsabschlüsse vor Gericht potenziell verhindern.

Ein weiterer Themenkomplex, der mit diesem Entwurf geregelt werden soll, betrifft die Abschaffung von Doppelgleisigkeiten bei der Einbringung von Gebühren, Geldstrafen und Kosten. Das Gerichtliche Einbringungsgesetz sieht derzeit vor, dass alle nach § 1 GEG einzubringenden Beträge mittels Bescheid im Justizverwaltungsweg zu bestimmen sind, wenn diese nicht sogleich nach § 4 GGG entrichtet werden oder deren Einziehung erfolglos geblieben ist (§ 6a Abs. 1 GEG). Die Vorschreibungsbehörde muss daher selbst dann, wenn ein an sich bereits exekutionsfähiger Titel eines Gerichts oder einer anderen Verwaltungsbehörde vorliegt, einen weiteren Titel im Verwaltungsweg schaffen (Zahlungsauftrag). Dieser verwaltungsbehördliche Titel wird letztlich auch von der Einbringungsstelle als Exekutionstitel nach § 1 Z 12 EO betrieben. Dies schafft eine Vielzahl von Problemen und führt unter anderem zu einer Doppelgleisigkeit der Rechtsmittelzüge, die in manchen Fällen vermieden werden kann. Den Sachverständigen und Dolmetschern kommt sowohl im Zivil- als auch im Strafverfahren besondere Bedeutung für den Verfahrensverlauf und den Ausgang der Rechtssache zu. Das dieser Bedeutung Rechnung tragende österreichische Gerichtssachverständigen- und Gerichtsdolmetscherwesen hat sich bewährt; es gilt, dieses auf dem Stand der Zeit zu halten.

Ziel(e)

Digitale Verfahrensführung bedeutet eine jederzeitige zentrale Zugriffsmöglichkeit auf den Akt, mobile orts- und zeitunabhängige Bearbeitungsmöglichkeiten, eine Steigerung der Qualität durch zeitgemäße Recherche- und Wissensmanagementfunktionen sowie die Nutzung von Rationalisierungspotenzialen. Da es derzeit noch auf längere Sicht Papierakten geben wird, sind Regelungen für beiden Arten der Aktenführung erforderlich.

Weitere Ziele sind eine bürgerfreundliche und verwaltungsentlastende Neuregelung der Gebühren für die Akteneinsicht; die Förderung von Vergleichsabschlüssen und die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten bei der Einbringung von Gebühren, Geldstrafen und Kosten.

Erreicht werden sollen schließlich Verbesserungen im gerichtlichen Sachverständigenwesen unter Berücksichtigung der Aspekte der Verfahrensbeschleunigung, der Verfahrensökonomie und der Qualitätssicherung.

Auch die Anpassung der Verfahrensgesetze an geänderte Rahmenbedingungen wird angestrebt, ebenso wie die Rechtsbereinigung in diesem Bereich, um eine leichtere Auffindbarkeit und einen besseren Überblick über die Rechtslage für die Rechtsanwender zu ermöglichen.

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

1) Die verfahrensrechtlichen Vorgaben und Abläufe sollen grundsätzlich nicht verändert werden. Dort, wo die digitale Aktenführung Sonderregelungen erfordert, wie dies etwa bei der Unterschriftsleistung der Fall ist, werden neue Regelungen geschaffen, die parallel zu den für auf Papier geführte Akten für digital geführte Akten gelten. An die Stelle der im Papierakt vorgesehenen handschriftlichen Unterfertigung tritt die qualifizierte Signatur im digital geführten Akt. Je nach Aktenführung bestehen daher zwei gleichwertige Unterschriftsmöglichkeiten.

2) Weitere Sonderregelungen, die ausschließlich für die digitale Aktenführung von Bedeutung sind, betreffen den Umgang mit Papierstücken, die in den digital geführten Akt Eingang finden sollen. Regelungen sind auch für jene Papierstücke oder Gegenstände erforderlich, die nicht eingescannt oder sonst in ein elektronisches Dokument umgewandelt werden können. Auch die digitale Akteneinsicht ist zu regeln.

3) Wegen des Ziels, eine möglichst vollständige digitale Aktenführung zu gewährleisten und die parallele Führung eines Papierakts zu vermeiden, soll die Einbringung von physischen Originalen minimiert werden. Dies kann einerseits dadurch erreicht werden, dass möglichst viele Eingaben elektronisch erfolgen und andererseits möglichst keine Urschriften und Originale dem Gericht vorgelegt werden. Viele Eingaben erfolgen ohnedies bereits unter Verwendung des elektronischen Rechtsverkehrs. Für manche Personengruppen oder Institutionen ist dies verpflichtend (§ 89c Abs. 5 GOG), andere verwenden den ERV freiwillig. Anreize, mit dem Gericht elektronisch zu verkehren, wurden bereits gesetzt und werden auch weiterhin erfolgen. So ist bereits seit 2013 die Einbringung mittels Bürgerkartenfunktion über den WEB-ERV auch für sonst nicht am ERV teilnehmende Personen möglich, der Kreis der zur Teilnahme am ERV verpflichteten Personen und Organisationen wird laufend erweitert und auch Sachverständige und Dolmetscher sind mittlerweile in den ERV eingebunden (§ 89c Abs. 5a GOG). Es soll aber auch soweit als möglich vermieden werden, dass neben den im ERV einlangenden Aktenstücken weitere Papierstücke einlangen, um einerseits die mit der Aufnahme in den digitalen Akt verbundene Arbeitsbelastung gering zu halten, andererseits soll auch verhindert werden, dass physische Aktenteile verwaltet werden müssen. Dies lässt sich im Zivilprozess aber nicht gänzlich vermeiden. Einerseits gibt es Originalurkunden, die sich nicht scannen lassen, ohne dass ihr Beweiswert verloren geht, andererseits muss es dem Gegner des die Urkunde Vorlegenden, aber auch dem Gericht möglich sein, das Original zu überprüfen. Auch Augenscheinsgegenstände sind einem Scan meist nicht zugänglich (man denke an Muster in Markenschutzstreitigkeiten). Es ist aber jedenfalls anzustreben, die Anzahl jener Verfahren zu reduzieren, in denen wegen physischer Beweismittel neben dem digitalen Akt auch ein physischer (Bei)Akt geführt werden muss. Es wird daher – die gängige Praxis festschreibend – vorgesehen, dass Urkunden nur mehr in Abschrift vorzulegen sind, soweit nicht ausdrücklich deren Vorlage in Urschrift vom Gesetz angeordnet oder vom Gericht (auf Antrag des Gegners oder von Amts wegen) verfügt wird.

4) Für elektronische Kopien, die auf von der Justiz zur Verfügung gestellten Datenträgern erstellt werden, soll ein neuer, nach dem Datenvolumen gestaffelter Gebührenansatz zur Anwendung gelangen, und die Tatbestände der Gebührenfreiheit sollen praxisgerecht in einer Bestimmung zusammengefasst werden.

5) In folgenden Fällen soll zur Steigerung eines Anreizes, Vergleiche abzuschließen, die Gerichtsgebühr halbiert werden (wie es derzeit schon beim prätorischen Vergleich der Fall ist): bei Vergleichen, die in einem Mediationsverfahren und in einem Verbraucherschlichtungsverfahren erzielt wurden, und für Vergleiche anlässlich eines Gerichtsverfahrens, die über den Streitgegenstand hinausgehen; bei Klagen in Fällen, in denen die Klage nach Zustellung, aber noch vor Ende der ersten Tagsatzung zurückgezogen wird (etwa weil sich die Parteien außergerichtlich verglichen haben);

6) Dort, wo bereits ein Exekutionstitel existiert, soll der verwaltungsbehördliche "Doppeltitel" (Zahlungsauftrag) abgeschafft werden.

7) Die (von der Justiz geführte) Auslastungsstatistik von Gerichtssachverständigen soll vor deren Bestellung durch die Gerichte verstärkt zu berücksichtigen sein, um die Heranziehung von überlasteten Sachverständigen und dadurch bedingte Verfahrensverzögerungen zu vermeiden.

8) Aufgrund der interoperablen Konzeption des elektronischen Identitätsnachweises (E-ID) nach dem E-GovG soll dieses sichere digitale Identitätsmanagement künftig auch im Bereich der elektronischen Kommunikation der Sachverständigen und Dolmetscher mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften im Weg des elektronischen Rechtsverkehrs Anwendung finden; die dafür notwendigen Zugangsberechtigungen sollen im Weg des E-ID eingeräumt werden. Dazu werden die Regelungen zum Ausweis der Sachverständigen und Dolmetscher im Sachverständigen- und Dolmetschergesetz überarbeitet, gleichzeitig sollen verschiedene Nutzungsmöglichkeiten der Ausweisfunktionen angepasst werden, dies unter gleichzeitigem Entfall damit im Zusammenhang bislang eingehobener Gebühren.

9) Notwendige und zweckmäßige Änderungen, um die Verfahrensgesetze den sich stellenden Anforderungen anzupassen sowie Fortsetzung der Rechtsvereinigung

Schaffung neuer Gerichtsstände für Persönlichkeitsrechtsverletzungen und für Ansprüche aus der Fluggastrechte-VO,

Modernisierung der Bestimmungen über die Bestellung der fachmännischen (in Hinkunft: fachkundigen) Laienrichter in Handelssachen und Übernahme in die JN (derzeit im GOG und in einer VO aus dem Jahr 1897 geregelt)

Erweiterung der für ein strittiges Trennungsverfahren gewährten Verfahrenshilfe auf das einvernehmliche Trennungsverfahren

Übernahme des Inhalts der Kaiserlichen Verordnung vom 14. Dezember 1915 über die Abfassung und Unterfertigung von gerichtlichen Entscheidungen in Zivil- und Strafsachen und von Protokollen bei dauernder Verhinderung des Richters oder des Schriftführers in die Zivilprozessordnung sowie die Richtigstellung von Zitaten

Ermöglichung der Durchführung einer mündlichen Verhandlung unter Verwendung von Videotechnologie

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Das Vorhaben trägt zur Maßnahme "Entwicklung einer vollelektronischen Verfahrensführung (Justiz 3.0)" für das Wirkungsziel "Objektive, faire und unabhängige Führung und Entscheidung von Verfahren durch Gerichte, Staatsanwaltschaften und die Datenschutzbehörde in angemessener Dauer." der Untergliederung 13 Justiz im Bundesvoranschlag des Jahres 2020 bei.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und andere öffentliche Haushalte:

Die geplanten Maßnahmen 1 bis 3 und 7 und 9 haben keine finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

– Ergebnishaushalt

	in Tsd. €	2022	2023	2024	2025	2026
Erträge		-1.312	-1.312	-1.312	-1.312	-1.312

Durch die geplanten Maßnahme 4 sind geringfügige Einnahmenrückgänge zu erwarten, doch dürften sich die geplante Maßnahme letztlich kostenneutral auswirken:

Die Einnahmen der Justiz aus Kopien (FinPos 8170.922) sind seit Jahren rückläufig. 2017 betrug die Einnahmen 1.11 Mio Euro, 2018 wurden 1.02 Mio Euro aus Kopien eingenommen (minus 8,38 %

gegenüber dem Vorjahr) und 2019 verringerten sich die Einnahmen auf 0,91 Mio Euro (minus 11,2 % gegenüber dem Vorjahr). Der Rückgang ist zum Teil auf den allgemeinen Anfallsrückgang zurückzuführen, beruht großteils aber auf der fortschreitenden Digitalisierung der "Kopiergebühren". Es ist zu erwarten, dass die Einnahmen aus Kopiergebühren auch ohne gesetzgeberische Maßnahme weiter sinken werden.

- Der für elektronische Kopien geplante neue, nach Datenvolumen gestaffelte Gebührenansatz vermindert einerseits den mit der Herstellung von elektronischen Kopien einhergehenden Verwaltungsaufwand und vermeidet andererseits "Ausreißerfälle", in denen hohe Gebührenvorschreibungen eine Einsichtnahme verhindern. Die Kosten für die von der Justiz zur Verfügung zu stellenden Datenträger sind in den Gebühren eingepreist.

- Die geplante Möglichkeit eines pauschalierten Kostenersatzes für die Herstellung von Kopien oder Ausdrucken zu wissenschaftlichen oder statistischen Forschungszwecken lässt es nicht nur zu, den (derzeit unberücksichtigten) Ausforschungsaufwand in die Berechnung einfließen zu lassen, sondern gestaltet die Handhabung von derartigen Ansuchen insgesamt einfacher. Sofern von der Einhebung von Gebühren zur Gänze abgesehen wird, liegt die Untersuchung im öffentlichen Interesse der Justiz und ist damit ebenfalls kostenneutral, da der Arbeits- und Zeitaufwand für eigene Untersuchungen gespart wird.

- Die geplante Gebührenfreiheit für Aktenkopien für die juristische Prozessbegleitung im Strafverfahren führt zu jährlichen Einnahmerückgängen in Höhe von rund 175.000 Euro, was dem Vergleichswert aus dem Jahr 2019 entspricht. Die Maßnahme ist aber insgesamt ebenfalls kostenneutral: Dem Wegfall von Einnahmen in vorgenannter Höhe stehen Minderausgaben (aufgrund der Refundierung durch die Justiz) in gleicher Höhe gegenüber.

Die geplanten Maßnahme 5 lässt folgende Einnahmerückgänge erwarten:

Die vorgeschlagene Halbierung der Gebühr für streitwerterhöhende Vergleiche führt zu einem Einnahmerückgang von höchstens rund 500.000 Euro jährlich, da von den rund 2 Mio Euro Gebühreinnahmen jährlich ca. die Hälfte als „ergänzende Vergleichsgebühr“ vorgeschrieben wurde, die wiederum um die Hälfte gesenkt werden soll. Möglicherweise wird dieser Effekt jedoch damit ausgeglichen, dass ein Anreiz geschaffen wird, mehrere Angelegenheiten gerichtlich zu vergleichen, womit wiederum höhere Gebühreinnahmen einhergehen.

Bei der Halbierung der Gebühr bei Zurückziehung nach Zustellung der Klage, aber noch vor Ende der ersten Tagsatzung ist ein Gebühreenausfall von 385.346 Euro pro Jahr zu erwarten: Nur 0,65 % der Fälle wurden in den Jahren 2018 und 2019 zurückgezogen, was – bezogen auf die jährlichen Gesamteinnahmen aus C, Cg und Cga-Verfahren – 770.692 Euro an Gebühreinnahmen ausmacht; davon soll nur mehr die Hälfte eingenommen werden.

Da sich die direkt beim OGH getätigten Gebühreinzahlungen auf nicht mehr als 600.000 Euro jährlich belaufen, fällt die vorgeschlagene Maßnahme in nur zu vernachlässigender Weise ins Gewicht.

Die geplante Maßnahme 6 ist kostenneutral: Durch die geplante Abschaffung der „Doppeltitel“ im gerichtlichen Einbringungsverfahren ist mit einer Einsparung von zumindest 25.000 Zahlungsaufträgen jährlich zu rechnen.

Dadurch entsteht ein Ausfall von je 8 Euro an Einhebungsgebühr pro Zahlungsauftrag (insgesamt daher 200.000 Euro) sowie den einmaligen Kosten der technischen Umstellung der EDV-Systeme von kalkulierten 63.500 Euro. Dem stehen aber Ersparnisse für die Zustellung von Zahlungsaufträgen (aktuell 3,82 Euro für die Zustellung mit Rückschein bzw. 7 Cent pro Zustellung im ERV) entgegen. Bei einer erhobenen Zustellungsquote von zuletzt zumindest 80 Prozent der Zahlungsaufträge über die Poststraße sind daher bereits im ersten Jahr die Kosten der Umstellung der EDV-Systeme amortisiert. Zusätzlich ist aufgrund einer entsprechend reduzierten Fallzahl an Vorstellungsverfahren an die Vorschreibungsbehörden sowie Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht – hier ist für die kommenden Jahre ein Rückgang von zumindest Beschwerdeverfahren jährlich zu erwarten – mit einer Entlastung des Behördenapparats zu rechnen. Es ist daher unter langfristiger Sicht die Kostenneutralität der geplanten Maßnahme anzunehmen.

Der im Rahmen der Maßnahme 8 (auch) vorgeschlagene Entfall der Ersatzpflicht der Sachverständigen/der Dolmetscher für die Kosten der Ausstellung der Gerichtssachverständigen- bzw. Gerichtsdolmetscherausweise wird vorerst zu jährlichen Mehrausgaben für den Bund in einer Größenordnung von 48.300 Euro führen. Längerfristig sollten sich diese Ausgaben aber merklich reduzieren, weil beabsichtigt ist, diese Ausweise sukzessive durch die Justiz selbst herzustellen. Daneben wird die hier ebenfalls vorgeschlagene Streichung der Pauschalgebühr nach Tarifpost 14 Z 3a GGG (für Zusatzeintragen in die Gerichtssachverständigen- und Gerichtsdolmetscherliste gemäß § 3a Abs. 5

SDG) – gemessen an den dahingehenden Gebühreneinnahmen im Jahr 2019 – zu einem Gebührenaufschlag in einer Größenordnung von etwa 3.400 Euro jährlich führen.

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 5.8 des WFA – Tools erstellt (Hash-ID: 1190364967).