

Initiative der JUMIKO zur Ehegattenbeistandschaft: Betreuungsvermeidung auf Kosten von Selbstbestimmung

Positionspapier des BdB

Hamburg, 14.10.2015

Die Justizminister/innen der Länder haben sich im Rahmen ihrer 86. Konferenz (JUMIKO) am 17. und 18. Juni 2015 in Stuttgart einstimmig für ein neues Rechtsinstitut ausgesprochen: eine „Beistandschaft für Ehegatten und Lebenspartner in erster Linie auf dem Gebiet der Gesundheitspflege und in damit eng zusammenhängenden Bereichen“.

Der BdB lehnt das Vorhaben ab. Eine gesetzliche Vertretung ohne schützendes Betreuungsverfahren ist mit unkalkulierbaren Risiken für die betroffenen Personen verbunden. Bereits 2005 scheiterte eine vergleichbare Bundesratsinitiative, weil die vermeintlich einfache Lösung einer automatischen Übertragung von Rechtsmacht auf Familienangehörige unvereinbar ist mit der erforderlichen Absicherung von Eingriffen in die Autonomie erwachsener Personen. Wir fordern die Justizminister/innen auf, von ihrem verfassungsrechtlich aussichtslosen Vorhaben Abstand zu nehmen und stattdessen die bestehenden Möglichkeiten – Vorsorgevollmacht, Patientenverfügung und rechtliche Betreuung – zu stärken und nach Maßgabe der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) weiter zu entwickeln.

Unlösbare Dilemma im Spannungsfeld von Vereinfachung und Missbrauchsrisiko

Laut Beschluss der Justizministerkonferenz soll das automatische Vertretungsrecht für Ehegatten bzw. Lebenspartner neben unmittelbaren Angelegenheiten der Gesundheitspflege (Einwilligung in eine ärztliche Behandlung) auch die „Befugnis zum Abschluss von im Rahmen der Gesundheitspflege erforderlich werdenden Rechtsgeschäften und zur Geltendmachung von an den Krankheitsfall, Unfall oder Pflegefall geknüpften Sozial-, Versicherungs- oder Beihilfeleistungen“ umfassen. Das Vertretungsrecht würde unter der Voraussetzung greifen, „dass der Betroffene weder etwas anderes bestimmt noch einen entgegenstehenden Willen geäußert hat“.

Das Thema „Angehörigenvertretung“ bzw. „Ehegattenbeistandschaft“ ist nicht neu, vor 10 Jahren kippte der Bundestag eine vergleichbare Initiative wegen der nicht kalkulierbaren Risiken für die betroffenen Personen. Im Jahre 2015 dürften die damals vorgebrachten Argumente – Missbrauchsrisiken auf der einen Seite, nicht praktikable Absicherungsmöglichkeiten auf der anderen Seite – noch schwerer wiegen; schließlich hat Deutschland im März 2009 die UN-Behindertenrechtskonvention vorbehaltlos ratifiziert und sich damit verpflichtet, mögliche Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte auf das erforderliche Minimum zu reduzieren und sensible Maßnahmen gegenüber Missbrauchsrisiken abzusichern (Artikel 12 Abs. 4 UN-BRK). Da im Unterschied zur Vorsorgevollmacht die Übertragung der Vertretungsbefugnis im Falle der Ehegatten- bzw. Lebenspartnerbeistandschaft in keinem bewussten Akt der betroffenen Person begründet ist, dürften erhöhte Anforderungen an die Absicherung der Beistandschaft bestehen.

Genau an diesem Punkt wird die geplante Regelung scheitern, weil der vermeintliche Vorteil – die Vermeidung des aufwendigen Betreuungsverfahrens und der damit verbundenen Kosten – zugleich ihr unvermeidlicher Nachteil ist: Mit dem Wegfall des Betreuungsverfahrens entfielen zugleich die Absicherung einer Maßnahme, die unverkennbar und weitreichend die Rechts- und Handlungsfähigkeit der Person berührt. Das Dilemma ist unlösbar, Missbrauchsrisiko und Aufwand für Absicherungsmaßnahmen sind miteinander verbunden: Mit der Reduzierung des Aufwands steigt das Risiko für die betroffenen Personen, mit der Reduzierung des Risikos steigt der Aufwand für die Landesjustiz. Das unlösbare Dilemma einer Ehegattenbeistandschaft im Spannungsfeld von Vereinfachung und Missbrauchsrisiko ist bekannt, 2005 konstatierte der Rechtsausschuss im Bundestag (BT-Drs. 15/4874, S. 26): *„Der Ausschuss lehnt insbesondere angesichts der nicht auszuschließenden Missbrauchsgefahr die Einführung einer gesetzlichen Vertretungsmacht für Ehegatten ab. Einschränkungen und weitere sonstige Sicherungen führen nicht weiter, da sie die ohnehin schon komplizierte Norm unpraktikabel machen, ohne wirkliche Sicherheit zu erreichen und dem Ziel der Betreuungsvermeidung näher zu kommen.“*

Sparen auf Kosten der Selbstbestimmung?

Warum setzen die Landesjustizminister/innen – ungeachtet der substanziellen Diskussion vor wenigen Jahren – das Thema erneut auf die Agenda? Sollten sie ernsthaft hoffen, mit der angestrebten Regelung Kosten im Betreuungsbereich reduzieren zu können, wäre die Enttäuschung unvermeidbar. Im Bereich des gerichtlichen Verfahrens ließen sich nennenswerte Einsparungen nur um den Preis eines höchst zweifelhaften Eingriffs in die Privatautonomie von Ehepaaren bzw. Lebenspartnern erzielen: mit einem gesetzlichen Vertretungsrecht, das im Außenverhältnis unabhängig von der Einwilligungsfähigkeit der betroffenen Person wirksam wäre. Anderenfalls wird es ein rechtstaatliches Verfahren zur Feststellung des Vertretungsfalls geben müssen – inklusive der damit verbundenen Kosten. Gleichermäßen illusorisch wäre die Hoffnung, die Landesjustizetats durch die Vermeidung von Berufsbetreuungen entlasten zu können. Wie Norbert Vossler – ehemals Referent im Bundesjustizministerium – schon 2003 feststellte: „Ist ein zur Vertretung bereiter Angehöriger vorhanden, so würde dieser nach der gegenwärtigen Rechtslage und Praxis in der Regel zum ehrenamtlichen Betreuer bestellt werden“ (s. BtPrax 1/2003). Unklar ist weiterhin, ob es vertretbar wäre, Ehegatten in der Rolle des „gesetzlichen Beistands“ die Aufwandspauschale vorzuenthalten, die ihnen als ehrenamtliche rechtliche Betreuer/innen bei gleicher Aufgabe zustehen würde.

Möglicherweise sind Sparziele gar nicht das Thema? Sollten die Landesjustizminister/innen tatsächlich bereit sein, Geld in die Hand zu nehmen, um die Ehepaare in Betreuungsangelegenheiten zu stärken? In diesem Fall empfiehlt der BdB eine angemessene und zuverlässige Unterstützung von Bevollmächtigten bzw. ehrenamtlichen Betreuer/innen und eine entsprechend nachhaltige Finanzierung der Betreuungsvereine.

Die politischen Argumente für eine Ehegattenbeistandschaft haben keine Substanz

Tatsächlich spielen fiskalpolitische Argumente in der aktuellen politischen Debatte zur Ehegattenbeistandschaft keine Rolle; zumindest ist die Frage der Kosten kein *sichtbares* Thema. Andere Argumente – Stärkung der Ehen, Bürokratieabbau, Annäherung von Rechts- und Lebenswirklichkeit, die Bewältigung des demografischen Wandels – werden

vorgebracht, um die Notwendigkeit eines automatischen Vertretungsrechts für Ehegatten bzw. Lebenspartner zu begründen.

Stärkung der Ehe, Bewältigung des demografischen Wandels

Allerdings sind auch die nicht fiskalpolitischen Argumente bei genauer Betrachtung unhaltbar. Weder ist bei einer Scheidungsquote von 30% von einer natürlichen Solidarität innerhalb der Ehe auszugehen, noch dürfte niemand ernsthaft glauben, dass die Ehegattenbeistandschaft geeignet wäre, den steigenden Betreuungsbedarf in der alternden Gesellschaft aufzufangen. Schließlich werden die Ehegatten demenziell erkrankter Senioren oft selbst höheren Alters sein und in vielen Fällen nicht mehr über die Kraft verfügen, eine ärztliche Behandlung zu überwachen und die erforderlichen Sozial-, Versicherungs- oder Beihilfeleistungen zu beantragen.

Diskrepanz zwischen Rechtswirklichkeit und Rechtsempfinden

Ein Schlüsselargument in der Debatte zur Ehegattenbeistandschaft ist der Unterschied zwischen den tatsächlichen und den empfundenen Befugnissen der Angehörigen. Mit der Ehe- oder Lebenspartnerschaft sei die Erwartung verbunden, im Falle des Falles dem Partner rechtswirksam beistehen zu dürfen.

Demgegenüber stellt der BdB fest: Die Erwartungen der Eheleute bzw. Lebenspartner verändern sich mit dem konkreten sozialsfamiliären Kontext. Wie oben dargestellt entspricht das Bild der solidarischen Partnerschaft, getragen von gegenseitigem Verantwortungsbewusstsein, nur in manchen Fällen der Wirklichkeit. Scheidungsforscher beobachten seit Jahren einen „Bedeutungsrückgang des Versorgungsaspekts“ innerhalb der Ehe.¹ Das frühere Selbstverständnis „Wir sind füreinander da bis zum Ende unserer Tage“ sei hohen oft unerfüllbaren Ansprüchen an die emotionale Qualität der Beziehung gewichen.

Entsprechend sind viele Beziehungen von Streit und Krisen belastet, die Scheidungsquote ist seit den 1960er Jahren stetig gestiegen. In einer zerrütteten Ehe oder Lebenspartnerschaft dürfte die betroffene Person das automatische Vertretungsrecht anders bewerten als in einer von Harmonie und Einverständnis geprägten Beziehung.

Zu beachten wäre auch, dass der deutsche Gesetzgeber mit der Einführung des Betreuungsrechts 1992 der individuellen Entscheidung eine hohe Priorität einräumte: schließlich sind laut §1897 Abs. 5 BGB die Vorschläge der Betroffenen vorrangig gegenüber etwaigen familiären Bindungen zu berücksichtigen. Mit ihrem Vorhaben gefährden die Landesjustizminister/innen das 1992 eingeführte Prinzip einer konsequenten Subjektorientierung in der Unterstützung von Menschen, die im Zusammenhang mit einer Behinderung oder Erkrankung Probleme haben, wichtige Entscheidungen zu treffen. Schließlich geben wir hinsichtlich der Frage des Rechtsempfindens zu Bedenken, dass es nicht gelungen ist, der Bevölkerung die emanzipatorischen Leitideen des 1992 eingeführten Betreuungsrechts zu vermitteln; das gesellschaftliche Bild von Betreuung ist bis zum heutigen Tage von Geschichten über Ausbeutung und Missbrauch geprägt. „Wenn schon fremdgesteuert, dann doch lieber durch meine Partnerin.“ So oder so ähnlich werden viele Bürger/innen im Einfluss des gesellschaftlichen Zerrbilds rechtlicher Betreuung die Frage des Ehegattenvertretungsrechts für sich beantworten.² Freilich ist das kollektive Zerrbild von

¹ Vgl. Grünheid, Evelyn: Ehescheidungen in Deutschland: Entwicklungen und Hintergründe. Herausgegeben vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: BiB Working Paper 1/2013. Seite 6

² Martin Probst, Richter am Schleswig-Holsteinischen Oberlandesgericht, spricht ‚dem Volk aus der Seele‘ und fragt: „Und wenn es um mögliche ‚Bevormundung‘ geht: Sollte diese Gefahr besser von staatlichen Institutionen ausgehen oder von Privaten?“. Probst: Gesetzliche Vertretung durch Angehörige - doch einer Alternative zu Betreuung und Vorsorgevollmacht? In: NDV, Jg. 94, 2014, Seite 117-121.

Betreuung als Entrechtung keine geeignete Grundlage für die Rechtfertigung einer politischen Initiative zur Einführung der Ehegattenbeistandschaft.

Betreuung als bürokratische Belastung des Bürgers

Ausgesprochen bedenklich ist die Darstellung der rechtlichen Betreuung als eine bürokratische Belastung der Bürger. Schließlich sind die komplexen verfahrensrechtlichen Vorschriften im Rahmen der rechtlichen Betreuung keinesfalls unnötig, sondern darauf ausgerichtet, den hilfebedürftigen Bürger vor nicht erforderlichen Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte zu schützen und sicher zu stellen, dass „die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt“ und „dass die Maßnahmen verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sind“ (Artikel 12, Abs. 4, UN-BRK).

Fragen der Praktikabilität

In der begleitenden politischen Debatte zur Initiative der Justizministerkonferenz sind keine stichhaltigen Argumente für die Einführung einer Ehegattenbeistandschaft zu vernehmen. Zusätzlich bleiben viele Fragen der Praktikabilität unbeantwortet.

Bindungen an den Willen und die Wünsche der Person

Laut Beschluss der Justizministerkonferenz soll – zur Sicherstellung des Selbstbestimmungsrechts der betroffenen Personen – das automatische Vertretungsrecht an den Willen und die Wünsche des Partners gebunden sein. In der Praxis wird diese Bindung aus verschiedenen Gründen nicht handhabbar sein. Aus den Erfahrungen mit Kontrollbetreuungen (die bestellt werden können, um Bevollmächtigte zu überwachen) wissen wir, dass das Gericht häufig erst dann von Unregelmäßigkeiten erfährt, wenn bereits erheblicher Schaden entstanden ist. Offenbar müssen Dritte eine hohe Hemmschwelle überwinden, bevor sie sich mit einem entsprechenden Verdacht an das Betreuungsgericht wenden. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen müssen wir davon ausgehen, dass das Gericht nicht rechtzeitig informiert würde, wenn die Beistandschaft den Partner z.B. wegen der Komplexität der Erkrankung überfordert.

Ein weiterer Aspekt stellt die Handhabbarkeit der Willensbindung in Frage: Die erforderlichen Verfahren bzw. Maßnahmen zur Sicherstellung einer solchen Bindung – etwa die Bereitstellung einer kontrollierenden bzw. unterstützenden Infrastruktur für die gesetzlichen Vertreter/innen – würden dem Kernziel einer weitgehend verfahrens- bzw. kostenfreien Ehegattenbeistandschaft widersprechen.

Widerspruchsmöglichkeit

Laut Beschluss der Justizministerkonferenz würde das gesetzliche Vertretungsrecht der Ehegatten automatisch greifen, „es sei denn, die Betroffenen hätten etwas anderes bestimmt oder einen entgegengesetzten Willen geäußert.“ Auch diese Regelung erscheint bei sorgfältiger realitätsbezogener Betrachtung nicht praktikabel – zumindest würde die Widerspruchslösung in der Praxis keinen ausreichenden Schutz vor ungewünschten Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte gewährleisten. Hierbei wären, mit Blick für die Lebenswirklichkeit eine Reihe von Fragen zu beantworten: Wie könnte sichergestellt werden, dass eine Ablehnung der Beistandschaft ausreichend schnell aufgefunden werden kann? Wird eine entsprechende Eintragung in das Vorsorgeregister möglich sein? Mit welchen Kosten wäre das ggf. verbunden und sollen auch Ärzte und Kliniken dort Auskünfte einholen können? Wie wirkt es sich auf die Ehe aus, wenn einer der Partner der Beistandschaft

widerspricht und damit (zumindest von dem anderen Partner so empfunden) sein Misstrauen zum Ausdruck bringt? Wird ein an sich gewünschter Widerspruch möglicherweise nur aus Angst vor der Reaktion des Partners nicht erhoben?

Zu bedenken wäre auch, dass die meisten Eheleute sich nicht damit befassen, ob sie ihrem Partner im Falle des Falles Rechtsmacht in der Gesundheitspflege anvertrauen wollen oder nicht. Die im Verhältnis geringe Zahl der Vorsorgevollmachten bildet hierfür ein deutliches Indiz. Im Ergebnis würde der Gesetzgeber mit der Einführung der Beistandschaft einen automatischen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte möglich machen – und zwar unabhängig davon, ob die Ehe von Wohlwollen und Vertrauen oder von Streit und Entfremdung geprägt ist.

Fazit

Die Initiative der Landesjustizminister/innen zur Einführung eines gesetzlichen Vertretungsrechts für Ehe- bzw. Lebenspartner/inne ist zum Scheitern verurteilt. Warum sollte der Staat *ohne faktischen Regelungsbedarf* – schließlich gibt es die rechtliche Betreuung (mit dem Vorrang der Angehörigenbetreuung), die Vorsorgevollmacht und die Patientenverfügung – mit einer neuen Regelung riskante Eingriffe in die Privatautonomie seiner Bürger/innen in Kauf nehmen; wo doch keine nennenswerten fiskalpolitischen Vorteile erkennbar sind?

Beunruhigend bleibt, dass die Landesjustizminister/innen wenige Monate nach der deutschen Staatenberichtsprüfung durch die Vereinten Nationen³ eine neue weitgehend unkontrollierte und missbrauchsanfällige Form der gesetzlichen Vertretung schaffen wollen, statt Kräfte für eine bessere Ausstattung der Betreuungsvereine zu mobilisieren und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die qualifizierte Betreuungsarbeit durch professionelle und ehrenamtliche Betreuer/innen zu befördern.

³ Siehe Positionspapier des BdB zur ersten UN-Staatenberichtsprüfung. http://bdb-ev.de/68_Stellungnahmen.php