

Brüssel, den 2.12.2020
SWD(2020) 542 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über ein EDV-System für die grenzüberschreitende Kommunikation in Zivil- und
Strafverfahren (e-CODEX) und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726

{COM(2020) 712 final} - {SEC(2020) 408 final} - {SWD(2020) 541 final}

Zusammenfassung
<p>Folgenabschätzung in Bezug auf ein EDV-System für die grenzüberschreitende Kommunikation in Zivil- und Strafverfahren (Kommunikation im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs mithilfe von Online-Datenaustausch – e-CODEX-System)</p>
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
<p>e-CODEX ist ein IT-System für grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit, das seinen Nutzern, ob Justizbehörden, Angehörigen der Rechtsberufe oder Bürgern, ein sicheres Versenden und Empfangen von Dokumenten, Rechtsformularen, Beweismitteln oder sonstigen Informationen ermöglicht. e-CODEX wurde zwischen 2010 und 2016 von einem Konsortium aus 21 Mitgliedstaaten der EU mit EU-Finanzmitteln aus dem Programm zur Unterstützung der IKT-Politik, einem Teil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP), entwickelt. Die Mitgliedstaaten nutzen das System auf freiwilliger Basis für Verfahren wie den Europäischen Zahlungsbefehl oder das europäische Verfahren für geringfügige Forderungen. Um die Pflege, Weiterentwicklung und künftige Erweiterung des Systems auf andere gerichtliche Verfahren sicherzustellen, sollte nun eine Lösung zur Sicherstellung seiner angemessenen Finanzierung und Nachhaltigkeit gefunden werden. Dies ist auch eine Voraussetzung für die Annahme des Systems durch die Mitgliedstaaten, die es bislang nicht nutzen. Die Europäische Kommission entwickelt bereits das System für den digitalen Austausch elektronischer Beweismittel (eEDES), welches e-CODEX als Kommunikationskanal nutzt. Die Mitgliedstaaten werden voraussichtlich bis 2021 mit eEDES vernetzt sein. e-CODEX ist außerdem die Software-Lösung, die mit größter Wahrscheinlichkeit für die Einrichtung des dezentralen IT-Systems im Rahmen der Verordnungen über die Zustellung von Schriftstücken und die Beweisaufnahme verwendet wird. Wenn e-CODEX nicht mit einem nachhaltigen Management ausgestattet wird, könnte diese Arbeit beeinträchtigt werden, auch mit Blick auf alle Verfahren, bei denen dieses System bereits versuchsweise genutzt wird.</p>
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
<p>Das allgemeine Ziel besteht darin, durch Sicherstellung einer optimalen Nutzung gerichtlicher Verfahren das wirksame Funktionieren eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu fördern. Ein auf Justizbehörden zugeschnittenes gemeinsames System für Online-Kommunikation ist für die Verwirklichung dieses Ziels unerlässlich. Konkret zielt die Initiative darauf ab, Ineffizienzen bei der grenzüberschreitenden Kommunikation mittels Sicherstellung einer nachhaltigen Pflege des e-CODEX-Systems vorzubeugen und die Effizienz mittels Sicherstellung einer breiteren Nutzung des e-CODEX-Systems zu steigern.</p>
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
<p>Ein Mechanismus für den sicheren Austausch grenzüberschreitender Informationen in rechtlichen Verfahren wird am besten auf EU-Ebene erzielt, weil es einer allgemein anerkannten Lösung bedarf. Ohne ein Tätigwerden der EU besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten unabhängig voneinander eigene nationale Systeme entwickeln, was zu einem Mangel an Interoperabilität zwischen den Systemen führt. Zwar ist die Pflege auf EU-Ebene mit Kosten verbunden, sie ist aber die einzige Möglichkeit, ein interoperables System für die grenzüberschreitende Kommunikation zwischen Justizbehörden zu erzielen.</p>

B. Lösungen
Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?
<p>Mehrere gesetzgeberische und nicht gesetzgeberische Optionen wurden erwogen. Einige Optionen wurden bereits frühzeitig verworfen: Die Schaffung einer Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit wurde verworfen, da sie gemessen an den begrenzten Aufgaben, mit denen diese Einrichtung betraut würde, unverhältnismäßig wäre. Ferner wurden die Nutzung oder Entwicklung eines alternativen Systems verworfen, vor allem, weil sich die aktuelle e-CODEX-Lösung als sehr wirksam und effizient für die Verfahren erwiesen hat, für die es bereits verwendet wird, und weil davon ausgegangen werden kann, dass sich die 24 Mio. EUR, die in die Entwicklung</p>

von e-CODEX investiert wurden, bezahlt machen werden. Außerdem würde eine kommerzielle Lösung Fragen bezüglich der langfristigen Nachhaltigkeit und der Vertraulichkeit und Integrität der ausgetauschten Daten aufwerfen, weil der Eigentümer der Lösung theoretisch Zugriff auf die mit seiner Lösung übermittelten Daten haben könnte. Die Möglichkeit, e-CODEX einem Mitgliedstaat oder einem Konsortium aus Mitgliedstaaten zu übergeben, konnte nicht in Erwägung gezogen werden, da die Mitgliedstaaten diese Möglichkeit klar ablehnen. Sie haben in mehreren Schlussfolgerungen des Rates deutlich gemacht, dass sie es vorziehen, eu-LISA mit der Sicherstellung der Pflege und Weiterentwicklung von e-CODEX zu betrauen.

Unter diesen Bedingungen wurden zwei Optionen mit dem Ausgangsszenario – dass e-CODEX nicht dauerhaft gepflegt wird und somit ausläuft – verglichen. Am besten geeignet erschien die Option, eine Agentur mit e-CODEX zu betrauen. Die alternative Option, dass die Europäische Kommission die Pflege von e-CODEX sicherstellt, wurde als weniger günstig betrachtet, da es auf diese Weise schwieriger wäre, die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Leitung des Systems sicherzustellen – etwas, das die Mitgliedstaaten als wichtig erachten, um die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten. Eine Agentur könnte außerdem eine flexiblere Lösung sein, die eine bessere Berücksichtigung der Beiträge der Interessenträger ermöglichen würde. Von den bestehenden Agenturen ist die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) die einzige, die über einschlägige Erfahrung im Management von IT-Großsystemen verfügt, daher sollte sie mit dem Management von e-CODEX betraut werden. Um die Annahme einer Rechtsgrundlage für e-CODEX zu ermöglichen und eine angemessene Übergabe sicherzustellen, müsste das aktuelle Konsortium aus Mitgliedstaaten oder eine neue Stelle die Pflege von e-CODEX im Zeitraum 2021–2023 fortsetzen.

Wer unterstützt welche Option?

Die Mitgliedstaaten haben nachdrücklich betont, dass sie die Übergabe von e-CODEX an eine Agentur bevorzugen, und vertreten die Ansicht, dass eu-LISA am besten geeignet ist (zuletzt in den auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ im Oktober 2020 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates).

Auch Interessenträger, die die großen im Rechtsbereich tätigen Berufsverbände in Europa vertreten, haben sich für eine dauerhafte Lösung für das e-CODEX-System ausgesprochen. Mehrere Interessenträger erachten eu-LISA im Zuge der Folgenabschätzung in der Anfangsphase als für das Management des Systems am besten geeignete Stelle.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

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

Als grundlegendes IT-System für die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit wird e-CODEX grenzüberschreitende gerichtliche Verfahren vereinfachen und beschleunigen. Durch die Steigerung der Effizienz grenzüberschreitender Verfahren würde e-CODEX außerdem dazu beitragen, das Funktionieren des digitalen Binnenmarktes zu verbessern. Die Nutzung von e-CODEX hätte positive Auswirkungen auf die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, indem die Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden in Strafsachen erleichtert würde. Die Effizienz nationaler Gerichte könnte infolge der Digitalisierung von Verfahren ebenfalls gesteigert werden.

Eine EU-Regulierungsagentur wie eu-LISA wird die nötige Kapazität bieten, um die langfristige Pflege des e-CODEX-Systems sicherzustellen. Die Agentur wird in der Lage sein, Entscheidungsverfahren festzulegen und so eine schnelle Angleichung der Bedürfnisse zu ermöglichen, die in unterschiedlichen Gemeinschaften einschließlich Mitgliedstaaten und Nutzern von e-CODEX entstehen.

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

Die Übernahme der Aufgaben, die derzeit vom e-CODEX-Konsortium der Mitgliedstaaten ausgeführt werden, wird sich mit Kosten im EU-Haushalt niederschlagen. Die Gesamtkosten für 2022–2027 belaufen sich auf 9,667 Mio. EUR (Jahresdurchschnittskosten von 1,611 Mio. EUR). Die Kosten umfassen die zusätzlichen Personalmittel, die für die Durchführung der Tätigkeiten durch eu-LISA und die Kommission notwendig sind. Bei eu-LISA beginnt die Einstellung interner Ressourcen bereits am 1. September 2022 mit zwei Stellen für Vertragsbedienstete. Ab dem 1. Januar 2023 sollte eu-LISA über insgesamt zwei Bedienstete auf Zeit und drei Vertragsbedienstete verfügen, die die Kernaufgaben im Zusammenhang mit e-CODEX ausführen. Darüber hinaus muss die Kommission (Generaldirektion Justiz und Verbraucher) einbezogen werden, um die Arbeit von eu-LISA politisch zu steuern, die Agentur zu überwachen und die notwendigen Durchführungsrechtsakte, die in der Verordnung vorgesehen sind, auszuarbeiten. Hierzu ist ab 2022 eine zusätzliche Planstelle im Haushalt

veranschlagt.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

KMU und Kleinstunternehmen werden von der durch e-CODEX ermöglichten Digitalisierung gerichtlicher Verfahren profitieren. Durch die Möglichkeit, Forderungen online vor Gericht zu bringen, etwa bei der Anwendung des Europäischen Zahlungsbefehls oder Forderungen im Rahmen des europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen, werden Portokosten wegfallen und Kosteneinsparungen infolge von effizienteren und kürzeren Verfahren erzielt. Die Implementierung von e-CODEX für ein bestimmtes rechtliches Verfahren ist mit keinen zusätzlichen Kosten für KMU (oder andere Akteure) verbunden.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Zu erwarten sind positive Auswirkungen auf die Fähigkeit der nationalen Justizbehörden, mit Justizbehörden in anderen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. So könnte das e-CODEX-System zum Beispiel die Vollstreckbarkeit von Bußgeldbescheiden wegen Verkehrsdelikten gegenüber im Ausland ansässigen Personen erleichtern.

Die Installation und Verwendung von e-CODEX werden für Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, mit Kosten verbunden sein. Die Kosten sollten höchstens 80–100 Personentagen pro Implementierung entsprechen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben? Höchstens 6 Zeilen

Durch die erweiterte Nutzung eines IT-Systems wie e-CODEX für rechtliche Verfahren könnten natürliche Ressourcen geschont werden, indem der Papierverbrauch verringert würde. Auch die geringere Nutzung von Transportdiensten für die Postzustellung könnte sich positiv auf die Umwelt auswirken. Außerdem wird angesichts der Tatsache, dass die e-CODEX-Lösung auch im Inland und nicht nur für grenzüberschreitende Fälle eingesetzt werden könnte, ein Ausstrahlungseffekt erwartet, der zur Digitalisierung der nationalen Verwaltungen führt.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft? Höchstens 4 Zeilen

Die Europäische Kommission wird drei Jahre nach der Übergabe von e-CODEX an eu-LISA und danach alle vier Jahre bewerten, inwieweit es eine wirksame Lösung darstellt. Auf der Grundlage dieser Bewertung wird die Europäische Kommission über geeignete Folgemaßnahmen entscheiden.