

**Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage
der Abgeordneten Mechthild Dyckmans u. a. und Fraktion der FDP
„Abschaffung des Exequaturverfahrens“
(BT-Drs. 16/12749)**

[Vorbemerkung der Fragesteller:]

Die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird durch die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 geregelt. Nach deren Artikel 33 werden ausländische Entscheidungen anerkannt, ohne dass es hierfür eines besonderen Verfahrens bedarf. Sie werden gemäß Artikel 38 in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt, wenn sie dort auf Antrag eines Berechtigten für vollstreckbar erklärt worden sind (sog. Exequaturverfahren). Bei Vorliegen einer der in den Artikeln 34 und 35 Absatz 1 genannten Gründe sind Vollstreckbarerklärung sowie Anerkennung zu versagen.

Die Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik, der ad personam auch die Bundesministerin der Justiz angehörte, hat in ihrem Bericht die Abschaffung des Exequaturverfahrens als „generelles Ziel“ bezeichnet (Ratsdokument 11549/08, S. 35). Der für Justiz, Freiheit und Sicherheit zuständige Kommissar, Vizepräsident Jacques Barrot, hat am 18. März 2009 vor dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages erklärt, das Exequaturverfahren müsste „generell abgeschafft werden.“

[Vorbemerkung der Bundesregierung]:

Die von den Fragestellern angesprochene Verordnung (EG) Nr. 44/2001 (nachfolgend: Brüssel I-Verordnung) sieht bereits ein vereinfachtes Vollstreckbarerklärungsverfahren vor. Denn Entscheidungen aus anderen Mitgliedstaaten werden im Vollstreckungsstaat auf bloßen Antrag und nach Vorlage weniger Dokumente unmittelbar für vollstreckbar erklärt, ohne dass die Entscheidung inhaltlich oder verfahrensmäßig näher überprüft wird. Erst auf einen entsprechenden, von der Brüssel I-Verordnung eingeräumten Rechtsbehelf hin überprüft das Vollstreckungsgericht, ob der Anerkennung und Vollstreckung Hindernisse im Sinne der Brüssel I-Verordnung entgegenstehen.

Die Abschaffung des Exequaturverfahrens stellt innerhalb der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen nach Artikel 61 lit. c in Verbindung mit Artikel 65 EG kein Novum mehr dar, sondern ist in Teilbereichen bereits verwirklicht. So ist das Exequaturverfahren (verbunden mit besonderen Vorschriften zum Schutz der verpflichteten Person) abgeschafft worden in Teilbereichen der Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 zur elterlichen Sorge und in Ehesachen (ABl. L 338 vom 23. Dezember 2003, S. 1), in der Verordnung (EG) Nr. 805/2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels (ABl. L 143 vom 30. April 2004, S. 15), in der Verordnung 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens (ABl. L 399 vom 30. Dezember 2006, S. 1), in der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines Verfahrens für geringfügige Forderungen („small claims“) (ABl. L 199 vom 31. Juli 2007, S. 1) und jüngst in der Verordnung (EG) Nr. 4/2009 zum internationalen Unterhaltsrecht (ABl. L 7 vom 10. Januar 2009, S. 1).

Die Abschaffung des Exequaturverfahrens in der zuletzt genannten EG-Unterhaltsverordnung war bereits Gegenstand einer Schriftlichen Frage vom 5. Februar 2008 der Abgeordneten Dyckmans. In ihrer Antwort hat die Bundesregierung vor dem Hintergrund der damals laufenden Verhandlungen zu dieser Verordnung bereits darauf hingewiesen, dass eine ausgeglichene Balance zwischen den Gläubiger- und den Schuldnerrechten gefunden werden müsse (BT-Drucksache 16/8114). Dies gilt umso mehr, als die Verordnung aus deutscher Sicht nicht nur die Vollstreckung ausländischer Titel in Deutschland ermöglicht, sondern gleichzeitig dafür Sorge tragen soll, dass deutsche Unterhaltsgläubiger ihre Titel im Ausland so schnell wie möglich vollstrecken können. In ihrer Antwort auf die Schriftliche Frage hat die Bundesregierung weiterhin ausgeführt, dass auch aus ihrer Sicht zum Schutz des Schuldners besondere Vorkehrungen zu treffen seien. Zum einen müssten dem Schuldner rechtsstaatliche Garantien für ein faires Verfahren gegeben werden. Zum anderen müssten gleichzeitig mit der Abschaffung des Exequaturverfahrens die Vorschriften zum anwendbaren Recht vereinheitlicht werden. Darüber hinaus müssten die in der Zivilprozessordnung vorgesehenen Schuldnerschutzvorschriften aufrechterhalten bleiben.

Die Bundesregierung fordert auch weiterhin bei jeder sich bietenden und geeignet erscheinenden Gelegenheit Vorkehrungen zum Schutz des Schuldners im Zusammenhang mit der Abschaffung des Exequaturverfahrens.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. *Sind die Auswirkungen der Abschaffung des Exequaturverfahrens bereits so eingehend untersucht worden, wie dies nach Ansicht der Hochrangigen Beratenden Gruppe (Ratsdok. 11549/08, S. 35) Voraussetzung für die Abschaffung dieses Zwischenverfahrens ist?*

a) Wenn ja, welche Untersuchungen liegen vor und zu welchem Ergebnis gelangen diese?

b) Wenn nein, wird die Bundesregierung europäischen Rechtsakten, die die Abschaffung dieses Zwischenverfahrens vorsehen, zustimmen, bevor eine solche Untersuchung durchgeführt wurde?

Auch aus dem Bericht der Hochrangigen Beratenden Gruppe, die Vorschläge für die künftigen Schwerpunkte eines neuen JI-Mehrjahresprogramms formuliert hat, ergibt sich, dass die Bundesregierung ihre allgemeinen Anforderungen an die Abschaffung des Exequaturverfahrens in die dortigen Verhandlungen eingebracht hat. Dieser Bericht fordert nämlich, dass die Abschaffung des Exequaturverfahrens nur auf diejenigen Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen ausgeweitet wird, in denen Regeln zum anwendbaren Recht harmonisiert worden sind. Darüber hinaus werden ausreichende rechtliche Garantien (z. B. Mindeststandards oder gemeinsame Vorschriften zu bestimmten Aspekten des Zivilverfahrens) gefordert. Schließlich fordert der Bericht, dass die Auswirkungen der Abschaffung des Exequaturverfahrens eingehend untersucht werden müssen. All dies bedurfte besonderer Anstrengungen, da andere EG-Mitgliedstaaten der Abschaffung des Exequaturverfahrens weitaus offener gegenüberstehen als die Bundesregierung.

Die Hochrangige Beratende Gruppe hat ihren Bericht der Europäischen Kommission zugeleitet. Die Kommission wird diesen Bericht bei der Ausarbeitung ihres im Juni 2009 zu erwartenden Vorschlags für ein neues JI-Mehrjahresprogramm mit berücksichtigen. Ob die Kommission das Petitum aufgreift, die Abschaffung des Exequaturverfahrens ergänzend gesondert untersuchen zu lassen, bleibt abzuwarten. Denn sie hat bereits eine umfangreiche Studie zur Anwendungspraxis der Brüssel I-Verordnung in den Mitgliedstaaten in Auftrag gegeben, die von den Professoren Hess, Pfeiffer und Schlosser erstellt worden ist (Hess/Pfeiffer/Schlosser, *The Brussels I Regulation 44/2001, Application and Enforcement in the EU*, München 2008). Mit dieser Studie sind gemeinschaftsweit breit angelegte Praxisbefragungen bei Gerichten, Rechtsanwälten, Versicherungsunternehmen und Fachverbänden durchgeführt worden. Die Frage nach Erfahrungen mit dem aktuellen

Anerkennungs- und Vollstreckungsregime der Brüssel I-Verordnung ist hierbei einer von mehreren Gesichtspunkten. Die Autoren der Studie zeigen die Abschaffung des Exequaturverfahrens als einen gangbaren Weg auf, um die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen unter den EG-Mitgliedstaaten weiter zu beschleunigen.

Vor dem Hintergrund einer entsprechenden Berichtspflicht aus Artikel 73 der Brüssel I-Verordnung sowie der Studie von Hess/Pfeiffer/Schlosser hat die Kommission am 21. April 2009 zeitgleich einen Bericht über die Anwendung der Brüssel I-Verordnung [Dok. KOM (2009) 174 endgültig] sowie ein Grünbuch zur Überprüfung der Brüssel I-Verordnung [Dok. KOM (2009) 175 endgültig] vorgelegt. In beiden Dokumenten wird unter anderem auch die Abschaffung des Exequaturverfahrens im Bereich der Zivil- und Handelssachen zur Diskussion gestellt.

Der in den Mitgliedstaaten durchzuführende Konsultationsprozess zu diesem Bericht und zum Grünbuch läuft gegenwärtig an. Die Bundesregierung wird die zu beteiligenden Kreise bitten, zur Abschaffung des Exequaturverfahrens im Rahmen der Brüssel I-Verordnung sowie bejahendenfalls zu den erforderlichen Begleitmaßnahmen, insbesondere zum Schutz des Schuldners, Stellung zu nehmen. Mit einer Auswertung der Stellungnahmen zum Grünbuch durch die Kommission ist vor Herbst / Winter 2009 nicht zu rechnen. Die Kommission beabsichtigt, im Anschluss an die Auswertung, d. h. nicht vor Ende des Jahres 2009, soweit erforderlich, förmliche Gesetzgebungsvorschläge zur Ergänzung bzw. Änderung einzelner Bestimmungen der Brüssel I-Verordnung vorzulegen.

Die Bundesregierung beabsichtigt, ihre Position zur Abschaffung des Exequaturverfahrens in der Brüssel I-Verordnung nach Auswertung der deutschen Stellungnahmen zu formulieren, und behält sich vor, gegebenenfalls eine weitere Studie einzufordern.

2. Wird sich die Bundesregierung auf der Basis der bisher vorliegenden Ergebnisse für die Abschaffung des Exequaturverfahrens einsetzen? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?

Über die Abschaffung des Exequaturverfahrens ist bei jedem Rechtsakt gesondert zu entscheiden. Im Übrigen wird auf die Antwort zur Frage 1 verwiesen.

3. *Welche konkreten Maßnahmen meint die Hochrangige Beratende Gruppe, wenn sie vor der Abschaffung des Exequaturverfahrens „ausreichende rechtliche Garantien“ verlangt (Ratsdok. 11549/08, S. 35), und welche rechtlichen Garantien wird die Bundesregierung vor einer Abschaffung des Exequaturverfahrens verlangen?*
4. *Zu welchen Aspekten des Zivilverfahrens soll es nach Ansicht der Hochrangigen Beratenden Gruppe (Ratsdok. 11549/08, S. 35) vor der Abschaffung des Exequaturverfahrens gemeinsame Vorschriften geben und zu welchen Aspekten des Zivilverfahrens wird die Bundesregierung vor einer Abschaffung des Exequaturverfahrens gemeinsame Vorschriften verlangen?*

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet:

Wie in der Vorbemerkung der Bundesregierung bereits angesprochen, fordert der Bericht der Hochrangigen Beratenden Gruppe „ausreichende rechtliche Garantien, z. B. Mindeststandards oder gemeinsame Vorschriften zu bestimmten Aspekten des Zivilverfahrens sowie entsprechende Kollisionsnormen“, d. h. vereinheitlichte Vorschriften zum anwendbaren Recht. Es sollte also zumindest feststehen, dass auf einen Rechtsstreit mit Auslandsberührung in allen Mitgliedstaaten das gleiche Sachrecht zur Anwendung kommt. Die Parteien müssen sich darüber hinaus auf zivilprozessuale Grundvoraussetzungen verlassen können. Bei diesen zivilprozessualen Mindeststandards bzw. den gemeinsamen zivilprozessualen Vorschriften ist insbesondere an Vorschriften zur Absicherung des rechtlichen Gehörs des Schuldners zu denken (siehe Frage 7). Darüber hinaus geht es auch um diejenigen Aspekte, welche die Fragesteller in den Fragen 8 und 9 thematisieren.

5. *Wie wird die Bundesregierung für den Fall der Abschaffung des Exequaturverfahrens sicherstellen, dass die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zur generellen Vollstreckungsmöglichkeit ausländischer Vollstreckungstitel, wonach neben dem ausländischen Verfahrensrecht auch das materielle ausländische Recht der verfassungsrechtlichen öffentlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland entsprechen muss (BVerfGE 63, 343, 366), eingehalten werden?*

Der zitierte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ist am 22. März 1983 ergangen und betraf den deutsch-österreichischen Vertrag vom 11. September 1970 über Rechts- und Amtshilfe in Zoll-, Verbrauchsteuer- und Monopolangelegenheiten (BGBl. 1971 II 1002). Hier

ging es um die Vollstreckung österreichischer Abgabenbescheide durch deutsche Finanzbehörden. Im Ergebnis hatte das Bundesverfassungsgericht keinen Zweifel, dass das materielle österreichische Abgabenrecht der verfassungsrechtlichen öffentlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nicht zuwiderlaufe und auch das österreichische Verfahrensrecht den zu stellenden rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genüge. In verfahrensrechtlicher Hinsicht verlangt das Bundesverfassungsgericht in diesem Beschluss lediglich, dass das Verfahrensrecht des Staates, aus dem der Bescheid stammt, „einem rechtlichen Mindeststandard genügt“ (BVerfGE 63, 342, 366 und 378).

Davon abgesehen beziehen sich die Überlegungen zur Abschaffung des Exequaturverfahrens in der Brüssel I-Verordnung auf das Zivilverfahrensrecht. Hier liegt der Vollstreckung im Regelfall eine gerichtliche Entscheidung zu Grunde. Die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen aus anderen EG-Mitgliedstaaten einschließlich der Abschaffung des Exequaturverfahrens ist in der Europäischen Union abgedeckt durch die Kompetenz zur justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen nach Artikel 61 lit. c in Verbindung mit Artikel 65 lit. a 3. Spiegelstrich EG. Der Grundrechtsschutz, den die Europäische Union gewährleistet, ist dem Grundrechtsschutz des Grundgesetzes (GG) vergleichbar, weshalb Artikel 23 Absatz 1 GG eine entsprechende Übertragung von Hoheitsrechten an die Europäische Union ermöglicht.

Ergänzend wird auf die Antwort zu den Fragen 6 bis 9 verwiesen.

6. *Wie wird die Bundesregierung für den Fall der Abschaffung des Exequaturverfahrens sicherstellen, dass die deutsche Staatsgewalt durch die Vollstreckung ausländischer Entscheidungen nicht gezwungen wird, gegen die Grundrechte des Grundgesetzes zu verstoßen?*
7. *Wie wird die Bundesregierung für den Fall der Abschaffung des Exequaturverfahrens sicherstellen, dass die deutsche Staatsgewalt nur solche ausländischen Entscheidungen vollstreckt, vor deren Erlass dem Beklagten rechtliches Gehör gewährt wurde?*
8. *Wie wird die Bundesregierung für den Fall der Abschaffung des Exequaturverfahrens sicherstellen, dass die deutsche Staatsgewalt nur Entscheidungen eines international zuständigen ausländischen Gerichts vollstreckt?*

9. *Wie wird die Bundesregierung für den Fall der Abschaffung des Exequaturverfahrens sicherstellen, dass nicht eine gerichtliche Entscheidung vollstreckt wird, die mit einer oder mehreren früheren Entscheidungen unvereinbar ist, die zwischen denselben Parteien ergangen sind?*

Ergänzend zur Antwort auf die Frage 5 werden die Fragen 6 bis 9 zusammen beantwortet:

Die Abschaffung des Exequaturverfahrens in der Brüssel I-Verordnung würde sich nur auf Entscheidungen aus den anderen EG-Mitgliedstaaten und nicht auf Entscheidungen aus Drittstaaten erstrecken. Die Europäische Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (Artikel 6 Absatz 1 EUV). Es handelt sich um Grundsätze, die allen EG-Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Darüber hinaus achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben (Artikel 6 Absatz 1 EUV). Über den Schutz dieser Rechte in allen Mitgliedstaaten wachen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und – im Rahmen des Anwendungsbereichs des Vertrags über die Europäische Union – der Europäische Gerichtshof. Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundrechtsschutz durch die Europäische Union als dem Grundrechtsschutz nach dem Grundgesetz gleichwertig anerkannt.

Im Falle der Abschaffung des Exequaturverfahrens in der Brüssel I-Verordnung würde die Bundesregierung zum Schutz der Schuldner ganz konkret in erster Linie diejenigen Vorschriften nutzbar machen, die in vorhandenen EG-Instrumenten enthalten sind, welche kein Exequaturverfahren mehr vorsehen. Hierbei ist etwa an die Rechtsbehelfe zu denken, die dem Schuldner trotz Abschaffung des Exequaturverfahrens im Vollstreckungsstaat verbleiben (siehe zuletzt den umfassenden Rechtsbehelf in Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 4/2009).

Hinsichtlich der Frage 8 ist ergänzend zu bemerken, dass die Brüssel I-Verordnung in ihrer gegenwärtigen Fassung auch schon nur eine sehr eingeschränkte Kontrolle der internationalen Zuständigkeit des Gerichts im Ursprungsstaat vorsieht, ohne dass hierzu Probleme aus der Praxis bekannt geworden sind, welche diese Handhabe in Frage stellen könnten.

Zur Frage 9 ist des Weiteren darauf hinzuweisen, dass die Rechtshängigkeitsregeln der Brüssel I-Verordnung (Artikel 27 ff. Brüssel I-Verordnung) dazu geschaffen worden sind, um Entscheidungen zu derselben Rechtssache in verschiedenen EG-Mitgliedstaaten zu vermeiden.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten (einschließlich der Vorschriften zur internationalen Zuständigkeit und zur anderweitigen Rechtshängigkeit in der Brüssel I-Verordnung) von sich aus überwacht und im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anrufen kann.