



Brüssel, den 24.4.2013
SWD(2013) 145 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Freizügigkeit von Bürgern und Unternehmen durch die Vereinfachung der Annahme bestimmter öffentlicher Urkunden innerhalb der Europäischen Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012

{COM(2013) 228 final}

{SWD(2013) 144 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Freizügigkeit von Bürgern und Unternehmen durch die Vereinfachung der Annahme bestimmter öffentlicher Urkunden innerhalb der Europäischen Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012

INHALTSVERZEICHNIS

1.	1. Problemstellung.....	3
2.	Subsidiaritätsanalyse	5
3.	Wichtigste politische Ziele.....	5
4.	Politische Optionen	6
5.	Abschätzung der Auswirkungen der Optionen	7
6.	Bevorzugte Option	8
7.	Überwachung und Bewertung.....	9

1. PROBLEMSTELLUNG

Wenn Bürger und Unternehmen der EU in Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte oder der Freiheiten des Binnenmarktes beschließen, sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen oder dort geschäftlich tätig zu werden, haben sie oft Schwierigkeiten, die erforderlichen öffentlichen Urkunden vorzulegen und sie in dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannt zu bekommen. Sie müssen unverhältnismäßig aufwändige Verwaltungsformalitäten auf sich nehmen, um die Echtheit verschiedener öffentlicher Urkunden nachzuweisen und Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Bei diesen Formalitäten handelt es sich um die Legalisation und die Apostille sowie um die Vorlage beglaubigter Kopien und beglaubigter Übersetzungen.

Mit diesem Vorschlag werden zwei Ziele verfolgt:

- (1) Verringerung der Rechtsunsicherheit, der Kosten und der langwierigen Verfahren, die durch die oben genannten Formalitäten verursacht werden und die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch die Bürger der EU sowie die Ausübung der Freiheiten des Binnenmarkts durch die Unternehmen der EU erschweren;
- (2) Schaffung der notwendigen Garantien, um die Verwendung gefälschter öffentlicher Urkunden in der EU zu verhindern.

Die wichtigste Funktion öffentlicher Urkunden besteht darin, die von einer Behörde in der Urkunde festgestellten Sachverhalte zu belegen. Während inländische öffentliche Urkunden ohne weiteren Nachweis als echt gelten, werden öffentliche Urkunden aus einem anderen Mitgliedstaat in dem Mitgliedstaat, in dem sie vorgelegt werden, nur anerkannt, wenn ihre Echtheit durch Apostille oder Legalisation oder durch eine besondere Form der Beglaubigung wie zum Beispiel beglaubigte Kopien und beglaubigte Übersetzungen bestätigt wird.

Typische Beispiele für öffentliche Urkunden, die mit den EU-Rechten von Bürgern und Unternehmen der EU in Zusammenhang stehen und den genannten Verwaltungsformalitäten unterliegen, sind:

- Personenstandsurkunden (z. B. Geburtsurkunden, Sterbeurkunden und Heiratsurkunden);
- Urkunden, die Wohnsitz, Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit belegen;
- Urkunden zum Nachweis von Grundeigentum
- Urkunden zur Rechtsform einer Gesellschaft/eines sonstigen Unternehmens und zur Vertretungsbefugnis
- Urkunden betreffend Rechte des geistigen Eigentums
- Urkunden zum Nachweis der Vorstrafenfreiheit.

Die Formalitäten der Legalisation und der Apostille und die Vorlage beglaubigter Kopien und beglaubigter Übersetzungen stellen überholte und unverhältnismäßig aufwändige Verfahren für die Feststellung der Echtheit öffentlicher Urkunden dar. Bei berechtigten Zweifeln

könnten wirksamere Verfahren gefunden werden, die geeignet sind, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten im Binnenmarkt zu stärken.

Die im EU-Recht und im internationalen Recht derzeit vorhandenen Rechtsinstrumente enthalten keine befriedigenden Lösungen für eine Vereinfachung der Annahme öffentlicher Urkunden in den Mitgliedstaaten.

Im EU-Recht ist das Problem des Echtheitsnachweises öffentlicher Urkunden für jeden Bereich gesondert geregelt, manchmal explizit, in der Regel jedoch auf uneinheitliche Weise. Insgesamt lassen sich drei Ansätze unterscheiden:

- (1) Durch das maßgebliche Instrument des EU-Rechts werden die Urkunden ausdrücklich vom Erfordernis der Legalisation befreit (z. B. gerichtliche Urkunden durch Instrumente des Zivilrechts);
- (2) das maßgebliche Instrument des EU-Rechts enthält keine expliziten Regelungen zur Legalisation, sieht jedoch andere Mittel zur Überprüfung der Echtheit öffentlicher Urkunden aus anderen Mitgliedstaaten vor (z. B. gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen) oder
- (3) das Instrument enthält weder ausdrückliche Regelungen zur Befreiung von der Legalisation noch sieht es alternative Mittel zu diesem Zweck vor (z. B. Freizügigkeit von Personen).

Was die Verwendung beglaubigter Kopien und beglaubigter Übersetzungen betrifft, so gibt es im bestehenden EU-Recht Regelungen (z. B. Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt), nach denen Mitgliedstaaten nicht verlangen dürfen, dass Dokumente im Original, in beglaubigter Kopie oder in beglaubigter Übersetzung vorgelegt werden müssen.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von internationalen Rechtsinstrumenten, die in Bezug auf diesen Aspekt öffentlicher Urkunden unterschiedliche Ansätze anwenden, darunter z. B. das Haager Übereinkommen zur Befreiung ausländischer öffentlicher Urkunden von der Legalisation, das Brüsseler Übereinkommen, das die Befreiung von Urkunden von der Legalisation in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand hat, sowie verschiedene Übereinkommen der Internationalen Kommission für das Zivilstandswesen.

Diese Instrumente haben sich gleichwohl als unzureichend erwiesen, um die gewünschte Vereinfachung des Verwaltungsaufwands für die Bürger und Unternehmen der EU herbeizuführen, so dass die Ausübung grundlegender Rechte noch immer durch einen hohen Verwaltungsaufwand eingeschränkt wird. Die oben dargelegten Unzulänglichkeiten führen dazu, dass Bürger und Unternehmen in der EU noch immer häufig mit zeitraubenden und teuren Verwaltungsverfahren konfrontiert sind.

Es wird geschätzt, dass EU-Bürger und -Unternehmen im Laufe eines Jahres mehr als 25 Mio. EUR für den Erhalt der Apostille zur Verwendung innerhalb der EU ausgeben. Die Gesamtkosten für die Legalisation öffentlicher Urkunden bewegen sich Schätzungen zufolge zwischen 2,3 und 4,6 Mio. EUR jährlich. Darüber hinaus entstehen den Bürgern und Unternehmen in der EU Kosten von schätzungsweise 75 bis 100 Mio. EUR jährlich für beglaubigte Kopien. Die Gesamtkosten, die EU-Bürger und Unternehmen für beglaubigte Übersetzungen aufwenden, können sich auf 100 bis 200 Mio. EUR pro Jahr belaufen.

All diese Gründe machen deutlich, dass zur Vereinfachung und Stärkung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit, auf Niederlassungsfreiheit und freien Dienstleistungsverkehr im

Binnenmarkt durch die Bürger und die Unternehmen der EU ein horizontaler Ansatz benötigt wird.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Die **EU ist besser als die Mitgliedstaaten in der Lage**, Maßnahmen zur Aufhebung der Legalisation und der Apostille sowie zur Vereinfachung der Anforderungen im Zusammenhang mit beglaubigten Kopien und beglaubigten Übersetzungen zu ergreifen und zugleich einen grenz- und sektorübergreifenden EU-Rahmen für eine wirksamere Aufdeckung von Betrug und Fälschung bei der Verwendung öffentlicher Urkunden sicherzustellen.

Maßnahmen auf EU-Ebene würden es den Bürgern und Unternehmen der EU ermöglichen, verschiedene Arten öffentlicher Urkunden bei grenzüberschreitenden Sachverhalten zu verwenden, ohne mit unverhältnismäßig aufwändigen und teuren Verwaltungsformalitäten konfrontiert zu sein. Ein Tätigwerden der EU hätte somit eine **größere Wirksamkeit**.

Der Erlass eines unmittelbar geltenden vereinfachenden Rechtsakts, der horizontale Grundsätze zum freien Verkehr öffentlicher Urkunden zwischen den Mitgliedstaaten enthält, **verdeutlicht den klaren Mehrwert** eines Handelns der EU.

Ein Vorgehen auf EU-Ebene stünde im Einklang mit dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**, da es ausschließlich auf die Aufhebung und die Vereinfachung der genannten Verwaltungsformalitäten gerichtet ist.

3. WICHTIGSTE POLITISCHE ZIELE

Hiervon ausgehend lassen sich die folgenden allgemeinen und spezifischen Ziele benennen:

Allgemeines Ziel:

- Vereinfachung und Stärkung der uneingeschränkten Ausübung der EU-Freizügigkeitsrechte durch die Bürger und Unternehmen der EU.

Spezifische Ziele:

- Verringerung der durch die Verwaltungsformalitäten verursachten Schwierigkeiten bei der Annahme öffentlicher Urkunden aus anderen Mitgliedstaaten.
- Vereinfachung des uneinheitlichen Rechtsrahmens für den Verkehr öffentlicher Urkunden zwischen den Mitgliedstaaten.
- Sicherstellung einer wirksameren Aufdeckung von Betrug und Fälschung bei der Verwendung öffentlicher Urkunden.
- Vermeidung der Gefahr der Diskriminierung von Bürgern und Unternehmen der EU.

4. POLITISCHE OPTIONEN

Im Einzelnen wurden fünf Optionen geprüft, außerdem im Rahmen von Option 4 sieben Unteroptionen:

Option 1: **Beibehaltung des Status quo** (Basisszenario).

Option 2: **Förderung bewährter Verfahren zur Vereinfachung des grenzüberschreitenden Verkehrs öffentlicher Urkunden zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen einer nicht legislativen Maßnahme.**

Option 3: Von der Kommission unterstützte **Ratifizierung des Brüsseler Übereinkommens von 1987 durch alle Mitgliedstaaten**, d. h. Befreiung eines breiten Spektrums öffentlicher Urkunden von der Legalisation und der Apostille und Nutzung der Verwaltungszusammenarbeit, wie im Übereinkommen vorgesehen.

Option 4: **Legislativmaßnahme zur Förderung der Freizügigkeit von Bürgern und Unternehmen durch die Vereinfachung der Annahme bestimmter öffentlicher Urkunden innerhalb der Europäischen Union, sowie ergänzend hierzu Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Bereitstellung mehrsprachiger Formulare.**

Mit diesem Instrument würden Legalisation und Apostille abgeschafft und der Anwendungsbereich der Maßnahme um Bestimmungen zur Vereinfachung der grenzüberschreitenden Verwendung beglaubigter Kopien und beglaubigter Übersetzungen erweitert.

Für die Verbesserung der Verwaltungszusammenarbeit kommen drei Unteroptionen in Betracht:

Unteroption 4A: Verwaltungszusammenarbeit wie im Rahmen der Option 3 vorgesehen.

Unteroption 4B: Verwaltungszusammenarbeit auf der Grundlage des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI) bei berechtigten Zweifeln an der Echtheit öffentlicher Urkunden.

Unteroption 4C: Vernetzung der Standesämter im Rahmen des European Civil Registry Network (ECRN).

Für die mehrsprachigen Formulare kommen vier Unteroptionen in Betracht:

Unteroption 4D: Beibehaltung des Status quo, d. h. keine Einführung von Formularen.

Unteroption 4E: obligatorische Verwendung der Formulare bei einem konkreten grenzüberschreitenden Sachverhalt.

Unteroption 4F: fakultative Verwendung der Formulare zusätzlich zu den nationalen öffentlichen Urkunden zur Verwendung in anderen Mitgliedstaaten.

Unteroption 4G: fakultative unabhängige Verwendung der Formulare bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Die entsprechende nationale öffentliche Urkunde würde nach wie vor auf innerstaatlicher Ebene genutzt werden.

Option 5: Vollständige Harmonisierung der öffentlichen Urkunden und der Bestimmungen zu ihrem Verkehr innerhalb der Europäischen Union.

5. ABSCHÄTZUNG DER AUSWIRKUNGEN DER OPTIONEN

Option 1: Von dieser Option ist keine Verwirklichung der gesetzten Ziele zu erwarten.

Option 2: Die Wirksamkeit dieser Option wird als sehr gering eingeschätzt. Ungeachtet der indirekten positiven Auswirkungen aufgrund geringerer Verzögerungen bei der Überprüfung öffentlicher Urkunden aus anderen Mitgliedstaaten und des verbesserten Informationsaustausches blieben die derzeitigen Verwaltungsformalitäten bestehen und der Rechtsrahmen wäre nach wie vor uneinheitlich. Darüber hinaus sind kaum positive Auswirkungen auf die Betrugsaufdeckung zu erwarten.

Option 3: Mit dieser Option wäre eine Verbesserung der derzeitigen Situation nicht gewährleistet, da für die Mitgliedstaaten keine rechtliche Verpflichtung besteht, das Übereinkommen zu ratifizieren. Im Falle der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten wären aufgrund der Aufhebung der Legalisation und der Apostille im grenzüberschreitenden Verkehr öffentlicher Urkunden positive Auswirkungen auf die uneingeschränkte Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit durch die Bürger der EU und die uneingeschränkte Wahrnehmung der Freiheiten des Binnenmarktes durch die Unternehmen der EU zu erwarten. Der Mehrwert dieser Option für die Vereinfachung der uneingeschränkten Ausübung der durch die EU verbürgten Freizügigkeitsrechte ist sehr beschränkt, da beglaubigte Kopien und beglaubigte Übersetzungen weiterhin ausnahmslos verlangt werden könnten.

Option 4: Diese Option dürfte wegen des Wegfalls von Legalisation und Apostille und der zusätzlichen Vereinfachungen im Zusammenhang mit der Verwendung beglaubigter Kopien und beglaubigter Übersetzungen in punkto Wirksamkeit positiv abschneiden. Der Verkehr öffentlicher Urkunden zwischen den Mitgliedstaaten würde auf diese Weise wirksam und spürbar unterstützt und die Mobilität von Bürgern und Unternehmen der EU innerhalb der Europäischen Union erhöht. Für die Bürger und Unternehmen der EU hätte dies jährliche Einsparungen zwischen 25,8 und 26,2 Mio. EUR für die Apostille und zwischen 2,3 und 4,6 Mio. EUR für die Legalisation zur Folge. Weitere Einsparungen in der Größenordnung von 100 bis 200 Mio. EUR jährlich dürften aus Vereinfachungen im Zusammenhang mit der Vorlage beglaubigter Kopien resultieren. Darüber hinaus hätte auch der Wegfall beglaubigter Übersetzungen jährliche Kosteneinsparungen von 75 bis 100 Mio. EUR für die Bürger und Unternehmen der EU zur Folge – schließlich liegen die entsprechenden Kosten bei rund 30 EUR pro Seite. Die jährliche Nettokostenersparnis für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten wird auf 5 bis 7 Mio. EUR für die Apostille und auf 500 000 bis 1 Mio. EUR für die Legalisation geschätzt.

Verbesserte Verwaltungszusammenarbeit

Unteroption 4A: Die Wirksamkeit dieser Unteroption wäre gering, da für diese Art der Verwaltungszusammenarbeit keine elektronische Unterstützung zur Verfügung steht und die Effizienz der Zusammenarbeit vom Ermessen der Mitgliedstaaten abhängt.

Unteroption 4B: Diese Unteroption würde sich in Fällen berechtigter Zweifel an der Echtheit einer Urkunde aus einem anderen Mitgliedstaat als sehr wirksam erweisen. Das bestehende Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) bietet schnelle und sicherere Kommunikationskanäle

für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch und die Übermittlung von elektronischen Fassungen öffentlicher Urkunden. Darüber hinaus dürften sich die Verwaltungszusammenarbeit und der sichere Informationsaustausch im Rahmen des IMI positiv auf die Betrugsbekämpfung auswirken. Derselbe Mechanismus stünde den Behörden auch zur Verfügung, um sich Gewissheit in Bezug auf beglaubigte Kopien zu verschaffen.

Unteroption 4C: Die Vorteile für die Standesämter, die bei berechtigten Zweifeln an der Echtheit einer öffentlichen Urkunde direkt miteinander kommunizieren könnten, wären auf eine einzige Art öffentlicher Urkunde beschränkt, nämlich auf Personenstandsurkunden. Errichtung und Betrieb eines neuen IT-Systems würden sich wirtschaftlich äußerst negativ auswirken und auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten hohe Befolgungskosten verursachen.

Mehrsprachige Formulare

Unteroption 4D: Eine Verwirklichung der Ziele wäre von dieser Option nicht zu erwarten.

Die Wirksamkeit der Unteroption 4E wird als mittel eingestuft, da nicht alle Schwierigkeiten und Kosten im Zusammenhang mit der Übersetzung und dem Verständnis öffentlicher Urkunden aus anderen Mitgliedstaaten beseitigt würden.

Die Wirksamkeit der Unteroption 4F wird ähnlich beurteilt wie die der Unteroption 4E. Allerdings würde die Verwendung der Formulare vom Ermessen der Nutzer abhängen, und es könnte der Eindruck entstehen, das Verfahren sei zu kompliziert. Darüber hinaus könnten aufgrund der Notwendigkeit, nationale öffentliche Urkunden bereitzustellen, denen diese Formulare als Anlage beigelegt würden, zusätzliche Kosten entstehen.

Die Unteroption 4G würde sich für die Bürger und Unternehmen der EU insofern sehr positiv auswirken, als sie von großem praktischem Nutzen wäre und die Schwierigkeiten bei der Vorlage öffentlicher Urkunden bei grenzüberschreitenden Sachverhalten verringert würden.

Option 5: Die im Rahmen dieser „extremen“ Option erwarteten Auswirkungen auf das Erreichen der Ziele wären, vor allem aufgrund der massiven Eingriffe in die Rechtssysteme und Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten, beschränkt. Trotz etwaiger Vorteile für die Bürger und Unternehmen der EU, was den Kosten- und Zeitaufwand, die Rechtssicherheit und die Vereinfachung der Ausübung ihrer durch die EU-Verträge und die Grundrechtecharta verbürgten Rechte betrifft, würden die vollständig harmonisierten öffentlichen Urkunden in den Mitgliedstaaten zweifellos auf Akzeptanzprobleme stoßen. Ein weiterer Nachteil dieser Option ergäbe sich aus den hohen Befolgungskosten auf nationaler Ebene wie auch auf EU-Ebene.

6. BEVORZUGTE OPTION

Aus der vergleichenden Analyse der Auswirkungen ergibt sich, dass sich die gesetzten Ziele am wirksamsten durch eine Legislativmaßnahme erreichen ließen, mit der Legalisation und Apostille abgeschafft werden und das Verfahren beglaubigter Kopien und beglaubigter Übersetzungen vereinfacht wird (Option 4) in Kombination mit einer verbesserten Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch ein modernes Kommunikationsnetz in Form des bestehenden Binnenmarkt-Informationssystems (Unteroption 4B) und der Ausarbeitung mehrsprachiger Formulare zur unabhängigen Verwendung bei grenzübergreifenden Sachverhalten (Unteroption 4G).

Die bevorzugte Option 4 stellt das geeignetste Instrument dar, um die politischen Ziele, darunter vor allem die erhebliche Verringerung der unverhältnismäßig aufwändigen Verwaltungsformalitäten für die Bürger und Unternehmen der EU, ohne hohe Umsetzungskosten zu erreichen. So dürfte insbesondere die Abschaffung der Legalisation und der Apostille im Zusammenwirken mit den Vereinfachungen bei der Verwendung beglaubigter Kopien und beglaubigter Übersetzungen zu hohen Einsparungen für die Bürger und Unternehmen der EU führen, die durch keine der anderen Optionen erreicht würden.

Die bevorzugte Unteroption 4B, die aufgrund der Nutzung einer bestehenden IT-Infrastruktur minimale Auswirkungen auf den Haushalt hätte, böte eine wirksame und sichere Möglichkeit, um die Echtheit öffentlicher Urkunden oder ihrer beglaubigten Kopien zu prüfen, Urkundenbetrug und -fälschung zu verhindern und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand für die Bürger und Unternehmen der EU zu vereinfachen. Über sichere elektronische Kommunikationsmittel könnten durch die Verringerung der sprachlichen Barrieren die zuständigen Ansprechpartner in den anderen Mitgliedstaaten leicht ermittelt werden. Die bevorzugte Unteroption 4G würde zu Zeit- und Kosteneinsparungen für die Bürger und Unternehmen der EU und die Beamten in den Mitgliedstaaten führen, das wechselseitige Verständnis öffentlicher Urkunden in den Mitgliedstaaten fördern, dank der mehrsprachigen Formulare den verbleibenden Übersetzungsbedarf verringern und sicherstellen, dass die entsprechenden nationalen öffentlichen Urkunden auf der Ebene des Mitgliedstaats weiterverwendet werden können.

Was die Rechtsform betrifft, so erscheint unter Berücksichtigung sowohl der Problemstellung als auch der gesetzten Ziele eine Verordnung als das geeignetste Instrument.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Schaffung eines soliden Mechanismus zur Überwachung und Bewertung ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Bestimmungen des Instruments in der Praxis eingehalten werden. In dem Instrument wird eine Übergangsfrist vorgesehen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, die notwendigen Vorkehrungen für die Umsetzung des Instruments zu treffen und der Kommission die gewünschten Informationen zu übermitteln. Darüber hinaus wird der Rechtsakt eine Überprüfungsklausel enthalten, damit seine Anwendung durch die Mitgliedstaaten bewertet werden kann und die Möglichkeit nachfolgender Änderungen sichergestellt ist.