

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates und des Europäischen Parlaments über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen und die Zusammenarbeit im Bereich des Schutzes von Erwachsenen (EU-Erwachsenenschutzverordnung – EUErwSVO) – COM (2023) 280

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins (DV 22/23)
vom 28. September 2023



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

| | |
|---|----------|
| Vorbemerkung | 3 |
| Anerkennung und Vollstreckung von Maßnahmen sowie Beweiskraft öffentlicher Urkunden – Artikel 9 ff. ErwSVO | 5 |
| Europäisches Vertretungszertifikat – Artikel 34 ff. ErwSVO | 5 |
| Einrichtung und Vernetzung von Schutzregistern – Artikel 45 ff. ErwSVO | 6 |
| Zusammenarbeit – Artikel 18 ff. ErwSVO | 6 |

Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat den am 31. Mai 2023 von der EU-Kommission vorgelegten

Vorschlag für eine Verordnung des Rates und des Europäischen Parlaments über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen und die Zusammenarbeit im Bereich des Schutzes von Erwachsenen (EU-Erwachsenenschutzverordnung – EUErWSVO) – COM (2023) 280

übersandt. Der Deutsche Verein bedankt sich für die Gelegenheit, zum Verordnungsvorschlag Stellung zu nehmen. Die nachfolgende Stellungnahme wurde von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. erarbeitet. Eine Beschlussfassung durch das Präsidium des Deutschen Vereins war kurzfristig nicht möglich. Wir behalten uns daher vor, ergänzende bzw. weitere Anmerkungen im laufenden Ordnungsverfahren einzubringen.

Vorbemerkung

Die EU-Kommission stellt fest, dass eine steigende Zahl Erwachsener Unterstützung bei der Entscheidungsfindung benötigt und die Mobilität der Menschen in der EU zunimmt. Insoweit sind Erwachsene in grenzüberschreitenden Situationen zunehmend mit verschiedenen Problemen konfrontiert.¹

Dem nun vorgelegten Vorschlag der EU-Kommission liegen diverse Erwägungen zugrunde, darunter die zentrale Feststellung, wonach es bislang an einem Rechtsakt der Union fehlt, der

- die grenzüberschreitenden Aspekte der Rechts- und Geschäftsfähigkeit natürlicher Personen und
- die zivilrechtlichen Aspekte des grenzüberschreitenden Schutzes von Erwachsenen, die nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu schützen und daher Unterstützung bei der Ausübung ihrer Rechts- und Geschäftsfähigkeit in einem Mitgliedsstaat erhalten

regelt.²

Schwierigkeiten, die sich aus dieser bis jetzt unionsrechtlich unregelmten Situation ergeben und insbesondere im Fall eines Wohnortwechsels in einen anderen Mitgliedsstaat auftreten können oder soweit Immobilien und Vermögenswerte einer Person in anderen Mitgliedsstaaten betroffen sind, soll mit dem Verordnungsvorschlag entgegengetreten werden. Zugleich sollen dadurch negative Auswirkungen auf die Rechtssicherheit im grenzüberschreitenden Handel sowie auf die Rechte und das Wohlergehen der betroffenen Erwachsenen und die Achtung ihrer Würde künftig vermieden werden. Es wird eine Vereinheitlichung der Vorschriften des internationalen Privatrechts im Bereich des Erwachsenenschutzes angestrebt. Die Bestimmungen des Haager Übereinkommens vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen (ErwSÜ) sollen hierdurch nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr ergänzt werden. Insbesondere soll eine Verein-

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Anja Mlosch.

¹ Vgl. in der Begründung des Vorschlags der EU-Kommission für eine ErWSVO, S. 1, COM (2023) 280.

² Siehe COM (2023) 280, Erwägungen (4) und (5).

fachung, Straffung und Modernisierung der Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erreicht werden, um den Einsatz von Vorsorgevollmachten im grenzüberschreitenden Kontext zu erleichtern und sicherzustellen, dass Schutzmaßnahmen für Erwachsene auch in grenzüberschreitenden Zusammenhängen ihre Wirksamkeit entfalten können.

Mit dieser Stellungnahme wird insbesondere Bezug genommen auf die Regelungen zum Europäischen Vertretungszertifikat, zur Einrichtung und Vernetzung von Schutzregistern, zur Anerkennung und Vollstreckung von Maßnahmen und die Annahme öffentlicher Urkunden sowie zur Zusammenarbeit.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt das Anliegen der EU-Kommission, sich der bislang bestehenden unionsrechtlichen Lücken im Bereich des grenzüberschreitenden Erwachsenenschutzes anzunehmen. Die Gruppe erwachsener Menschen, die infolge Krankheit oder Behinderung zur Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit, zur gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft sowie zur Wahrung ihrer Selbstbestimmung und der Gestaltung ihres Lebens nach eigenen Wünschen und Präferenzen der Unterstützung durch rechtliche Betreuung oder privatrechtlich organisierte Vorsorgebevollmächtigung bedarf, muss auch im grenzüberschreitenden Bereich den für sie erforderlichen Schutz durch Rechtssicherheit erfahren. Die Rechte dieser vulnerablen Personengruppe dürfen nicht an den Landesgrenzen enden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. stellt fest:

Das Ziel der EU-Kommission, die Rechte schutzbedürftiger Erwachsener durch die Schaffung einer EU-Erwachsenenschutzverordnung zu stärken, wird grundsätzlich begrüßt.

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass sich die EU-Kommission in ihren Erwägungen mehrfach auf die Orientierung an den „Ansichten des Erwachsenen“³ bezieht und insoweit sowohl das Recht auf freie Meinungsäußerung wie auf rechtliches Gehör betont.

Bei der Umsetzung der Verordnung in den Mitgliedsstaaten ist sicherzustellen, dass sie an den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ausgerichtet ist, da andernfalls der angestrebte Schutz der Rechte vulnerabler und unterstützungsbedürftiger Erwachsener nicht erreicht werden kann. Es wird angeregt zu prüfen, inwieweit die Verordnung hierfür eine ausreichende Gewähr bietet.

Die Einführung eines Europäischen Vertretungszertifikats wird grundsätzlich begrüßt. Es wird damit sichergestellt, dass rechtliche Betreuerinnen und Betreuer auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten handlungsfähig bleiben und die ihnen übertragenen Befugnisse zum Schutz der Rechte und der Selbstbestimmung der betroffenen Personen auch in anderen Mitgliedstaaten ausüben können. Der privatautonomen Vorsorge im Bereich grenzüberschreitender Sachverhalte wird mit dem Vertretungszertifikat mehr Geltung verschafft und die Vorsorgevollmacht in ihrem räumlichen Wirkungsradius gestärkt. Zum Schutz der betroffenen Erwachsenen ist sicherzustellen, dass bei der Ausstellung sowie beim Ge-

³ Vgl. COM (2023) 280, Erwägungen (27).

brauch des Vertretungszertifikats Stigmatisierungen, Anwendungsfehler und Missbrauch ausgeschlossen sind.

Die Regelungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Behörden sind kritisch daraufhin zu prüfen, inwieweit sie tatsächlich dem Ziel der Straffung und Vereinfachung dienen und geeignet sind, die Wirksamkeit und Schnelligkeit von Gerichts- und Verwaltungsverfahren zu verbessern oder ob nicht sogar formale Hürden geschaffen werden.

Anerkennung und Vollstreckung von Maßnahmen sowie Beweiskraft öffentlicher Urkunden – Artikel 9 ff. ErwSVO

Das Ziel, die grenzüberschreitende Anerkennung und Beweiskraft öffentlicher Urkunden im Bereich des Erwachsenenschutzes zu erreichen, wird ausdrücklich begrüßt. Umfasst sind hiervon gemäß Artikel 3 Nr. 5 ErwSVO Schriftstücke im Zusammenhang mit dem Schutz eines Erwachsenen, die in einem Mitgliedstaat als öffentliche Urkunde errichtet oder eingetragen wurden. Dies können Vollmachten zum Zweck privatautonomer Vorsorge, Patientenverfügungen oder Betreuungsverfügungen sein. Da diese Verfügungen in Deutschland derzeit grundsätzlich nicht der Form einer öffentlichen Urkunde bedürfen, sollte diese Neuregelung im Fall des Inkrafttretens der Verordnung ausreichend bekannt gemacht und sichergestellt werden, dass sie im Rahmen der Beratung durch Betreuungsbehörden und -vereine Berücksichtigung findet, um insbesondere bei bekanntem Auslandsbezug die Wirkung im Ausland zu gewährleisten.

Europäisches Vertretungszertifikat – Artikel 34 ff. ErwSVO

Das vorgesehene Zertifikat soll den Nachweis der Vertretungsbefugnis ermöglichen. Hierzu soll es einen Rechtsschein („es wird angenommen“) hinsichtlich seiner Inhalte entfalten (Artikel 40 ErwSVO), wovon umfasst sind

- die darin ausgewiesenen Sachverhalte (z.B. Betreuungsbestellung, Vorsorgevollmacht etc.),
- die Befugnisse der darin benannten vertretungsberechtigten Person nebst der abschließenden Benennung aller Bedingungen oder Einschränkungen, ihrer Befugnisse (z.B. Vollmacht gilt nur für den Fall des Eintritts der Geschäftsunfähigkeit, Rechtliche Betreuung ist beschränkt auf den Aufgabenbereich der Gesundheitssorge etc.) sowie
- die Vertretungsberechtigung soweit diesbezüglich keine Bösgläubigkeit vorliegt.

Die Rechtsscheinwirkung des Zertifikats soll sich in allen Mitgliedstaaten entfalten und damit dem Ziel dienen, die Rechte und das Wohlergehen der Erwachsenen, die Achtung ihrer Würde und ihrer Grundrechte insbesondere des Zugangs zur Justiz, des Rechts auf Autonomie, auf Eigentum und auf Freizügigkeit im Raum der Europäischen Union zu verbessern.⁴

⁴ Vgl. COM (2023) 280, Erwägungen (5).

Kritisch wird das international unterschiedliche Verständnis der im Vertretungszertifikat verwendeten Begrifflichkeiten gesehen. Es wird insoweit darauf ankommen, dass die als Anhänge I–III der Verordnung vorgesehenen Formulare eine ausreichend klare und in allen Mitgliedstaaten rechtssichere Beschreibung der Maßnahmen und Vertretungsbefugnisse ermöglichen und diese dementsprechend angewendet werden. Mit Blick auf die sehr unterschiedliche Ausgestaltung des Instituts Vorsorgevollmacht in den Mitgliedstaaten bzw. deren Fehlen⁵ und auf ein uneinheitliches Begriffsverständnis im Bereich des Erwachsenenschutzes wird die Gefahr von Anwendungsfehlern gesehen und damit verbunden eine nicht unerhebliche Missbrauchsgefahr. Zwar ist in Artikel 3 ErwSVO die gesetzliche Definition einiger Begriffe vorgesehen, dennoch verbleibt eine Vielzahl uneinheitlich verwendeter Begriffe (vgl. „Unterbringung“ etc.), die das Ziel des Schutzes der betroffenen Erwachsenen im grenzüberschreitenden Bereich infrage stellen und die Gefahr der Verletzung ihrer Rechte setzen.

Einrichtung und Vernetzung von Schutzregistern – Artikel 45 ff. ErwSVO

Die Einrichtung und Vernetzung sogenannter Schutzregister wird mit Blick auf die Gefahr einer Stigmatisierung und Verletzung der Grundrechte betroffener Personen kritisch betrachtet. Da es an einem international einheitlichen Verständnis aller in den nationalen Registern einzutragenden Maßnahmen fehlt, ist zu prüfen, ob in der Verordnung ausreichende Vorkehrungen getroffen sind, die die Verwirklichung dieser Gefahr ausschließen. Zum Schutz getroffene Maßnahmen dürfen nicht in ihr Gegenteil verkehrt werden und zu einer Ungleichbehandlung und Einschränkung der Rechte der Betroffenen führen.

Darüber hinaus sind die Aktualität und Zuverlässigkeit der Eintragungen sicherzustellen!

Zusammenarbeit – Artikel 18 ff. ErwSVO

Die vorgeschlagenen Regelungen zur internationalen Zusammenarbeit, zum Informationsaustausch und der direkten Kommunikation der Behörden der Mitgliedstaaten untereinander entsprechen im Wesentlichen den bereits in anderen EU-Instrumenten – wie der sogenannten Brüssel IIb Verordnung – vereinbarten Vorgaben und Möglichkeiten.

Es bleibt zu beobachten, ob die Zusammenarbeit durch die Verordnung dennoch eine Verbesserung und Stärkung erfährt oder ob einzelne Regelungen sogar zu Erschwernissen oder Verzögerungen führen: Im Zusammenhang mit der Unterbringung eines Erwachsenen in einer Einrichtung in einem anderen Mitgliedstaat beispielsweise sieht Artikel 21 Absatz 1 nun die verpflichtende Konsultation zur Einholung der Zustimmung der zuständigen Behörde dieses Staates vor. Die Zustimmung ist damit künftig Voraussetzung für die gewünschte Unterbringung. Eine Untätigkeit der konsultierten Behörde eines Mitgliedstaates führt damit faktisch zur Unmöglichkeit der Unterbringung. Im Haager ErwSÜ ist lediglich vorgesehen, die entsprechende Behörde bezüglich der Unterbringung zu Rate zu zie-

⁵ Kurze/Demirci: ErwSÜ Vorbemerkung Rdnr. 14, in: Vorsorgerecht 2. Aufl. 2023.

hen. Reagiert die Behörde nicht oder kommt es – z.B. mangels örtlicher Ressourcen – zu keiner Zusammenarbeit, so bleibt die erwogene Unterbringung aber dennoch möglich. Die vorgeschriebene Einholung der Zustimmung in Artikel 21 hat daher zwar einerseits das Potenzial, die Zusammenarbeit zum Schutz der Betroffenen zu stärken, kann jedoch ebenso zu einer formalen Erschwernis für die Betroffenen führen.

Hindernisse bei der Zusammenarbeit, beim Informationsaustausch und der Kommunikation sind allerdings insgesamt weniger auf behördlicher Ebene festzustellen, als vielmehr im Bereich praktischer Anwendung vor Ort. Dafür fehlt es bislang an geeigneten Umsetzungsvorschriften. Bsp.: Im Fall des Umzugs aus einem Mitgliedstaat nach Deutschland oder umgekehrt zeigt sich in der Praxis, dass es mangels Aufenthalts am Zielort an der örtlichen Zuständigkeit der Behörde (z.B. des Sozialamtes, EGH etc.) fehlt. Eine dem Schutz- und Unterstützungsbedarf einer Person entsprechende Vorbereitung des Umzugs und beispielsweise finanzielle Klärung der Situation (Kostenübernahmen etc.) im grenzüberschreitenden Bereich sind damit häufig erschwert oder sogar unmöglich. Es fehlt insoweit an verbesserten strukturellen Vorgaben für die Praxis.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend