

Gallin, Cornelia

Von:
Gesendet:
An:
Cc:
Betreff: Peruanisches Urkundenwesen

Gz: 521.34 PER

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

gegen den Beitritt Perus zum Haager Apostille-Übereinkommen hatte Deutschland 2010 Einspruch erhoben. Nun hat die Botschaft Lima zur Entwicklung des peruanischen Urkundenwesens ausführlich berichtet:

„Zusammenfassung:

Die Botschaft hat das peruanische Urkundenwesen in den vergangenen zweieinhalb Jahren intensiv beobachtet und engen Kontakt zu maßgebenden peruanischen Institutionen und Amtsträgern gehalten. Mit den vor Ort vertretenen EU-Botschaften - die mit Ausnahme Deutschlands und Griechenlands seit 2010 das Apostilverfahren im Verhältnis zu Peru praktizieren - erfolgte regelmäßiger detaillierter Erfahrungsaustausch. Dabei wurden substantielle und nachhaltige Verbesserungen im peruanischen Urkundenwesen festgestellt.

Die Botschaft schlägt deshalb nachdrücklich vor, den bisherigen Einspruch gegen den peruanischen Beitritt zum Apostilverfahren aufzuheben und dieses Verfahren auch im Verhältnis Deutschland-Peru zuzulassen.

Im Einzelnen:

Mit E-Mail vom 26.11.2009 hatte die Botschaft formlos berichtet, dass u.a. „Fälschungen peruanischer Urkunden durchaus häufig vorkommen“, dass die Botschaften mit dem Wegfall der Legalisation „noch weniger Kontrolle als bisher über gefälschte peruanische Dokumente hätten“, und dass es in „ganz Peru möglich“ sei, „echte Urkunden mit falschem Inhalt und unechte Urkunden mit dem gewünschten Inhalt zu erhalten“. Darüber hinaus komme es „zuweilen zu Abweichungen bei der Interpretation des peruanischen Codigo Civil“. Besonders bei „notariellen Urkunden und peruanischen Bildungsabschlüssen“ sei „Vorsicht geboten“. Mit Mailbericht Nr. 179/2010, RK-1-521.34 SE plädierte die

Botschaft trotz der vorher beschriebenen Defizite im peruanischen Urkundenwesen dafür, auf die Einlegung eines Einspruchs gegen das Inkrafttreten des Übereinkommens im Verhältnis zu Peru zu verzichten. Mit Schreiben vom 7.6.2010, V II 1 -133 561/6 erläuterte BMI jedoch unter Bezug auf die Berichterstattung der Botschaft, dass auf die Einlegung des Einspruchs nicht verzichtet werden könne.

Die zitierten früheren E-Mail-Ausführungen der Botschaft sind zwar aus heutiger Sicht nicht grundsätzlich falsch, jedoch viel zu undifferenziert. Sie sollten nicht alleine ausschlaggebend für das künftige Verfahren sein.

Die Botschaft hat seit Ende 2010 regelmäßige Besprechungen mit der Leitung der Konsularabteilung des Außenministeriums (verantwortlich für das Verfahren zur Überbeglaubigung bei Legalisationen und für die Erteilung der Apostille) geführt und Hospitationen in der dortigen Legalisations- und Apostille-Abteilung organisiert. Zudem erfolgten mehrere ausführliche Besprechungen mit der zentralen peruanischen Standesamtsaufsicht bei der Nationalen Identitäts- und Personenstandsbehörde („Registro Nacional de Identidad y Estado Civil“, kurz: RENIEC) und Kontakte mit Notarverbänden und dem Bildungsministerium. Außerdem steht die Botschaft in ständigem Austausch mit den EU-Partnern hier vor Ort. Daraus ist festzuhalten:

1) Außenministerium

Das peruanische Außenministerium ist die zentrale peruanische Apostille- und Legalisationsbehörde. Die Leitung der dortigen Konsularabteilung hatte ursprünglich selbst Bedenken gegen den peruanischen Beitritt zum Apostilleübereinkommen. Dies wurde dem Verfasser sowohl vom Leiter selbst als auch seinem Stellvertreter inoffiziell kommuniziert.

Man befürchtete, dass man den durch den Beitritt entstehenden neuen Verantwortungen nicht voll gerecht werden könne und hätte sich deshalb gewünscht, dass es bei der – durch das Legalisationsverfahren gewährleisteten - Mitübernahme der Verantwortung durch die in Lima vertretenen ausländischen Vertretungen bleiben möge. Mittlerweile sind diese Bedenken jedoch gewichen. Der langjährige Leiter der Konsularabteilung des Außenministeriums, Dr. Jorge Antonio Méndez Torres-Llosa, ein ausgewiesener und integrierter Fachmann, dessen Ausführungen die Botschaft vertraut, hat geschildert, wie die Gegebenheiten in der Konsularabteilung seit 2010 unter Aufwendung großer finanzieller Ressourcen entscheidend verbessert wurden: Es wurden etliche neue Mitarbeiter eingestellt, die regelmäßige Aus- und Fortbildung erhalten. Die technischen Voraussetzungen wurden komplett überholt. Die Legalisations- und Apostilleabteilung ist seitdem mit moderner Informationstechnik ausgerüstet, sämtliche Legalisations- und Apostillervermerke sind elektronisch frei überprüfbar (Registernummern und -Datum, Unterschriftsproben, zugrundeliegende Urkunde), zudem bestehen sehr enge und direkte Kontakte zu vorbeglaubigenden Stellen und weiteren beteiligten Behörden (z.B. RENIEC, Bildungsministerium, Polizei). Vorgelegte Urkunden werden auf formelle und nach Möglichkeit auf inhaltliche Integrität geprüft, bei Vorlage von gefälschten Urkunden werden die persönlich

vorsprechenden Antragsteller nach Möglichkeit sofort der Polizei übergeben und Strafanzeigen gestellt. Bei Zweifelsfällen werden die Verfahren sofort unterbrochen, und es erfolgen Rücksprachen mit der ausstellenden und ggf. der vorbeglaubigenden Behörde.

Dem Verfasser fiel bei seinen Besuchen und Gesprächen im Außenministerium die hohe Motivation und Sachkompetenz der dortigen Mitarbeiter auf. Dr. Méndez Torres-Llosa und weitere leitende Beamte des Außenministeriums bestätigten, dass die Zahl der entdeckten Fälschungen seit 2010 zunächst stieg, seit einiger Zeit jedoch wieder abnehme. Man gehe fest davon aus, dass seit 2010 durch die neu eingeführten Mechanismen mehr

Fälschungen entdeckt und als Konsequenz dieser Verbesserungen nun immer weniger Fälschungen eingereicht werden. Alles in allem herrscht nach hiesigem Eindruck im Außenministerium seit Einführung des Apostilleverfahrens 2010 großes Verantwortungsbewußtsein und Ernsthaftigkeit bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben.

2) RENIEC

Bei RENIEC arbeiten 15 Mitarbeiter ausschließlich in der Abteilung Urkundenüberprüfung, weitere Einstellungen sind geplant. Die mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter werden kontinuierlich und intensiv fortgebildet, auch in Zusammenarbeit mit der Polizei.

Nach der Gründung von RENIEC 1997 wurde im Jahre 1999 ein zentrales Unterschriftenverzeichnis aller Standesbeamten in Peru eingeführt. Dieses Verzeichnis enthält derzeit Informationen und Unterschriftenproben von 33.000, darunter den 6.600 derzeit aktiven Standesbeamten. Das Verzeichnis wird ständig erweitert, es enthält - auch in digitalisierter Form- z.B. auch Angaben über Urlaubs- oder Krankheitsabwesenheiten der Standesbeamten. Eine Überprüfung der Echtheit von Urkunden bzw. Unterschriften der Standesbeamten ist also für seit 1999 ausgestellte Urkunden recht lückenlos möglich.

Seit 1997 ist in Peru ein einheitliches Format für Personenstandsunterlagen vorgesehen. Alle peruanischen Standesämter sind verpflichtet, Personenstandseinträge doppelt (in einem Registerbuch, „libro registral“) einzutragen und das zweite Exemplar periodisch der RENIEC zu übersenden. Auf diese Weise wird die korrekte und fortlaufende Verwendung der Blankourkunden gesichert, der „Verkauf“ von Original-Blankourkunden sollte ausgeschlossen, das Abhandenkommen von Blanko-Urkunden würde nicht unbemerkt möglich sein.

Der bei RENIEC zentral gesicherte Datenbestand für seit 1997 eingetretene Personenstandsfälle beträgt derzeit 95%, die Erfassung soll in Kürze abgeschlossen sein. Die Oberhoheit über die standesamtlichen Befugnisse liegt allein bei RENIEC. Die Befugnisse werden an die örtlichen Gemeinden („Municipalidades“ und „Ayuntamientos“) delegiert. Langfristig sollen auch die gesamten Alt-Datenbestände der über 4.300 nationalen Standesämter elektronisch erfasst und an RENIEC übermittelt werden. Derzeit sind erst einige Hundert Standesämter an dieses Digitalisierungsverfahren angeschlossen, diese repräsentieren jedoch (da darunter bis auf Miraflores alle Stadtbezirke von Lima und weitere Großstädte sind) bereits über 70 % des kompletten peruanischen Datenbestandes. Bis 2014 sollen bereits 85% des Datenbestandes elektronisch erfasst sein. Die einzelnen Standesämter erhalten von RENIEC übrigens Geldprämien als „incentive“ für den Anschluss an das Zentralsystem.

Im Rahmen von Legalisations- oder Apostillverfahren vorgelegte Urkunden werden in der Regel auf Echtheit, Authentizität der Unterschrift des ausstellenden Beamten und auch auf inhaltliche Richtigkeit geprüft, wobei letzteres durch die Zentralbehörde nur eingeschränkt möglich ist. Für die inhaltliche Richtigkeit sind die ausstellenden Standesämter selbst verantwortlich. Wenn bei den Prüfungen gefälschte, verfälschte oder offensichtlich absichtlich inhaltlich falsch ausgestellte Urkunden auffallen, werden - falls zutreffend - auch involvierte Standesbeamte grundsätzlich angezeigt und strafverfolgt. Strafrechtlich relevante Verfehlungen von Standesbeamten selbst seien jedoch absolute Ausnahmen.

Seit Implementierung der obigen Maßnahmen ist die Zahl der erkannten unrichtigen oder gefälschten Personenstandsunterlagen gestiegen. Dies deutet jedoch h.E. nicht auf eine Zunahme von Missbrauchsfällen hin, sondern beweist vielmehr den Nutzen der eingeführten Maßnahmen.

3) Notarwesen, akademischer Bereich

Bei notariellen Urkunden erfolgen Vorbeglaubigungen für Legalisationen und Apostillen durch die Notarkammer in Lima, bei Schulzeugnissen durch die Schulaufsichtsbehörde und das Bildungsministerium, bei akademischen Titeln durch die Hochschulrektorenkonferenz und das Bildungsministerium. Nach hiesigem Eindruck, der grundsätzlich von den weiteren EU- und auch anderen (USA, CAN) Botschaften geteilt wird, gibt es bei diesen Stellen gewissenhafte und nachvollziehbare Prüfmechanismen. Dazu kommt durch die anschließende Prüfung im Außenministerium (s. Nr. 1) ein weiteres Sicherheitselement.

Dass es in Peru durchaus zu fehlerhaften Beurkundungen kommen kann, dass der Kenntnisstand und auch die Ethikstandards peruanischer Notare nicht immer deutschen Standards entsprechen, und dass gelegentlich gefälschte Zeugnisse und Diplome beschafft werden können, wird bestätigt. Das Risiko, dass es eine solche Urkunde jedoch bis zur Vorlage und gar Anerkennung bei einer ausländischen Stelle „schafft“, ist aufgrund der aus hiesiger Sicht seriösen Prüfkette jedoch als eher gering einzuschätzen.

4) Eigene Erkenntnisse und Erfahrungen der weiteren EU-Botschaften

Die Botschaft erledigt jährlich mehr als 2.000 Legalisationen. Zum größeren Teil handelt es sich um Personenstandsurkunden und Familienstandsbescheinigungen, dazu kommen akademische Zeugnisse und Diplome, gelegentlich notarielle Urkunden, Gerichtsurteile und sonstige Bescheinigungen (z.B. Führungszeugnisse). Alle Urkunden müssen vorher ausnahmslos „über den Tisch“ der Konsularabteilung des Außenministeriums. Seit 2010 sind hier im Grunde keine ge- oder verfälschten Urkunden aufgefallen. Gelegentliche Rückfragen und Zweifel ergeben sich bei Personenstandsurkunden eher im Hinblick auf inhaltliche Richtigkeit. Und auch hier liegen die Gründe fast ausnahmslos nicht in kriminellen Machenschaften, sondern in mangelnder Ausbildung oder Vorbereitung einzelner Standesbeamter, besonders in ländlichen Bereichen, und Fehlern (allerdings auch oft unterschiedliche Interpretationen und Auslegungen nicht eindeutiger Vorschriften) bei der Anwendung der eigenen peruanischen Sachnormen und IPR-Vorschriften. Hierdurch ergeben sich auch gelegentlich Rückfragen durch deutsche Standesämter.

Auch im Bereich Diplome/Zeugnisse/Notarielle Urkunden/Urteile sind hier seit längerer Zeit keine Fälschungen aufgefallen. Die Botschaft führt dies durchaus auf die gesteigerten Qualitätsstandards beim Außenministerium und bei vorbeglaubigenden Stellen seit Beitritt zum Apostillev erfahren zurück. Alle weiteren EU-Botschaften (mit Ausnahme Griechenlands, welches das Apostillev erfahren im Verhältnis zu Peru ebenfalls bislang nicht praktiziert) äußerten sich positiv zu ihren bisherigen Erfahrungen. Es gebe keine negativen Rückmeldungen zu in Zielländern vorgelegten apostillierten peruanischen Urkunden.

Hinzu kommen handfeste praktische Vorteile (personelle Entlastung der hier vertretenen Konsulate, finanzielle Entlastung der betroffenen „Kunden“ von den teils sehr hohen Legalisationsgebühren). Besonders mit dem spanischen Generalkonsulat erfolgten mehrere ausführliche Besprechungen. Nach Spanien gehen aufgrund der immer noch sehr

zahlreichen dort lebenden Peruaner die meisten peruanischen Urkunden. Ausdrücklich schlossen sich die spanischen Kollegen unserer positiven Bewertung der Entwicklung bei RENIEC und beim Außenministerium an. Die griechische Botschaft, die nur eine geringe Zahl von peruanischen Urkunden legalisiert, für die das Thema deshalb nur eine kleinere praktische Relevanz hat, und die zudem derzeit mit anderen existentielleren Problemen (mögliche Schließung in naher Zukunft) kämpft, hat derzeit keine eigene Meinung zu den Entwicklungen der letzten Jahre.

Wertung:

Durch das enorme Wirtschaftswachstum des vergangenen Jahrzehnts hat sich in Peru eine wachsende und selbstbewusste Mittelschicht entwickelt, die transparentes und serviceorientiertes Behördenhandeln erwartet und zunehmend international mobiler wird (diese Mobilität hat nicht mehr viel mit der Armutsmigration vergangener Jahrzehnte besonders nach Nordamerika und Spanien zu tun). Ausdruck sind auch die oben beschriebenen Fortschritte. Das peruanische Urkundenwesen ist in den letzten Jahren offener und transparenter, Kommunikationswege auch hier direkter und zahlreicher geworden. Zwar ist es unbestritten, dass es in Peru in Einzelfällen auch weiterhin möglich ist, gefälschte oder inhaltlich unzutreffende öffentliche Dokumente zu erlangen oder von korrupten Amtsträgern vorteilhafte behördliche oder gerichtliche Entscheidungen herbeizuführen. Dies gilt jedoch aus hiesiger Sicht auch in vielen anderen Ländern, mit denen Deutschland das Apostillev erfahren praktiziert. Aus hiesiger Sicht -und ohne die dortigen Verhältnisse kommentieren zu wollen- dürften die relevanten Faktoren und Rahmenbedingungen z.B. in Ecuador, Honduras, Kolumbien, Mexiko, oder Venezuela nicht entscheidend besser sein als in Peru. Peru hat mit der Einführung der „elektronischen“ Apostille und der Zentralisierung des gesamten Personenstandswesens sogar Schritte eingeleitet bzw. bereits vollendet, die in der Region als vorbildhaft beurteilt werden.

Die Botschaft wird - aus ihrer Sicht nicht unbegründet - regelmäßig auch im politischen Kontext mit Unverständnis auf diese Ungleichbehandlung aus peruanischer Sicht angesprochen, zu der stets noch der Verweis auf die seit

nunmehr zweieinhalb Jahren gut funktionierende Apostillepraxis aller anderen EU-Länder mit Ausnahme Griechenlands folgt.

Es wird deshalb unter Würdigung der beschriebenen Entwicklungen und Erfahrungen seit 2010 nachdrücklich um Überprüfung der damals erfolgten Entscheidung und Aufhebung des bisherigen Einspruchs gebeten.“

Für eine Rücknahme des Einspruchs sprechen aus meiner Sicht vor allem folgende Punkte:

- Im Außenministerium, in dem die peruanische Apostille-Behörde eingerichtet wurde, werden Urkunden auf formelle und nach Möglichkeit inhaltliche Richtigkeit geprüft
- Strafrechtliche relevante Vergehen werden verfolgt
- Die zentrale peruanische Standesamtsaufsicht RENIEC verfügt allein über 15 gut ausgebildete Mitarbeiter in seiner Abteilung Urkundenüberprüfung
- RENIEC verfügt dank doppelter Registerführung über eigene Kontrollmöglichkeiten
- Über 70% der peruanischen Personenstandsdaten sind bei RENIEC inzwischen digital abrufbar
- Seit 2010 sind der Botschaft im Legalisationsverfahren keine ge- oder verfälschten Urkunden mehr aufgefallen. Dies schließt die früher besonders kritisierten akademischen und notariellen Urkunden ein.
- Gelegentliche Mängel an der inhaltlichen Richtigkeit von Personenstandsurkunden sind in der Regel auf mangelnde Kenntnisse oder Nachlässigkeit einzelner Standesbeamten zurückzuführen.

Ich wäre für Überprüfung dankbar, ob der Einspruch zurückgenommen werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Auswärtiges Amt