

Fryderyk Zoll

Das elektronische Mahnverfahren in Polen – Das Ringen um die Effizienz des Zivilverfahrens bis an die Grenze der Gerechtigkeit

I. Gründe für die Einführung des elektronischen Mahnverfahrens

In internationalen Vergleichen der Wettbewerbsfähigkeit von Staaten wird häufig ange- mahnt, dass das polnische Justizsystem zu langsam sei, was auf die gesamte Wirtschaft einen negativen Einfluss habe.¹ Aus diesem Grund bemüht sich die Regierung schon seit Jahren um die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Wirtschaftstätigkeit in Polen. Das System der Gerichtsbarkeit ist in Polen nicht unterfinanziert. Ganz im Ge- genteil – im europäischen Vergleich wendet Polen einen relativ großen Anteil des BIP für die Gerichtsbarkeit auf und gehört damit zur europäischen Spitze.² Dies hat sich aber relativ wenig auf die Dauer von Gerichtsverfahren ausgewirkt. Man kann aber nicht leugnen, dass der polnische Gesetzgeber zu vielen Maßnahmen gegriffen hat, die diese Lage verändern sollten. Im Bereich des Zivilverfahrens hatte das aber häufig groteske Züge einer übermäßigen Formalisierung des Verfahrens, die man später wieder rückgän- gig machen wollte.³ Abgesehen aber von den ständigen Versuchen, durch die Verände- rungen des Zivilverfahrens eine maximale Effizienzsteigerung zu bewirken, hat man doch versucht, auch die Strukturen der polnischen Justiz zu verbessern und zu opti- mieren. Viele Richter haben Assistenten zur Seite gestellt bekommen, viele Aufgaben wurden in die Hände der Rechtspfleger übertragen. In Krakau wurde mit großem Auf- wand eine zentrale Richterschule eröffnet, sowie auch eine Dauerausbildungsstelle für Richter (und Staatsanwälte) in Lublin eingerichtet.⁴

Zu den Maßnahmen, die eine wesentliche Beschleunigung des Zivilverfahrens be- wirken sollten, gehört auch die Einführung eines e-Gerichts (mit Sitz in Lublin)⁵ im Jahre 2010 und entsprechend zu diesem Zweck maßgeschneiderte Verfahrensvorschrif- ten. Man hat gehofft, dass eine große Zahl der Verfahren zur Eintreibung von Geldfordere- rungen auf den Weg des elektronischen Verfahrens gelenkt werden wird und damit die traditionellen Gerichte entlastet werden können.⁶ Durch die technische Ausrüstung dieses Verfahrens hat man gehofft, dass die Fälle viel schneller abgewickelt werden können.

¹ Siehe dazu *J. Beldowski/M. Ciżkowicz/D. Sześciło*, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych* (Effizienz der polnischen Gerichtsbarkeit im Lichte der polni- schen und internationalen Untersuchung) Warszawa 2011, S. 11.

² Ebd., S. 6. Polen liegt auf dem 5. Platz des Europarats, wenn es sich um die Höhe der Ausgaben (ver- hältnismäßig in Bezug auf BIP) für die Gerichtsbarkeit handelt (Deutschland besetzt in diesem Ver- gleich den 11. Platz).

³ *F. Zoll*, *Limits to the Acceleration of the civil procedure in Poland*, in: *C. H. van Rhee*, *The Law's Delay*, Antwerp, Oxford, New York 2004, S. 393 (394f.); *ders.*, in: *W. H. Rechberger*, *Die Entwick- lung des Zivilprozessrechts in Mittel- und Südosteuropa seit 1918*, Arnhem 2011, S. 117 (120).

⁴ *F. Zoll*, *The System of the Judicial Appointment in Poland*, in: *S. Shetreet/C. Forsyth*, *The Culture of Judicial Independence*, Leiden und Boston 2012, S. 301 (308); *Krajowa Szkoła Sądownictwa i Proku- ratury*, <http://www.kSSIP.gov.pl/>.

⁵ <http://lublin.so.gov.pl/e-sad.html>.

⁶ *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych* (Druk Sejmu VI kadencji, nr 859), Warszawa, 31. Au- gust 2008, www.sejm.gov.pl – Begründung des Entwurfes über die Änderung des Gesetzes – des Zi- vilverfahrensrechts – und einiger Gesetze einschl. der Entwürfe von Ausführungsakten.

Neben der anwenderfreundlichen Bedienung des elektronischen Programms sollte die günstige Gestaltung der Verfahrenskosten zusätzliche Anreize für die Parteien schaffen.⁷

II. Verfahrensrechtliche Besonderheiten des elektronischen Zivilverfahrens

Das elektronische Verfahren wurde als eine Variante des Mahnverfahrens konzipiert.⁸ Es wurde keine Beschränkung der Höhe der eingetribenen Forderungen vorgesehen. Es gibt auch keine Einschränkung für die Rechtsgründe, welche die Forderungen begründen. Es muss sich nur um Geldforderungen handeln. Für das elektronische Verfahren kommen grundsätzlich die Vorschriften über das allgemeine Mahnverfahren zur Anwendung.⁹ Ein Zahlungsbefehl ist nur dann zu verweigern, wenn er offensichtlich unbegründet ist, die genannten Umstände zweifelhaft erscheinen, die Erbringung der Leistung von der Gegenleistung abhängt, der Aufenthaltsort des Beklagten unbekannt oder eine Zustellung im Inland ausgeschlossen ist (Art. 499 iVm. Art. 505²⁸). In allen sonstigen Fällen ist der Zahlungsbefehl vom Gericht zu treffen, wenn die formalen Erfordernisse erfüllt werden. Es ist also nicht nur ein Bagatellverfahren, vielmehr können durch dieses Verfahren auch beachtliche Beträge geltend gemacht werden.¹⁰ Dass die Forderung umstritten ist, ist auch formell keine negative Voraussetzung, wenn die Grenze der offensichtlichen Unbegründetheit der Klage nicht überschritten wird.

Dem Kläger steht es frei, sich für den Weg eines elektronischen Verfahrens zu entscheiden.¹¹ Es wurde ein e-Gericht in Lublin eingerichtet. Dieses Amtsgericht ist sachlich und örtlich zuständig, wenn der Kläger nur die Entscheidung trifft, von diesem Verfahren Gebrauch zu machen.¹² In der Klage müssen nur Beweise genannt werden, die diese Klage begründen. Sie brauchen aber nicht beigelegt zu werden.¹³ Wenn sich der Kläger für ein elektronisches Verfahren entschieden hat, kann er die Klage auf elektronischem Weg erheben.¹⁴ Wie das technisch zu erfolgen hat, wird danach differenziert, ob es sich um einen sog. Massenkläger oder um einen individuellen Kläger handelt.¹⁵ Letzterer muss die Klage mittels einer vom e-Gericht zur Verfügung gestellten Onlinesoftware stellen. Der Kläger muss sich ein Konto im System des Gerichts einrichten lassen, das ihm dann individualisiert aber auch Zugang zu den ebenfalls dort elektronisch geführten Akten ermöglicht. Die Massenkläger (z. B. Telekom -, Energie- und ähnliche Betriebe) können die Klagen mittels einer eigenen Software verfassen und sich sodann mit dem

⁷ J. Pawliczak, Elektroniczne postępowanie upominawcze – założone cele a praktyka funkcjonowania (Elektronisches Mahnverfahren – vorausgesetzte Ziele und die Praxis des Funktionierens), Helsińska Fundacja Praw Człowieka – Raporty, Opinie, Sprawozdania, www.hfpr.pl, S. 10.

⁸ A. Zieliński/K. Flaga-Gieruszynska, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz (Zivilverfahrensgesetzbuch. Kommentar), 2012, Art. 505²⁸ Rn. 2; I. Gil, in: E. Marszałkowska-Krześ, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz (Zivilverfahrensgesetzbuch. Kommentar), 2013, Art. 505²⁸ Rn. 1.

⁹ Art. 505²⁸ des polnischen Zivilverfahrensgesetzbuches.

¹⁰ S. Cieślak, Elektroniczne postępowanie upominawcze (Das elektronische Mahnverfahren), Monitor Prawniczy 7|2010, S. 359.

¹¹ Cieślak, Fn. 10, S. 361.

¹² Cieślak, Fn. 10, S. 362.

¹³ Art. 505³² des Zivilverfahrensgesetzbuches; I. Gil, in: E. Marszałkowska-Krześ, Fn. 8, Art. 505³², Rn. 3; P. Potejko, Elektroniczne postępowanie upominawcze – fikcja wymiaru sprawiedliwości (Elektronisches Mahnverfahren – eine Justizfiktion?), Monitor Prawniczy 1|2010, S. 17.

¹⁴ Cieślak, Fn. 10, S. 363.

¹⁵ Cieślak, Fn. 10, S. 363, Pawliczak, Fn. 7, S. 12.

System des Gerichts in Verbindung setzen.¹⁶ Der Kläger in einem elektronischen Verfahren kann dann nur auf diese elektronische Weise mit dem Gericht kommunizieren. Der Zahlungsbefehl wird dem Beklagten mit der Klageschrift in der traditionellen Papierform zugestellt.¹⁷ Der Beklagte kann den Widerspruch binnen einer zweiwöchigen Frist in Papierform oder elektronisch erheben. Wird aber der elektronische Weg gewählt, so ist dieser die Wahl auch für die weitere Kommunikation mit dem Gericht.¹⁸

Der Widerspruch braucht keine Begründung zu enthalten, es müssen aber die Einreden und Einwände gegen den Zahlungsbefehl genannt werden. Ihre Nichtnennung steht unter der Sanktion ihres Verlustes.¹⁹ Wird der Widerspruch wirksam erhoben, verliert der Zahlungsbefehl vollständig seine Kraft und das Verfahren verläuft dann traditionell bei dem Gericht der allgemeinen Zuständigkeit.²⁰ Durch die Erhebung der Klage in einem elektronischen Verfahren verliert der Kläger die Möglichkeit, von der Wahlzuständigkeit bzw. von einer Gerichtswahlklausel Gebrauch zu machen. Das Verfahren nach der Erhebung des Widerspruchs findet immer bei dem Gericht der allgemeinen Zuständigkeit statt, es sei denn, der Beklagte möchte eine diesbezügliche vertragliche Klausel geltend machen oder auf die Wahlzuständigkeit zurückgreifen.²¹ Ein rechtskräftiger Zahlungsbefehl wird dann vom Gericht automatisch mit einer Zwangsvollstreckungsklausel versehen. Der Zahlungsbefehl wird in elektronischer Form zugestellt.²²

Auf den ersten Blick gibt es in diesem Verfahren nichts, was das Funktionieren des allgemeinen Mahnverfahrens grundsätzlich nur durch den Umstand verändern könnte, dass das Verfahren zum Teil elektronisiert wurde. Das Bestehen einer elektronischen Software und einer Cloud bei dem Gericht, bei dem die Akten elektronisch aufbewahrt werden und die eine Kommunikation mit den Parteien elektronisch erfolgen lässt, ist in unserer Zeit nicht außergewöhnlich. Trotzdem hat das elektronische Verfahren doch das Gesamtbild der Arbeitsweise der polnischen Justiz stark geprägt. Nach der relativ kurzen Erfahrung ist das Bild dieses Verfahrens in keinem Fall eindeutig. Es ebnet zwar den Weg zu einer Modernisierung des polnischen Zivilverfahrens im Allgemeinen, aber es zeigt auch die Grenzen für etwaige Beschleunigungsversuche.²³ Erneut war vonnöten, die Frage nach den durch das Gebot der Gerechtigkeit festgelegten Grenzen für die Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens zu stellen.

¹⁶ Cieślak, Fn. 10, S. 363, Pawliczak, Fn. 7, S. 12

¹⁷ Cieślak, Fn. 10, S. 366f.

¹⁸ A. M. Markuszewska, Charakter sprzeciwu od nakazu zapłaty – postępowanie upominawcze, europejskie postępowanie nakazowe, elektroniczne postępowanie upominawcze (Die Natur des Widerspruches eines Zahlungsbefehls – das Mahnverfahren, das europäische Mahnverfahren, das elektronische Mahnverfahren), *Monitor Prawniczy*, 17|2011, S. 928

¹⁹ Art. 505³⁵ des Zivilverfahrensgesetzbuches, A. M. Markuszewska, Fn. 18, S. 928. Siehe aber die Auffassung von Potejko, Fn. 13, die eine weitgehende Reduzierung des Inhalts eines Widerspruches im elektronischen Mahnverfahren befürwortet, S. 21.

²⁰ Markuszewska, Fn. 18, S. 930.

²¹ Cieślak, Fn. 10, S. 367.

²² Cieślak, Fn. 10, S. 368.

²³ Dazu Potejko, Fn. 13, S. 16.

III. Frage nach der Effizienz des elektronischen Gerichts

Innerhalb der ersten eineinhalb Jahre wurden ca. 1,4 Mio. Klagen elektronisch erhoben und ca. 1,2 Mio. Klagen entschieden. Jeder Rechtspfleger bearbeitet in diesem System ca. 20.000 Fälle jährlich. Durchschnittlich brauchte man 24 Tage um einen Fall zu entscheiden (Stand: 2010).²⁴ Eine solche Bearbeitungsdauer war länger als die Zeit, die in dem traditionellen Mahnverfahren für die Bearbeitung eines Falles aufgewendet wurde. Allerdings wurde diese längere Bearbeitungszeit aufgrund technischer und rechtlicher Probleme, die mit der Einführung des ganzen Systems einhergingen, nicht kritisch beurteilt.²⁵ Allein in der ersten Septemberwoche 2011 wurden 100.000 neue Fälle registriert.²⁶ Einigen Berechnungen zufolge lässt dies auf eine Bearbeitungszeit des Gerichts von einer Minute für ganze 15 Fälle schließen.²⁷ Ende 2011 bestand die Besetzung des Gerichts aus vier Richtern, 96 Rechtspflegern und 70 Büroangestellten.²⁸ Das Gericht wurde zu einer regelrechten „Entscheidungsmaschinerie“. Trotz dieser ganz beachtlichen Zahl von entschiedenen Fällen ist die erwartete Entlastung der „ordentlichen“ Gerichte aber nicht bzw. in einem viel geringeren Ausmaß eingetreten, als es erwartet wurde. Im Jahre 2009 gab es ca. 1,3 Mio. neue Mahnverfahrensfälle. Im Jahre 2010, also im Jahr der Einführung des elektronischen Gerichts, ist diese Zahl auf 1,96 Mio. gestiegen. Man geht davon aus, dass etwa 30% aller neuen Fälle nur aus dem Grund der Einführung des elektronischen Verfahrens bei Gericht eingereicht wurden. Durch die Einführung des elektronischen Verfahrens wurde die Justiz also nicht erheblich entlastet, sondern im Gegenteil: Es werden zusätzliche Anreize geschaffen, solche Geldforderungen gerichtlich einzutreiben, deren Eintreibung ohne elektronisches Verfahren als nicht rentabel erachtet würde.²⁹

Die Gründe für diese Popularität des e-Gerichts und des elektronischen Verfahrens sind komplex. Es wurde überwiegend von Inkassounternehmen in Anspruch genommen.³⁰ Die gesenkten Gebühren, aber auch die technischen Vorteile der bequemen Nutzung der Software, die die Verwaltung vieler Fällen erleichtert, stellen große Vorteile dieser Art des Verfahrens dar.³¹ Nicht zu übersehen ist aber auch die negative, dunkle Seite dieser Verfahrenspraxis. Dieser Schatten hängt zwar nicht notwendigerweise mit der Natur des elektronischen Verfahrens zusammen, ist jedoch durch die Verbreitung dieses Verfahrens besonders aufgefallen.

Im Mahnverfahren wurde häufig die sog. Ersatzzustellung³² verwendet. Die Gläubiger haben mehrfach und zum Teil auch absichtlich eine Anschrift angegeben, die nicht mehr aktuell war. Alle Zustellungen erfolgten an eine alte Adresse. Da verständlicherweise Widersprüche geltend gemacht wurden, waren die Zahlungsbefehle mit einer Vollstreckungsklausel versehen und dienten als Grundlage für die Einleitung der Zwangsvollstreckung. Dem Gerichtsvollzieher wurde dann oft die richtige Adresse mitgeteilt, um eine wirksame Durchführung seiner Handlungen zu ermöglichen. Die Inkassounternehmen haben auf diese Weise versucht, auch zahlreiche bereits verjährte Ansprüche durchzusetzen. Es gab ferner Fälle, bei denen mit dem wahren Schuldner gleich-

²⁴ Die Daten nach Pawliczak, Fn. 7, S. 5.

²⁵ Pawliczak, Fn. 7, S. 5.

²⁶ So in einem populären Presseorgan, Cieślak, Nie 6|2012.

²⁷ Ebd.

²⁸ Nach der Webseite des Gerichts in Lublin, <http://lublin.so.gov.pl/e-sad.html>.

²⁹ Pawliczak, Fn. 7, S. 6.

³⁰ Pawliczak, Fn. 7, S. 12.

³¹ Ebd.

³² Art. 138 des Zivilverfahrensgesetzbuches.

namige Personen, die nicht in den betreffenden Fall involviert waren, einer Zwangsvollstreckung unterworfen waren.³³ In allen diesen Fällen bestehen selbstverständlich Rechtsbehelfe. Eine Zustellung an eine falsche Adresse führt nicht zur Rechtskraft. Im Großen und Ganzen waren die Inkassounternehmen jedoch sehr erfolgreich, unter anderem in der Geltendmachung von längst nicht mehr durchsetzbaren Forderungen mit der Annahme, der Schuldner werde sich nicht wehren. Die Rückabwicklung solcher nicht selten rechtswidrig unternommener Handlungen stellt eine zusätzliche Belastung für die Justiz dar.

IV. Reaktion des Gesetzgebers

Die Lage spitzte sich derart zu, dass der Gesetzgeber nicht umhin kam, Gegenmaßnahmen zu ergreifen.³⁴ Die Reform des elektronischen Verfahrens geht in zwei Richtungen: Einerseits muss der Kläger die persönliche Nummer des Beklagten, die sog. PESEL, angeben. Dieses ist eine individuelle Identifizierungsnummer, die jedem polnischen Staatsbürger zugewiesen ist (bzw. eine Steuernummer, die sog. NIP). Diese Pflicht besteht dann, wenn der Beklagte verpflichtet ist, eine solche Nummer zu haben bzw. diese Nummer aus einem anderen Grund hat.³⁵ Auf diese Weise können Verwechslungen von gleichnamigen Personen vermieden werden. Zweitens hat man von dem elektronischen Verfahren solche Forderungen ausgenommen, deren Fälligkeitseintritt mehr als drei Jahre zurückliegt.³⁶ Auf diese Weise wollte man das Risiko einschränken, durch das elektronische Verfahren die Durchsetzung verjährter Ansprüche zu ermöglichen.³⁷ Zugleich (was nicht nur für das elektronische Verfahren gilt) kann der Partei und ihrem gesetzlichen Vertreter und Bevollmächtigten eine Geldbuße auferlegt werden, wenn absichtlich oder unsorgfältig falsche Angaben wie z. B. eine nicht mehr aktuelle Adresse gemacht werden.³⁸

Diese Maßnahmen sollten dazu beitragen, die Missbrauchsmöglichkeiten des elektronischen Verfahrens einzudämmen. Vor dem Inkrafttreten dieser Reform wurde ein beachtlicher Zuwachs von Fällen registriert, was darauf hindeutet, dass das elektronische Verfahren nicht nur ausnahmsweise zur Durchsetzung eigentlich nicht mehr durchsetzbarer Forderungen verwendet wurde.

V. Das elektronische Mahnverfahren und das europäische Privatrecht

Die technifizierte Struktur des elektronischen Mahnverfahrens führt auch zu Schwierigkeiten in der ordentlichen Anwendung des europäischen Rechts insbesondere in Bezug auf das Recht der missbräuchlichen Klauseln. Aus den zahlreichen Entscheidungen des EuGH ergibt sich, dass ein zu entscheidendes Gericht die Missbräuchlichkeit einer nicht

³³ Siehe dazu beispielsweise die folgenden Berichte aus der Tagespresse: *Gazeta Wyborcza*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13747709,Sad_odrucil_zazalenie_pokrzywdzonej_przez_komornika.html#TRrelSST;
http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13524315,Czemu_komornik_nie_sprawdza_dluznika_Bo_musi_wyslac.html#TRrelSST;
http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13716285,Jak_uchwalac_zmiany_w_e_sadzie_.html#TRrelSST.

³⁴ S. das Gesetz über Änderung des Zivilgesetzbuches, Dz.U. z 2013 r., poz. 654).

³⁵ *I. Gil*, in: E. Marszałkowska-Krześ, Fn. 8, Art. 505³², Rn. 1.

³⁶ Art. 505^{29a} des Zivilverfahrensgesetzbuches.

³⁷ *Gil*, Fn. 35, Art. 505^{29a}, Rn. 1.

³⁸ Art. 505³² § 3 des Zivilverfahrensgesetzbuches.

ausgehandelten Klausel vom Amts wegen feststellen muss, auch ohne einen Anlass des Verbrauchers, sich gegen die Maßnahmen des Gläubigers zu wehren.³⁹ Ein elektronisches Mahnverfahren lässt keinen ausreichenden Rahmen, um sich überhaupt der Frage nach der Wirksamkeit von Klauseln zu widmen. Das e-Gericht bekommt gar kein Exemplar des Vertrages, dessen Kontrolle es sich überhaupt widmen könnte. Die Tatsache allein, dass sich ein Verbraucher durch die Erhebung eines Widerspruchs wirksam verteidigen und eine Aufhebung des Zahlungsbescheides bewirken kann, ist im Lichte der Rechtsprechung nicht ausreichend. Nur der aktive, bewusste Verbraucher kann sich in diesem System behaupten. Auch in dieser Hinsicht muss das System möglicherweise hinterfragt und durchdacht werden.

VI. Schlussfolgerung

Trotz dieser Schwierigkeiten wurde die Einführung des elektronischen Verfahrens eher begrüßt als abgelehnt. Das elektronische Verfahren wurde durch die Helsinki Foundation hinsichtlich der potentiellen Gefahren für die Menschenrechte geprüft. Trotz einiger kritischer Bemerkungen ist die generelle Bewertung dieses Verfahrens positiv ausgefallen. Man darf aber nicht aus den Augen verlieren, dass die Mahnverfahren ein potentiell hohes Risiko darstellen, vor allem, wenn es sich bei den Beklagten um Personen aus schutzbedürftigen Gruppen, z. B. Verbraucher oder Mieter, handelt. Die Struktur dieses Verfahrens schafft wenige Chancen, in dieser Verfahrensphase z.B. die Missbräuchlichkeit von Klauseln festzustellen. Das könnte auch einen strukturellen Bruch der unionsrechtlichen Vorgaben bedeuten. Eine weitere Simplifizierung des Verfahrens bringt ferner die Gefahr, dass die materiellrechtlichen Normen nicht durchgesetzt werden und ihrer Schutzfunktion durch die Gerichtspraxis und dem Bestreben nach Beschleunigung des Verfahrens nicht Rechnung getragen wird.

Die Reform des elektronischen Verfahrens verringert seine Attraktivität. Es stellt sicherlich eine Hürde dar, die Identifikationsnummer des Schuldners in Erfahrung bringen zu müssen, obwohl grundsätzlich bei dem Abschluss des Vertrages hiernach gefragt werden kann. Die missbräuchliche Anstrengung des Verfahrens war aber zu gravierend, um von der Methode der Angabe der Identifikationsnummer wieder Abstand nehmen zu können.

Das Potential der Reform steckt aber möglicherweise in einem Umdenken der gesamten Philosophie des polnischen Zivilverfahrens. Dieser Aspekt geht indes über das hier zu untersuchende Thema hinaus.

³⁹ V. a. EuGH Urt. v. 27. 6. 2000 - C-240/98 (Océano) in den verbundenen Rechtssachen C-240/98 bis C-244/98; Urt. v. 4.6.2009 - C-243/08 (Pannon); Urt. v. 6.10.2009 - C-40/08 (Asturcom).