



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 31.5.2023  
SWD(2023) 156 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

*Begleitunterlage zum*

**Vorschlag für eine**

**Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Maßnahmen und die Zusammenarbeit in Fragen betreffend den Schutz Erwachsener**

**und dem**

**Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union Vertragsparteien des Übereinkommens vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen zu werden oder zu bleiben**

{COM(2023) 280 final} - {SEC(2023) 208 final} - {SWD(2023) 154 final} -  
{SWD(2023) 155 final}

## 1. HANDLUNGSBEDARF

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

Schutzbedürftige Erwachsene sind Personen über 18 Jahren, die aufgrund einer Beeinträchtigung oder Unzulänglichkeit ihrer persönlichen Fähigkeiten nicht in der Lage sind, ihre finanziellen oder persönlichen Interessen zu schützen. Die Zahl schutzbedürftiger Erwachsener in der EU nimmt aufgrund der wachsenden Zahl von Menschen mit Behinderungen sowie der Alterung der Bevölkerung kontinuierlich zu. Je nach den nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, in dem sie leben, können sie von einem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde einer Schutzmaßnahme unterstellt werden oder von einem Dritten unterstützt werden, den sie im Voraus (durch Vertretungsmachten) mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt haben.

Diese zunehmende Schutzbedürftigkeit in Verbindung mit der steigenden Mobilität der Menschen in der EU wirft viele Probleme auf, mit denen schutzbedürftige Erwachsene in grenzüberschreitenden Situationen konfrontiert sein können. Zum Beispiel müssen Erwachsene möglicherweise ihre Vermögenswerte oder Immobilien in einem anderen Land verwalten, sich einer medizinischen Notversorgung oder einer geplanten Behandlung im Ausland unterziehen oder aus verschiedenen Gründen in ein anderes Land ziehen. Da keine Statistiken vorliegen, wurde die Zahl der schutzbedürftigen Erwachsenen in grenzüberschreitenden Situationen auf 145 000 bis 780 000 Menschen geschätzt.

In diesen grenzüberschreitenden Situationen sind schutzbedürftige Erwachsene mit komplexen und manchmal widersprüchlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten konfrontiert, wenn es darum geht zu entscheiden, welches Gericht zuständig ist, welches Recht auf ihren Fall Anwendung findet und wie eine im Ausland ergangene Entscheidung oder Vertretungsmacht umgesetzt werden kann. Gleichzeitig sehen sich Gerichte und andere für den Schutz zuständige Behörden in grenzüberschreitenden Fällen mit Sprachbarrieren, schwerfälliger Kommunikation in Papierform, mangelnder Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten und fehlenden Informationen über die Rechtssysteme anderer Mitgliedstaaten konfrontiert. Dies führt zu Situationen, in denen schutzbedürftige Erwachsene, ihre Familien und ihre Vertreter erhebliche Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Frage verspüren, welche Vorschriften auf ihren Fall Anwendung finden und zu welchem Ergebnis die von ihnen zu durchlaufenden Verfahren und Formalitäten führen. Um sicherzustellen, dass ihr Schutz weiterhin grenzüberschreitend ist oder dass sie im Ausland Zugang zu ihren Rechten haben, müssen sie oft langwierige und kostspielige Verfahren durchlaufen. In einigen Fällen werden ihr Schutz und die ihrem Vertreter übertragenen Befugnisse letztlich weder von Gerichten noch von außergerichtlichen Akteuren wie Banken, medizinischem Personal oder Immobilienmaklern anerkannt.

Ein internationales Instrument, [das Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen](#) (im Folgenden „HCCH-Übereinkommen“) bietet einige Lösungen für die beschriebenen Probleme. Es enthält Vorschriften über die Zuständigkeit und das anwendbare Recht in Angelegenheiten, die schutzbedürftige Erwachsene betreffen, sowie Regeln für die Anerkennung von Maßnahmen in diesem Bereich und legt Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien fest. Allerdings sind derzeit nur 11 EU-Mitgliedstaaten Vertragsparteien des HCCH-Übereinkommens. Es gibt keine EU-Rechtsvorschriften zur Harmonisierung der Vorschriften über den Schutz von Erwachsenen in grenzüberschreitenden Fällen.

Die oben beschriebenen Probleme für schutzbedürftige Erwachsene in grenzüberschreitenden Fällen können ihre Grundrechte (einschließlich des Rechts auf Selbstbestimmung, Zugang zur Justiz, Eigentum und Freizügigkeit) erheblich einschränken, was möglicherweise im Widerspruch zum

[Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen](#) steht, dem die EU und alle Mitgliedstaaten beigetreten sind. Darüber hinaus führen die Probleme zu einer Unterbrechung des Schutzes über die EU-Grenzen hinweg und beeinträchtigen die Gesundheit und das Wohlbefinden der betroffenen Erwachsenen, was zu erheblichem psychischem Stress führt und gleichzeitig Ungleichheiten aufrechterhält. Unter den derzeitigen Umständen wirken sich diese Probleme auch auf Behörden und Gerichte aus, die in solchen Fällen mit einer zusätzlichen Arbeitsbelastung und größerer rechtlicher Komplexität konfrontiert sind.

## **1.2 Was soll erreicht werden?**

Das **allgemeine Ziel** der EU-Maßnahmen ist der Schutz der Rechte, einschließlich der Grundrechte, schutzbedürftiger Erwachsener. Dies soll durch die folgenden **spezifischen Ziele** erreicht werden: i) Verbesserung der Rechtssicherheit für die breite Öffentlichkeit und die beteiligten Behörden; ii) Erleichterung der grenzüberschreitenden Anerkennung von Schutzmaßnahmen und Vertretungsmachten und iii) Beschleunigung von Verfahren sowie Kostenersparnis.

## **2. LÖSUNGEN**

### **2.1 Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung dieser Ziele?**

Auf der Grundlage von Artikel 81 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die Annahme von Maßnahmen in Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitendem Bezug ist die EU dafür zuständig, bei den oben beschriebenen Problemen tätig zu werden, mit denen Erwachsene in grenzüberschreitenden Fällen konfrontiert sind.

Folgende Optionen wurden in Betracht gezogen:

- **Option 1:** Grundlagenszenario
- **Option 2:** Beschluss des Rates zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen innerhalb einer bestimmten Frist zu ratifizieren.
- **Option 3:** EU-Verordnung zum Schutz von Erwachsenen
- **Option 4:** Eine Kombination der Optionen 3 und 4 (Beschluss des Rates und EU-Verordnung).

### **2.2 Welche Option wird bevorzugt?**

Die bevorzugte Option ist Option 4, da sie die einzige Option ist, mit der diese Probleme in grenzüberschreitenden Fällen vollständig behoben werden. Diese Option würde die Annahme folgender Maßnahmen ermöglichen: i) ein gemeinsames Regelwerk (auf der Grundlage der Bestimmungen des HCCH-Übereinkommens), das für alle Mitgliedstaaten und (im Rahmen des HCCH-Übereinkommens selbst) auch für andere Vertragsstaaten des Übereinkommens außerhalb der EU gilt, und ii) Vorschriften, die eine engere, modernisierte und vereinfachte Zusammenarbeit innerhalb der EU auf der Grundlage des Grundsatzes gegenseitigen Vertrauens ermöglichen. Es würde ein europäisches Vertretungszertifikat geschaffen, das in einem einzigen Dokument die Befugnis einer Person belegt, einen Erwachsenen im Ausland sowohl gegenüber Behörden als auch gegenüber außergerichtlichen Akteuren zu vertreten; es würde somit dazu beitragen, dass der Schutz, der in einem Mitgliedstaat auf der Grundlage einer Schutzmaßnahme oder bestätigter Vertretungsmachten gewährt wird, im Ausland gewahrt wird. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich würde digitalisiert und Sprachbarrieren würden abgebaut.

### 3. AUSWIRKUNGEN DER BEVORZUGTEN OPTION

#### 3.1 Vorteile der bevorzugten Option

Die Annahme gemeinsamer Vorschriften und eine engere Zusammenarbeit innerhalb der EU würden die Kontinuität der Unterstützung für schutzbedürftige Erwachsene in grenzüberschreitenden Situationen für alle Zwecke gewährleisten. Dadurch würde sichergestellt, dass sie gleichberechtigten Zugang zur Justiz haben, dass sie ihre Vermögenswerte oder ihr Eigentum im Ausland verwalten können und dass ihre medizinische Versorgung fortgesetzt wird. Darüber hinaus würde die Anerkennung der im Voraus getroffenen Vereinbarungen (Vertretungsmachten) ihre Selbstbestimmung wahren und den Gang vor Gericht unnötig machen. Die bevorzugte Option hätte somit positive Auswirkungen auf den **Schutz der Grundrechte schutzbedürftiger Erwachsener** in grenzüberschreitenden Situationen und andere **positive rechtliche Auswirkungen**. Option 4 wäre die wirksamste Lösung für die Probleme in Bezug auf die Rechtsunsicherheit, kostspielige und langwierige Verfahren und die Nichtanerkennung von Schutzmaßnahmen und Vertretungsmachten im Ausland. Mit dieser Option würden daher die politischen Ziele der Initiative am besten erreicht.

Die bevorzugte Option hätte auch positive **soziale Auswirkungen**, da sie dem Wohlergehen, der Gesundheit, der Inklusion und der Gleichstellung schutzbedürftiger Erwachsener zugutekäme.

Mit der bevorzugten Option würden durch die Annahme gemeinsamer EU-Vorschriften die **Verfahren vereinfacht und beschleunigt**. Dies würde zu einer erheblichen Kosten-, Zeit- und Aufwandsersparnis sowohl für Erwachsene in grenzüberschreitenden Situationen als auch für die Behörden der Mitgliedstaaten führen. Die Gesamteinsparungen bei Option 4 bei den Verfahrenskosten wurden auf 2,4 bis 2,5 Mrd. EUR geschätzt.

Die makroökonomischen und ökologischen Auswirkungen der bevorzugten Option wären unerheblich.

#### 3.2 Kosten der bevorzugten Option

Die bevorzugte Option würde für schutzbedürftige Erwachsene in grenzüberschreitenden Situationen keine Kosten verursachen.

Die Kosten, die die bevorzugte Option für die Mitgliedstaaten mit sich bringen würde, wären moderat und würden durch die Effizienzgewinne (Kosteneinsparungen durch die Vereinfachung der Verfahren) im Rahmen der bevorzugten Option weitgehend aufgewogen.

#### 3.3. Subsidiarität und Komplementarität der Maßnahmen auf EU-Ebene

Unterschiede bei den Vorschriften der Mitgliedstaaten in Bezug auf grenzüberschreitende Fälle und die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Behörden führen zu Rechtsunsicherheit, langwierigen und kostspieligen Verfahren und der Nichtanerkennung von Schutzmaßnahmen und Vertretungsmachten. Diese Probleme erfordern die Annahme gemeinsamer Regeln und können nicht von den Mitgliedstaaten allein gelöst werden. Die Ziele der Initiative sollten daher im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip besser auf EU-Ebene zu erreichen sein.

Die Initiative würde auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Durch die Verknüpfung der Rechtssysteme würde die Initiative nur Schwierigkeiten in grenzüberschreitenden Situationen lösen und nicht in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlass nationaler materieller Rechtsvorschriften über den Schutz Erwachsener eingreifen, einschließlich der Art der verfügbaren Maßnahmen, des Bestehens, des Umfangs und der Änderung der Vertretungsmachten sowie der

Verfahrensvorschriften für die Art und Weise der Ausübung oder Durchführung des Schutzes. Die Rechtsvorschrift würde nicht über das zur Erreichung der Ziele der Initiative notwendige Maß hinausgehen.