



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2022
SWD(2022) 392 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Rates

**über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung von
Entscheidungen und die Annahme öffentlicher Urkunden in Elternschaftssachen sowie
zur Einführung eines europäischen Elternschaftszertifikats**

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -
{SWD(2022) 391 final}

A. Handlungsbedarf

Was ist das Problem und was sind seine Ursachen und Folgen?

Präsidentin von der Leyen erklärte in ihrer Rede zur Lage der Union im Jahr 2020: „Wenn Sie in einem Land Vater oder Mutter sind, sind Sie in jedem Land Vater oder Mutter.“ Mit dieser Erklärung wies die Präsidentin darauf hin, dass sichergestellt werden muss, dass die in einem Mitgliedstaat begründete Elternschaft in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt wird.

Die Kommission wurde durch Bürgerbeschwerden, Petitionen beim Europäischen Parlament und Gerichtsverfahren darauf aufmerksam gemacht, dass Familien Schwierigkeiten haben können, die Elternschaft ihrer Kinder in grenzüberschreitenden Situationen innerhalb der EU anerkennen zu lassen.

Die Ursachen für die **Probleme bei der Anerkennung der Elternschaft** sind: i) die unterschiedlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Begründung der Elternschaft in innerstaatlichen Situationen (materielle Vorschriften) und in grenzüberschreitenden Fällen (anzuwendende Rechtsvorschriften), ii) die unterschiedlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Anerkennung der im Ausland begründeten Elternschaft und iii) das Fehlen von Vorschriften über die Anerkennung der Elternschaft in bestehenden Rechtsinstrumenten der EU und auf internationaler Ebene.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden „EuGH“) müssen die Mitgliedstaaten die in einem anderen Mitgliedstaat begründete Elternschaft für die Zwecke der Rechte anerkennen, die sich aus dem Unionsrecht herleiten, insbesondere die Rechte, die einem Kind nach dem Unionsrecht über die Freizügigkeit, einschließlich der Richtlinie 2004/38/EG, zustehen. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Mitgliedstaaten derzeit jedoch nicht verpflichtet, die Elternschaft eines Kindes für andere Zwecke anzuerkennen.¹ Die Nichtanerkennung der Elternschaft für andere Zwecke kann erhebliche nachteilige Folgen für Kinder in grenzüberschreitenden Situationen haben.

Eine solche Nichtanerkennung beeinträchtigt die Grundrechte von Kindern, insbesondere das Recht auf Identität, das Recht auf Nichtdiskriminierung und das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Die Rechte, die Kinder nach einzelstaatlichem Recht aus der Elternschaft erlangen, können ebenfalls versagt werden. So können Kinder beispielsweise ihr Erb- oder Unterhaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat verlieren oder das Recht, dass einer ihrer Elternteile in einem anderen Mitgliedstaat als ihr gesetzlicher Vertreter in Angelegenheiten wie Schulbesuch, medizinische Versorgung, Eröffnung eines Bankkontos oder Verwaltung des Vermögens tätig wird.

Die Nichtanerkennung der Elternschaft führt bisweilen dazu, dass Familien einen Rechtsstreit einleiten, um die Elternschaft ihres Kindes in einem anderen Mitgliedstaat anerkennen zu lassen. Derartige Verfahren sind jedoch mit erheblichen Kosten, Belastungen und erheblichem Zeitaufwand verbunden und haben einen ungewissen Ausgang.² Darüber hinaus wirkt sich die Nichtanerkennung der Elternschaft negativ auf das Wohlergehen der Kinder und ihrer Familien aus. Letztlich kann die Nichtanerkennung der Elternschaft Kinder und ihre Familien davon abhalten, von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen, da sie befürchten, dass die Elternschaft des Kindes nicht für alle Zwecke in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt wird.

Was sollte erreicht werden?

Das **allgemeine Ziel** der EU-Maßnahmen bestünde darin, die Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten durch die Annahme gemeinsamer Vorschriften auf Unionsebene zu erleichtern. Mit diesen gemeinsamen Vorschriften sollen die folgenden **spezifischen Ziele** erreicht werden:

¹ Dies schließt die Anerkennung der Elternschaft für Zwecke ein, die dem einzelstaatlichen Recht unterliegen, z. B. des Rechtsstatus' von Personen sowie Erb- und Unterhaltsansprüche.

² Die *Kosten für Anerkennungsverfahren*, die von Familien in grenzüberschreitenden Situationen mit Problemen bei der Anerkennung der Elternschaft getragen werden, sind im Durchschnitt 16-mal höher als die Kosten, die Familien in unproblematischen Fällen tragen. Auch die Dauer der Anerkennungsverfahren variiert je nach Komplexität des Falls erheblich und reicht von mehreren Wochen und Monaten bis zu mehreren Jahren.

- Sicherstellung der Achtung der Grundrechte von Kindern in Fragen der Anerkennung der Elternschaft,
- Sicherstellung von Rechtssicherheit, Berechenbarkeit und Kontinuität der Elternschaft innerhalb der EU,
- Reduzierung der Kosten und des rechtlichen und administrativen Aufwands für Familien sowie für die öffentlichen Verwaltungen und Gerichte der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Verfahren zur Anerkennung der Elternschaft.

B. Lösungen

Welche Optionen gibt es, um die Ziele zu erreichen?

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 81 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die Annahme von Maßnahmen zum Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug.

Folgende Optionen wurden in Betracht gezogen:

- **Option 0:** Basisszenario
- **Option 1:** Empfehlung an die Mitgliedstaaten
- **Option 2:** Rechtssetzungsmaßnahme: Vorschlag für eine Verordnung über die Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten
- **Option 3:** Rechtssetzungsmaßnahme: Vorschlag für eine Verordnung über die Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten (wie Option 2), einschließlich der Einführung eines fakultativen europäischen Elternschaftszertifikats

Alle Optionen würden die Anerkennung der Elternschaft sowohl von Kindern als auch von Erwachsenen umfassen.

All diese politischen Optionen, einschließlich des Basisszenarios, würden mit bestimmten nichtlegislativen Maßnahmen einhergehen, um das Bewusstsein zu schärfen, die Anwendung bewährter Verfahren zu fördern und die Zusammenarbeit zwischen den mit Fragen der Elternschaft befassten Behörden der Mitgliedstaaten zu verbessern.

Was ist die bevorzugte politische Option?

Die bevorzugte politische Option ist Option 3, d. h. ein Vorschlag für eine Verordnung zur Anerkennung der Elternschaft zwischen den Mitgliedstaaten, einschließlich der Einführung eines fakultativen europäischen Elternschaftszertifikats.

Der Vorschlag würde Folgendes umfassen:

- i) gemeinsame Vorschriften über die internationale Zuständigkeit in Elternschaftssachen,
- ii) gemeinsame Vorschriften über das auf die Begründung der Elternschaft in grenzüberschreitenden Fällen anzuwendende Recht,
- iii) gemeinsame Regeln für die Anerkennung oder gegebenenfalls die Annahme gerichtlicher Entscheidungen in Elternschaftssachen sowie öffentlicher Urkunden in einem Mitgliedstaat, die in einem anderen Mitgliedstaat ergangen sind bzw. errichtet oder eingetragen wurden, und
- iv) die Einführung eines fakultativen europäischen Elternschaftszertifikats.

Diese Option würde die Anerkennung der Elternschaft in einem anderen Mitgliedstaat für alle geschätzt knapp zwei Millionen Kinder in grenzüberschreitenden Situationen erheblich erleichtern und nicht nur für diejenigen, die derzeit mit den größten Problemen bei der Anerkennung ihrer Elternschaft konfrontiert sind. Das fakultative europäische Elternschaftszertifikat würde speziell für die Verwendung in einem anderen Mitgliedstaat konzipiert, wodurch der Verwaltungsaufwand für alle Familien in grenzüberschreitenden Situationen verringert würde.

Der Vorschlag würde die Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und öffentlicher Urkunden über die Elternschaft betreffen, die in einem Mitgliedstaat ergangen sind bzw. errichtet wurden. Die Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und öffentlicher Urkunden über die Elternschaft, die in einem Nicht-EU-Land ergangen sind bzw. errichtet wurden, würde weiterhin dem nationalen Recht unterliegen. Der Vorschlag hätte keine Auswirkungen auf die Anerkennung der Elternschaft für die Zwecke der Rechte, die Kinder aus dem EU-Recht erlangen, einschließlich des Rechts auf Freizügigkeit. Der Vorschlag würde dem Wohl des Kindes Vorrang

einräumen und für die Anerkennung der Elternschaft aller Kinder unabhängig von den Umständen ihrer Empfängnis oder Geburt und dem Status ihrer Familien gelten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option?

Die Annahme gemeinsamer Vorschriften würde die Anerkennung der Elternschaft erleichtern und sich positiv auf den Schutz der Rechte des Kindes in grenzüberschreitenden Situationen auswirken. Option 3 wäre am wirksamsten, um das Problem der Nichtanerkennung anzugehen und somit die politischen Ziele der Initiative zu erreichen.

Die bevorzugte Option hätte hauptsächlich **rechtliche Auswirkungen**. Sie würde die Kontinuität der Elternschaft von Kindern in grenzüberschreitenden Situationen für alle Zwecke sicherstellen und eindeutig positive Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte von Kindern, einschließlich ihres Rechts auf Identität, auf Nichtdiskriminierung und auf ein Privat- und Familienleben, sowie auf die Rechte haben, die sich nach einzelstaatlichem Recht aus der Elternschaft herleiten, wie z. B. ihr Recht auf Unterhalt, die Rechtsnachfolge von Todes wegen oder das Sorgerecht für jeden Elternteil. Durch die Schaffung von Rechtssicherheit in Bezug auf die Anerkennung der Elternschaft in einem anderen Mitgliedstaat für alle Zwecke hätte die bevorzugte Option positive Auswirkungen auf die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit durch Kinder und ihre Familien.

Schließlich hätte die bevorzugte Option auch positive **soziale Auswirkungen**, da sie dazu führen würde, dass Kinder in grenzüberschreitenden Situationen wie ortsansässige Kinder behandelt würden. Außerdem hätte sie auch positive **psychologische Auswirkungen** auf Kinder und ihre Familien, da die Zahl der Fälle der Nichtanerkennung der Elternschaft sinken würde.

Durch die Annahme gemeinsamer Rechtsvorschriften in der Union würde die bevorzugte Option die **Verfahren vereinfachen**, was zu erheblichen Kosten-, Zeit- und Aufwandseinsparungen sowohl für Familien in grenzüberschreitenden Situationen als auch für die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten führen würde.

- Bei der bevorzugten Option würden die Kosten für Anerkennungsverfahren und die Zahl der Gerichtsverfahren zur Anerkennung der Elternschaft erheblich sinken. Schätzungen zufolge würden die von den Familien zu tragenden Durchschnittskosten für Anerkennungsverfahren um 71 % sinken und für Familien, die derzeit die größten Probleme bei der Anerkennung der Elternschaft haben, um 90 % sinken.³
- Aus demselben Grund würde die bevorzugte Option zu erheblichen Einsparungen bei Kosten, Zeitaufwand und Belastungen für die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten führen. Es wird davon ausgegangen, dass die Kosten für Anerkennungsverfahren, die von den Behörden zu tragen sind, bei der gewählten Option um 54 % sinken.

Die makroökonomischen und ökologischen Auswirkungen der bevorzugten Option wären unerheblich.

Welche Kosten verursacht die bevorzugte Option?

Die bevorzugte Option würde für Kinder oder Familien in grenzüberschreitenden Situationen keine weiteren Kosten verursachen.

Die Kosten, die die bevorzugte Option für die Mitgliedstaaten mit sich bringen würde, wären moderat und würden durch die aufgrund der bevorzugten Option bewirkten Effizienzgewinne weitgehend aufgewogen.

Welchen Mehrwert hat die Maßnahme auf EU-Ebene (*Subsidiarität*) und wäre die Maßnahme *verhältnismäßig*?

Das Problem der Nichtanerkennung ist hauptsächlich auf die unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten in Fragen der Elternschaft mit grenzüberschreitendem Bezug zurückzuführen. Dieses Problem kann von den Mitgliedstaaten allein nicht gelöst werden. Die Ziele der Initiative sollten daher im Einklang mit dem

³ Von durchschnittlich 5856 EUR auf 578 EUR pro Fall für Familien, die derzeit die größten Probleme bei der Anerkennung der Elternschaft haben.

Subsidiaritätsprinzip besser auf EU-Ebene zu erreichen sein.

Die Initiative würde den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, da sie weder in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Verabschiedung des materiellen Familienrechts, einschließlich der Definition der Familie und der Begründung der Elternschaft in innerstaatlichen Fällen, noch in die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Anerkennung von im Ausland geschlossenen Ehen oder eingetragenen Partnerschaften eingreifen würde.