

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten“

(1999/C 368/16)

Der Rat beschloß am 12. Juli 1999, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch bestellte Herr Hernández Bataller zum Hauptberichterstatler.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 367. Plenartagung am 20. und 21. Oktober 1999 (Sitzung vom 21. Oktober) mit 85 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. In einem Rechtsstaat ist es Aufgabe der Gesetzgebung, mit Hilfe allgemeiner Rechtsnormen ein Gleichgewicht zwischen den Rechten und den Pflichten des einzelnen herzustellen; für den Fall, daß die durch die so errichtete Rechtsordnung anerkannten Rechte durch einen Verstoß gegen eine solche Norm verletzt werden, muß es ein gerichtliches Verfahren geben, durch das die Ansprüche der Rechtsuchenden gewahrt werden und gleichzeitig das vom Gesetzgeber gewünschte Interessengleichgewicht wiederhergestellt wird. Daher ist der Zugang zur Justiz eines der Menschenrechte.

1.2. Gemäß Artikel 2 des EU-Vertrags setzt sich die Union u. a. folgende Ziele:

- die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist;
- die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und seine Weiterentwicklung, wobei geprüft wird, inwieweit die durch diesen Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit dem Ziel zu revidieren sind, die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen.

1.3. Eine dieser Maßnahmen, die für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich sind, und zwar insbesondere in Anbetracht der stetigen Zunahme neuer Geschäftsformen wie z. B. dem grenzübergreifenden elektronischen Handel, besteht darin, die Übermittlung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen, die in einem anderen Mitgliedstaat zugestellt werden müssen, innerhalb der Gemeinschaft zu verbessern und zu beschleunigen.

1.4. Daher ist es wichtig, daß sich der Rechtsuchende mit den gleichen Garantien, die ihm bei den Gerichten im eigenen Land zustehen, über seine Rechte informieren und sie in Verfahren geltend machen kann, bei denen Zügigkeit und Rechtssicherheit in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

1.5. Die meisten Mitgliedstaaten haben das Haager Übereinkommen vom 15. November 1965 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke im Ausland in

Zivil- und Handelssachen sowie weitere bilaterale oder regionale Übereinkünfte unterzeichnet, die ein kompliziertes, ungleichartig aufgebautes und wenig effizientes Regelwerk bilden.

1.5.1. Vor dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags schlossen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 des EU-Vertrags das durch den Rechtsakt des Rates vom 26. Mai 1997 errichtete Übereinkommen über die Zustellung von gerichtlichen und außergerichtlichen Schriftstücken in Zivil- und Handelssachen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁽¹⁾. Die meisten Mitgliedstaaten haben dieses Übereinkommen jedoch nicht ratifiziert.

2. Der Vorschlag der Kommission

2.1. Ohne Ratifizierung sind die Normen des Übereinkommens des Rates vom 26. Mai 1997 nicht rechtskräftig. Mit der Transposition des Übereinkommens in einen Gemeinschaftsrechtsakt wird insbesondere gewährleistet, daß die Umsetzung zeitnah zu einem einheitlichen, im voraus bekannten Zeitpunkt erfolgt.

2.1.1. Der Vorschlag für eine Richtlinie hat zum Ziel, die Übermittlung von in einem anderen Mitgliedstaat zuzustellenden gerichtlichen und außergerichtlichen Schriftstücken in Zivil- und Handelssachen innerhalb der Gemeinschaft zu verbessern und zu beschleunigen.

2.1.2. Der durch das Übereinkommen geregelte Bereich fällt unter Artikel 65 des EG-Vertrags. Rechtsgrundlage dieses Vorschlags ist daher Artikel 61 Buchstabe c des EG-Vertrags.

2.1.3. Der neue Titel IV EG-Vertrag gilt nicht für das Vereinigte Königreich und für Irland, es sei denn, diese Länder entscheiden sich für eine Beteiligung an den betreffenden Maßnahmen gemäß dem Protokoll im Anhang zum EG-Vertrag. Das Vereinigte Königreich und Irland erklärten jedoch, sich an den Arbeiten der Gemeinschaft im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen in vollem Umfang beteiligen zu wollen. Auch auf Dänemark findet Titel IV laut dem diesbezüglichen Protokoll keine Anwendung.

⁽¹⁾ ABl. C 261 vom 27.8.1997, S. 1.

2.2. Mit dem Vorschlag wird eine Verbesserung und Vereinfachung des Zustellungsverfahrens für gerichtliche und außergerichtliche Schriftstücke innerhalb des Binnenmarkts angestrebt. Er fügt sich in das Ziel der EU ein, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, in dem der einzelne seine Rechte mit den gleichen Garantien geltend machen kann, die ihm bei den Gerichten im eigenen Land zustehen.

2.2.1. Die Ziele des Vorschlags bieten wegen ihres grenzübergreifenden Bezugs eine ausreichende Rechtfertigung für ein Tätigwerden der Gemeinschaft. Im Hinblick auf die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit beschränkt sich der Richtlinienvorschlag zudem auf das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Mindestmaß.

2.2.2. Der Vorschlag baut auf dem Haager Übereinkommen von 1965 auf, sieht jedoch Neuerungen in folgenden Punkten vor:

- Schaffung direkterer Beziehungen zwischen den für die Übermittlung der Schriftstücke zuständigen Personen oder Stellen und den zustellenden bzw. die Zustellung veranlassenden Personen oder Stellen.
- Verwendung praktischer Hilfsmittel zur Erleichterung der Arbeit dieser Personen, wie etwa moderne Übermittlungswege, ein umfassendes, einfach zu handhabendes Formblatt sowie Verzeichnisse der von den Staaten benannten Empfangsstellen.
- Neue Regeln für die Übersetzung der Schriftstücke zur Wahrung der Rechte der Parteien.
- Errichtung eines Beratenden Ausschusses zur Unterstützung der Kommission bei der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen.
- Ersetzung des bisherigen Verfahrens für die Zustellung von Schriftstücken in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien der einschlägigen Übereinkünfte sind.

2.2.3. Die Richtlinie wurde zwar nach dem Muster des Übereinkommens erarbeitet, doch bestehen folgende Unterschiede:

- Zuständigkeit des Gerichtshofs: Im Gegensatz zu Artikel 17 des Übereinkommens braucht die Aufgabe des Gerichtshofs in der Richtlinie nicht näher bestimmt zu werden.
- Umsetzung der Durchführungsbestimmungen: Der Kommission wird die Befugnis zur Festlegung der Durchführungsrichtlinien erteilt.
- Verhältnis zu anderen Übereinkünften oder Vereinbarungen: Den Mitgliedstaaten ist gestattet, von sich aus oder im Rahmen einer Zusammenarbeit die Übermittlung von Schriftstücken zu beschleunigen. Die Ausübung dieser Option wird von der Kommission insofern kontrolliert, als die Mitgliedstaaten ihr die entsprechenden Vorschriften bereits im Entwurf vorlegen müssen.
- Vorbehalte: Vorbehalte sind gemäß der Richtlinie nicht zulässig, dafür sind aber Übergangs- und Sonderregelungen

vorgesehen, die der Kommission mitzuteilen und im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften zu veröffentlichen sind.

- Formvorschriften: Nach dem Inkrafttreten der Richtlinie obliegt es der Kommission, die Umsetzung der Richtlinie zu überwachen, etwaige Änderungen vorzuschlagen und die in der Richtlinie vorgesehenen Mitteilungen und Notifizierungen den Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Zustellung von Schriftstücken, weil er der vom Ausschuß befürworteten Weiterentwicklung der Europäischen Union als eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dient. Dazu sind u. a. Maßnahmen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen zu ergreifen, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und die Verwaltungsverfahren im Bereich der Justiz zu verbessern.

3.1.1. Der Ausschuß ist überzeugt, daß diese Maßnahmen mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags der Ausübung demokratischer Rechte durch die Bürger einen neuen Impuls verleihen werden.

3.1.2. Der Zusammenschluß von Ländern, deren Kultur, Sozialsystem, politische Organisation und Rechtsordnung sich zwar auf eine gemeinsame Basis und gemeinsame Werte gründen, aber doch ausgeprägte Unterschiede aufweisen, bietet nach Auffassung des Ausschusses viele Vorteile, verursacht jedoch auch Probleme. Die Staaten müssen den wachsenden Anforderungen der Bürgergesellschaft in bezug auf mehr Gleichheit, Gerechtigkeit und einen vergleichbaren Stand der Rechtssicherheit und des Rechtsschutzes gerecht werden.

3.1.3. Der Ausschuß bringt daher seine Überzeugung zum Ausdruck, daß

- das Vertrauen der europäischen Organe und nationalen Einrichtungen untereinander wie auch zwischen diesen und den Unionsbürgern gestärkt werden muß;
- die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts jetzt, nachdem der Binnenmarkt verwirklicht, die gemeinsame Währung eingeführt und die Grundlagen für ein soziales Europa gelegt sind, eines der wichtigsten und vordringlichsten Ziele der Union ist.

3.2. Der Ausschuß ist der Ansicht, daß der Erlaß dieses Vorschlags in Form einer Richtlinie durchaus gerechtfertigt ist, daß derartige Rechtsakte in Zukunft aber die Form einer Verordnung haben sollten.

3.3. Der Ausschuß befürwortet den Wegfall des Übergangszeitraums, um nach und nach den im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen, denn die Erfahrung zeigt, daß die Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten dieses Vertrags von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich verabschiedet wurden, gar nicht oder uneinheitlich umgesetzt wurden.

4. Besondere Bemerkungen

4.1.1. Die durch den Vorschlag begünstigte Zielgruppe sind die „Rechtsuchenden“, also natürliche oder juristische Personen, unabhängig davon, ob sie Bürger eines EU-Mitgliedstaats sind oder nicht. Das Recht auf ein faires und zügiges Gerichtsverfahren ist nicht an die Regeln der Staatsbürgerschaft gebunden, sondern ein grundlegendes Menschenrecht, dessen Wahrnehmung nicht aufgrund der Staatszugehörigkeit beschränkt werden darf. Dazu kommt noch angesichts der Auswirkungen des Vorschlags auf das Funktionieren des Binnenmarkts, daß die Vorzüge, die das Inkrafttreten der Richtlinie mit sich bringen würden, sowohl natürlichen als auch juristischen Personen einschließlich solcher aus Drittstaaten zugute kämen.

4.1.2. Der räumliche Geltungsbereich der Richtlinie ist nicht hinreichend präzisiert und kann zu Unklarheiten bei der Anwendung führen. Die Besonderheiten bestimmter, in Artikel 299 EGV genannter Gebiete und die Verantwortlichkeiten, die einige Mitgliedstaaten über sie ausüben, sind zu berücksichtigen. Daher ist genau festzulegen, daß die Benennung der zuständigen Stellen unabhängig von der konkreten Durchführung der Notifizierung, Übermittlung und Zustellung von der nationalen Behörde vorzunehmen ist, die die auswärtigen Aufgaben des Staates wahrnimmt und folglich die Rechtmäßigkeit der von diesen Stellen vorgenommenen Handlungen garantiert. Die Mitgliedstaaten müssen die dafür nötigen gesetzlichen und administrativen Grundlagen schaffen.

4.2. Für den Fall, daß die Anschrift des Empfängers unbekannt ist, muß in den Richtlinienentwurf ausdrücklich aufgenommen werden, daß der ersuchte Mitgliedstaat eine Pflicht in dem Sinne hat, daß er „mit größtmöglicher Sorgfalt und zumutbarem Aufwand versucht, die Anschrift des Empfängers zu ermitteln“.

4.3. Die Verbesserung und Beschleunigung der Übermittlung und Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- und Handelssachen innerhalb der Gemeinschaft ist nach Ansicht des Ausschusses eine Voraussetzung für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts.

4.3.1. Der Ausschuß weist erneut auf die Bedeutung leicht zugänglicher und zügig durchführbarer Rechtsverfahren hin und fordert die Kommission auf, ihre Vorschläge in diesem Sinn zu verbessern⁽¹⁾. Die Einrichtung wirkungsvoller Rechtsmittelwege stellt eine wirkliche Pflicht der Mitgliedstaaten dar; dazu muß die Effizienz und Zügigkeit der Rechtsverfahren in Zivilsachen verbessert werden, die eine Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke auf der Grundlage des „Grundsatzes der direkten Übermittlung“ auf schnellen Übermittlungswegen zwischen den von den Mitgliedstaaten benannten Stellen erfordern.

4.3.2. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß der Wegfall des Erfordernisses der Beglaubigung der Schriftstücke sowie der Zwischenstufen zwischen der Absendung eines Schriftstücks im Ursprungsmitgliedstaat und seiner Zustellung im Empfangsmitgliedstaat der weiteren Entwicklung des Binnenmarkts förderlich ist.

4.4. Da Zivilklagen, über die in Straf- oder Steuersachen entschieden wird, nicht vom Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs ausgenommen sind und es ebenfalls vorkommen kann, daß Schriftstücke angefordert werden, deren Einordnung in einen Rechtsbereich der zuständigen Justizbehörde nicht immer ohne weiteres möglich ist, sollte zur Wahrung der Rechte der betroffenen Parteien ein Absatz mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

„Die Empfangsstelle ordnet die Schriftstücke, deren Rechtsnatur nicht eindeutig dem Zivil- oder dem Handelsbereich zugeordnet werden kann, die jedoch Anknüpfungspunkte zu diesen Bereichen aufweisen, möglichst flexibel ein.“

4.5. Eine zügige Übermittlung kann den Einsatz jedes geeigneten Mediums rechtfertigen, sofern bestimmte Bedingungen an die Lesbarkeit und die Originaltreue des empfangenen Schriftstücks erfüllt sind. Die Verantwortung des Staates für die Nichtdurchführung der notwendigen Schritte innerhalb einer „angemessenen Frist“ muß klar festgeschrieben werden.

4.5.1. Der Ausschuß würde es begrüßen, wenn in dem Vorschlag auch technische Neuerungen und neue Kommunikationsmedien, die von den Empfangs- und Übermittlungsstellen gutgeheißen werden, wie z. B. E-Mail oder Internet, Berücksichtigung fänden, sofern dadurch das Gleichgewicht zwischen Zügigkeit und Rechtssicherheit nicht gestört wird. Artikel 4 Ziffer 5 sieht aber offenbar nur die Übermittlung von Schriftstücken auf dem Postweg vor; dies wäre zu ändern.

4.6. Die Beibehaltung des Grundsatzes der Unentgeltlichkeit der von der Verwaltung erbrachten Dienste in bezug auf die Ausgaben für die Zustellung der Prozeßhandlungen bedeutet eine Unterstützung des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gericht, denn dadurch werden der Zugang zur Justiz erleichtert und die Wirksamkeit der Rechtsordnung gewährleistet. Der Ausschuß ist der Auffassung, daß die unentgeltliche Erbringung einer Prozeßkostenhilfe für Minderbemittelte in allen Phasen eines Rechtsverfahrens sichergestellt sein sollte.

4.6.1. Für den Fall, daß die Kosten vom Ersuchenden zu tragen sind, betont der Ausschuß erneut⁽²⁾, daß ihre Höhe ein erschwingliches Maß nicht übersteigen darf und auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Auslagen festzulegen ist.

4.7. Das „Handbuch“, das von der Kommission erstellt und jährlich aktualisiert werden soll, müßte allen Wirtschaftsakteuren und allgemein den Rechtsuchenden zugänglich gemacht werden, z. B. über das Internet, um die von den Übermittlungs- und Empfangsstellen geforderten Voraussetzungen bekannt zu machen.

4.8. In Artikel 15 Ziffer 1 wird der Ausdruck „jeder an einem gerichtlichen Verfahren Beteiligte“ gebraucht, der juristisch nicht eindeutig ist, insbesondere angesichts dessen, daß diese Bestimmung dem einzelnen das Recht einräumt, sich in der Hoffnung auf einen vermeintlich schnelleren Erhalt des Schriftstücks für einen anderen Übermittlungsweg zu entscheiden, d. h. die Zustellung durch die offiziellen Stellen abzulehnen.

(1) ABl. C 407 vom 28.12.1998, S. 50.

(2) Siehe Stellungnahme des WSA zum „Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors“, ABl. C 169 vom 16.6.1999, S. 30.

4.8.1. Dem Ausschuß erscheint es daher besser, den Begriff des „Beteiligten“ so zu formulieren, daß darunter Personen zu verstehen sind, die gemäß der Prozeßordnung des ersuchenden Mitgliedstaats als Parteien in einem Gerichtsverfahren gelten, oder auf alle Personen auszudehnen, die zwar noch nicht in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren als Partei aufgetreten sind, aber gemäß den für dieses Verfahren geltenden Rechtsvorschriften das Recht haben, im Verfahren tätig zu werden, einschließlich des Rechts, Einspruch einzulegen.

4.9. In Artikel 15 Ziffer 2 und Artikel 19 Ziffer 2 geht es um eine spezielle Erklärung, die im Gemeinschaftsrecht praktisch wertlos ist. Nach Auffassung des Ausschusses sollte diese Bestimmung aus Gründen der mit dem Richtlinienvorschlag angestrebten Vereinheitlichung sowie im Hinblick auf die Rechtssicherheit des einzelnen und der betroffenen juristischen Instanzen selbst gestrichen werden.

4.10. Artikel 20 Ziffer 1, wonach die Richtlinie in ihrem materiellen Anwendungsbereich Vorrang vor den Bestimmungen hat, die in den von den Mitgliedstaaten geschlossenen internationalen Übereinkünften enthalten sind, erscheint in jeder Hinsicht unvereinbar mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs. Nach Auffassung des Ausschusses muß diese Formulierung dahin gehend berichtigt werden, daß der Vorrang der Richtlinie vor den in den Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander geltenden Übereinkünften sichergestellt ist und gleichzeitig die zwischen den Mitglied-

staaten und Drittstaaten geltenden Abkommen respektiert werden⁽¹⁾.

4.11. Der Ausschuß spricht sich für die Schaffung eines gemeinschaftsweit koordinierten und kohärenten Rechtssystems aus und fordert die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament auf:

- die durch Artikel 65 EG-Vertrag verliehenen Befugnisse voll auszuschöpfen, um ein Korpus eigener zivilrechtlicher Normen auszuarbeiten und die Kompatibilität von Zivilverfahren zu fördern;
- angemessene Formen der Beteiligung der institutionellen Akteure auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene sowie der Vertreter der Bürgergesellschaft an der Formulierung und Anwendung der zu ergreifenden Maßnahmen vorzusehen;
- dafür zu sorgen, daß die Unionsbürger möglichst umfassend über ihre Rechte unterrichtet und sich ihrer bewußt sind, und in allen EU-Einrichtungen, insbesondere auf der lokalen und regionalen Ebene, Dienste für Rechtsberatung und -beistand einzurichten.

⁽¹⁾ Gerade in diesem letzten Punkt endet der vermeintliche Grundsatz des Vorrangs der Richtlinie, denn Artikel 307 des EG-Vertrags lehnt sich an die in Artikel 30 Absatz 4 Buchstabe b des Wiener Übereinkommens von 1969 in der 1986 geänderten Fassung enthaltene Bestimmung an; siehe auch die Rechtsprechung des EuGH in seinem Urteil „Levy“ vom 2. August 1993, Rechtssache C-158, Sammlung der Rechtsprechung I-4287 (Erwägungsgrund 10 ff., S. 4304 ff.), bestätigt im Urteil „Evans Medical“ vom 28. März 1995, Rechtssache C-324/93, Sammlung der Rechtsprechung I-563 (Erwägungsgrund 25 ff., S. 605 ff.).

Brüssel, den 21. Oktober 1999.

Die Präsidentin
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI