

## Stellungnahme des BdB e.V. zu den Untersuchungsergebnissen der Studie zu „Vermögensdelikten in Betreuungsverhältnissen“

---

### Hintergrund

Im Februar 2019 wurde der Abschlussbericht der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz geförderte Untersuchung „Vermögensdelikte in Betreuungsverhältnissen“ veröffentlicht. Die Studie wurde in Kooperation der Deutschen Hochschule der Polizei und der Leibniz Universität Hannover durchgeführt und wendet sich einem bislang wenig beachteten Deliktfeld zu: Vermögensvergehen in Betreuungsverhältnissen. Bislang liegen nur wenige empirische Arbeiten zu diesem Thema vor. Im Rahmen der Studie wurden Akten von Betreuungsbehörden, Betreuungsgerichten und Staatsanwaltschaften ausgewertet sowie leitfadengestützte Interviews geführt. Der BdB bezieht nun Stellung zu den Ergebnissen.

### Ergebnisse der Studie

Auch wenn die Studie keine Aussagen über die Häufigkeit von rechtswidrigem Handeln im Rahmen von Betreuungsverhältnissen trifft, kommt sie (auch) zu der Erkenntnis, dass dies doch eher ein Randphänomen darstellt, „[...] vielmehr gilt auch im Betreuungsrecht die allgemeine kriminologische Erkenntnis, dass in rechtlich regulierten und kontrollierten Bereichen typischerweise ein hohes Maß an soziokulturellem Normdruck besteht. Grundsätzlich orientieren sich die meisten Akteure an der Rechtsordnung und verhalten sich (straf-)normkonform.“<sup>1</sup>

Hinsichtlich der Taten und Begehweisen hat die Analyse der Straftaten zum Vorschein gebracht, dass v.a. der Straftatbestand der Untreue (§ 266 StGB) begangen wird. Weiterhin wird festgestellt, dass die vorwiegend durchgeführten „Begehweisen“ nicht oder nicht in vollem Umfang ausgehängte Barabhebungen darstellen, sowie Überweisungen aus dem Vermögen der oder des Betreuten, mit denen die Betreuerin oder der Betreuer eigene Zwecke verfolgt. Im Hinblick auf den „Organisationsgrad“ steht die Frage im Raum, ob sich die Delikte eher um spontan gefasste Entschlüsse handeln oder systematisch und ggf. in arbeitsteiligem Zusammenwirken mit anderen begangen wurden. In der überwiegenden Mehrzahl der Verfahren sind weder eine strukturierte Vorbereitung noch ein systematisches Zusammenwirken mit anderen Akteuren zu erkennen, d.h. die überwiegend begangenen Taten sind aus individuellen (Not-)Lagen mehr oder minder spontan durchgeführt worden. Die Tatzeiträume, also die Zeiträume, die zwischen der ersten und der letzten Tat verstrichen sind, sind auf 477 Tage beziffert. Im Durchschnitt betrug die Schadenshöhe 19.824 Euro.<sup>2</sup>

Die Frage nach den Zusammenhängen, wie die von Betreuer/innen begangenen Straftaten wahrgenommen und zur Anzeige gebracht wurden, sind ebenfalls Gegenstand der Untersuchung. Dabei ging etwa ein Drittel (34,8 %) auf die kritische Prüfung der vorgelegten Unterlagen durch die Rechtspfleger/innen bei den Betreuungsgerichten zurück, in gut einem Fünftel der Fälle (21,7 %) von

---

<sup>1</sup> Vgl. Studie „Vermögensdelikte in Betreuungsverhältnissen“, S. 50ff.

<sup>2</sup> Ebd., S. 54ff.

Angehörigen, 13 % durch Betreuer/innen (nach einem Wechsel), sowie bei 8,7 % von Betroffenen selbst.<sup>3</sup>

Beruflich tätige Betreuer/innen sind in den ausgewerteten Straftaten etwas häufiger vertreten als ehrenamtliche Betreuer/innen. Allerdings wird gefolgert, dass Berufsbetreuer/innen kein höheres Kriminalitätsrisiko tragen, sondern ehrenamtliche Betreuer/innen ein geringeres Entdeckungsrisiko. Berufsbetreuer/innen unterliegen einer stärkeren Kontrolle und geraten bei Delikten schneller in den Fokus von Ermittlungen.<sup>4</sup>

Wenn es zur Anklage und Verurteilung einer Betreuer/in kommt, werden typischerweise keine Geldstrafen, sondern Freiheitsstrafen verhängt. Die Tatsache, dass es sich um eine rechtliche Betreuung handelt, wird bei der Strafzumessung zumeist strafscharfend berücksichtigt. Von den Angeklagten vorgebrachte Rechtfertigungsversuche, die typischerweise auf die Bagatellisierung des Schadens oder die „Mitschuld“ der Betreuungsgerichte durch das Unterlassen wirksamer Kontrollen abzielen, führen in der Regel nicht zu einer Strafmilderung.<sup>5</sup>

Die rechtliche Analyse der vorhandenen Kontrollmechanismen und die Auswertung der behördlichen und gerichtlichen Akten zeigen zum einen, dass die rechtlich geschaffenen Grundlagen der Kontrolle der Vermögensverwaltung zum Teil lückenhaft sind, und zum anderen, dass die praktische Umsetzung der Mechanismen in einigen Teilen verbesserungsbedürftig ist. Die Studie schlägt in diesem Rahmen die Einrichtung eines zentralen Betreuungsregisters vor, d.h. das Abfragen verschiedener Punkte der Eignung durch Abfrage beim Bundeszentralregister und den Schuldnerverzeichnissen. Die Interviewpartner/innen lehnen ein solches Register allerdings mehrheitlich ab.<sup>6</sup>

Als Weiteres wird sich im Rahmen der Studie die Frage gestellt, inwieweit sich die Uneinheitlichkeit des beruflichen Zugangs möglicherweise negativ auf den Vermögensschutz der Betreuten auswirken könnte. Dabei werden die fehlenden gesetzlich verpflichtenden Zugangsvoraussetzungen von Berufsbetreuer/innen moniert. Die Studie spricht sich dafür aus, rechtliche Betreuung als eigenständigen Beruf anzuerkennen. Auf Grundlage dessen sollten Zugangsvoraussetzungen definiert werden, sodass der unbestimmte Rechtsbegriff der „Eignung“ i.S.d. § 1897 Abs. 1 S. 1 BGB konkretisiert wird.<sup>7</sup>

Vor dem Hintergrund des Vermögensschutzes betreuter Menschen wurde im Rahmen der Interviews die Einführung von Obergrenzen für die Zahl gleichzeitig zu führenden Betreuungen diskutiert, diese jedoch als problematisch und nicht durchführbar bewertet.<sup>8</sup>

Als weiteres werden in der Studie neue, ergänzende Kontrollmechanismen vorgeschlagen. Unter anderem wird die Erstellung des Vermögensverzeichnisses unter Beachtung des „Vier-Augen-Prinzips“ angeregt, zumindest bei vermögenden Betreuten. Als Weiteres erscheint es nach der Studie geboten, Zuwendungen durch Betreute gesetzlich zu regulieren. Generell wird eine ausreichende Personalausstattung der Betreuungsgerichte und -behörden angeregt, um eine glaubhafte und wirksame Kontrolle gewährleisten zu können. Ein weiterer Aspekt, der zum Schutz vor Vermögensdelikten diskutiert wird, ist die wirksame Netzwerkbildung bzw. -stärkung zwischen den relevanten Akteuren.

Zuletzt werden mehrere Verbesserungen des strafrechtlichen Vermögensschutzes überlegt, u.a. die Einführung von Sonderdezernaten für Betreuungsfälle, die Veränderungen des Antragserfordernisses bei Delikten in Familienverhältnissen und die Verschärfung des Untreuetatbestandes. Alle drei möglichen Maßnahmen werden allerdings als kritisch in der Umsetzung bewertet.

---

<sup>3</sup> Ebd., S. S. 70ff.

<sup>4</sup> Ebd., S. 79

<sup>5</sup> Ebd., S. 78f.

<sup>6</sup> Ebd., S. 123

<sup>7</sup> Ebd., S. 123ff.

<sup>8</sup> Ebd., S. 127f.

## **Konkrete Handlungsempfehlungen**

Aus den oben skizzierten Erkenntnissen werden vier konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet:<sup>9</sup>

- (1) Die Notwendigkeit einer fortdauernden Überwachung der berufsmäßig tätigen und ehrenamtlichen Betreuer, denen der Aufgabenkreis der Vermögenssorge übertragen wird.
- (2) Die Erstellung eines Vermögensverzeichnisses muss an das Vier-Augen-Prinzip gebunden werden, jedenfalls bei vermögenden Betreuten.
- (3) Verpflichtender regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen aufsichtsrelevanten Akteuren.
- (4) Ausreichende Personalausstattung der Betreuungsgerichte.

## **Zusammenfassung & Positionen des BdB e.V.**

Ziel des Forschungsprojekts „Vermögensdelikte in Betreuungsverhältnissen“ ist es, die Phänomenologie von strafbarem Verhalten im Rahmen von Betreuungen aufzuhellen, nach den Hintergründen der betreuungsgerichtlichen und -behördlichen Kontrolle zu fragen und die Meinung der Praxis zu etwaigen Perspektiven für die Verbesserung des Vermögensschutzes zu erkunden. Die in der Studie gewonnenen Erkenntnisse liefern einen ersten Eindruck von der Komplexität der Vorgänge, die in vielen Fällen hinter der Begehung von Vermögenstraftaten in Betreuungsverhältnissen stehen. Auch wenn die Studie keine Aussagen über die Häufigkeit trifft, kommt sie doch zu dem Schluss, dass Vermögenskriminalität zum Nachteil Betreuer eine Gelegenheitskriminalität darstellt. Das steht im Gegensatz zu dem gesellschaftlich oft undifferenzierten und negativ gefärbten Bild von Betreuung. Betreuung wird dabei regelmäßig mit Ausbeutung, Missbrauch und Unprofessionalität in Zusammenhang gebracht. Der BdB ist daher grundsätzlich der Auffassung, dass Studien wie diese helfen können, einem falschen öffentlichen Bild von Betreuung entgegenzuwirken.

Es ist der Studie darüber hinaus anzuerkennen, dass das Problemgebiet nicht zu eng betrachtet wird und dass sie nicht von allgemeinen Qualitätsmerkmalen in der rechtlichen Betreuung zu trennen sind. Vor diesem Hintergrund wird in der Auswertung der Blick auch auf diejenigen Rahmenbedingungen der rechtlichen Betreuung geöffnet, welche allgemein als problematisch oder verbesserungswürdig erachtet werden.<sup>10</sup>

Hervorzuheben ist dabei insbesondere die Fragestellung, inwieweit die Uneinheitlichkeit des beruflichen Zugangs sich möglicherweise negativ auf den Vermögensschutz der Betreuten auswirken könnte. Dabei werden die fehlenden gesetzlich verpflichtenden Zugangsvoraussetzungen von Berufsbetreuer/innen moniert. Die Studie spricht sich dafür aus, rechtliche Betreuung als eigenständigen Beruf anzuerkennen. Auf Grundlage dessen sollten Zugangsvoraussetzungen definiert werden, sodass der unbestimmte Rechtsbegriff der „Eignung“ i.S.d. § 1897 Abs. 1 S. 1 BGB konkretisiert wird. Diese Perspektive ist einerseits erfreulich. Zu kritisieren ist dabei allerdings, dass aus dieser wichtigen Erkenntnis keine konkrete Handlungsempfehlung gefolgt ist. Der BdB ist der Meinung, dass einheitliche, gesetzlich geregelte Eignungskriterien, ein einheitliches Zulassungsverfahren und eine auf Fachlichkeit basierende Aufsichtsinstanz sehr wohl Auswirkungen auf die Vermeidung und Reduzierung von Vermögensdelikten in Betreuungsverhältnissen hat.

Der BdB ist ebenfalls der Ansicht, dass die hohe Verantwortung der Betreuer/innen mit einem entsprechend hohen Qualifikationsniveau korrelieren muss. Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil – im weiteren Schritt: eine eigenständige betreuungsspezifische Ausbildung – muss als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um Qualität zu gewährleisten. Gleichzeitig bedarf es einer auf Fachlichkeit basierende Qualitätssicherung, die mehr als nur formale Kriterien abfragt. Eine

---

<sup>9</sup> Ebd., S. 70ff.

<sup>10</sup> Ebd., S. 119

qualifizierte Aufgabenwahrnehmung kann dabei im Einzelnen weder vom Gesetzgeber definiert, noch von staatlichen Instanzen entwickelt und beaufsichtigt werden. Die Betreuungsgerichte sind unverzichtbare Aufsichtsinstanzen des Rechtsstaates in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen. Eine fachliche Aufsicht der Berufsausübung können sie allerdings nicht leisten, das ist weder ihre Aufgabe, noch verfügen sie über die erforderlichen Fachkenntnisse. Zur Sicherstellung von Qualität und professionellem Handeln verfolgt der BdB e.V. als strukturellen Lösungsansatz daher die Gründung einer Bundeskammer für Berufsbetreuer/innen. Qualität als solche kann keiner rechtlichen Kontrolle unterliegen.

Unbeachtet in der Studie blieben leider die materiellen Rahmenbedingungen rechtlicher Betreuung, sind sie doch wesentliche Voraussetzung für eine ernsthafte Qualitätsentwicklung. Auch nach der Vergütungserhöhung sind Mängel nicht komplett beseitigt und es müssen zusätzliche Aufgaben übernommen werden. Das durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) durchgeführte rechtstatsächliche Forschungsvorhaben bzgl. „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ stellt bspw. fest, dass rechtliche Betreuer/innen pro Fall durchschnittlich zu etwa einem Viertel unentgeltlich arbeiten.<sup>11</sup>

Das kürzlich beschlossene Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung verändert diese Realität nur geringfügig: Ist dem Gesetz einerseits anzuerkennen, dass es weiteren Flurschaden in der Berufsbetreuung zumindest abbremst, wird es andererseits noch immer nicht den wichtigen Aufgaben rechtlicher Betreuung gerecht. Hinzu wirkt es von seiner Struktur her weder konsequent qualitäts- noch professionalisierungsfördernd.<sup>12</sup>

Verkürzt betrachtet: Gut ausgebildete Berufsbetreuer/innen, die nicht nur einer gerichtlichen, sondern auch einer fachlichen Qualitäts- und Aufsichtsinstanz unterstehen, angemessen entlohnt und unter guten Rahmenbedingungen arbeiten, werden (noch) weniger auf die Idee kommen, eine Straftat zu begehen. Aus diesen genannten Gründen wäre es konsequent zu Ende gedacht, Eignung, Zulassungsverfahren, fachliche Qualitätskontrolle und guten Rahmenbedingungen als eine Präventionsstrategie vor Betreuungsdelikten anzuerkennen und zu empfehlen.

Gleichzeitig sind ehrenamtliche Betreuungen in diesem Kontext mitzudenken – machen Sie doch etwa die Hälfte aller rechtlichen Betreuungen aus. Auch ehrenamtlich betreute Klient/innen haben das individuelle Recht auf einen transparenten und professionellen Betreuungsprozess, der verbindlich nach überprüfbaren Maßstäben zu gestalten ist. Professionalität schafft dabei die Voraussetzung, Qualität verbindlich zu definieren und Verfahren und Standards zu etablieren. Nur die professionelle Betreuung als Kern von Betreuung stellt die Entwicklung und Qualitätssicherung sicher und bedeutet, die Menschenrechte der betroffenen Menschen konsequent zu schützen, zu achten und zu fördern. Ehrenamtliche Betreuung erfährt durch die professionelle Berufsbetreuung Unterstützung bei der Einhaltung von Qualitätsstandards, was letztendlich auch als Präventionsstrategie bewertet werden kann. Das Ehrenamt muss daher mit seiner eigenen Rolle konsequent mitgedacht werden und neben strukturellen Überlegungen (ggf. verpflichtende Abfrage Schuldnerverzeichnis, Testier- und Schenkungsverbot) sieht es der BdB als notwendig an, es zum Wohl der Klient/innen konsequenter als jetzt an (professionelle) Berufsbetreuung zu binden.

Die Notwendigkeit, über effektive Qualitätssicherungssysteme wie der Einrichtung eines zentralen Betreuungsregisters (Handlungsempfehlung 1) erscheint dem BdB als mögliche Strategie zur Bekämpfung von genannten Vergehen.

Richtigerweise wird im Rahmen der Studienergebnisse von einer Fallzahlbegrenzung abgesehen. Der BdB ist der festen Überzeugung, dass eine Fallzahlbegrenzung ungeeignet ist, die Qualitätsdiskussion im Betreuungswesen voranzubringen. Nur für sich betrachtet gibt eine solche Festsetzung einer

---

<sup>11</sup> Vgl. ISG-Studie „Qualität in der rechtlichen Betreuung - Abschlussbericht“, S. 549

<sup>12</sup> Vgl. hierfür ist Stellungnahme des BdB zum Referententwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung“, [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=1772](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=1772) [25.06.19]

solchen Zahl kaum Rückschlüsse auf die Qualität im Einzelfall und verhindert ebenso wenig vermögensschädigendes Verhalten.<sup>13</sup>

Die Bindung des Vier-Augen-Prinzips bei der Erstellung eines Vermögensverzeichnisses sieht der BdB als durchaus sinnvoll an. Darüber hinaus sehen wir die Notwendigkeit, ab einer bestimmten – noch festzulegenden – Höhe des Vermögens einen Gegenbetreuer verpflichtend einzuschalten. Dies kann als Schutz für den Klienten angesehen werden, wie auch als Entlastung für das Gericht. Auch das erste Betreten einer Wohnung oder das Öffnen von Schließfächern sollte wegen der Missbrauchsgefahr grundsätzlich im Vier-Augen-Prinzip erfolgen.

Das Hauptproblem der durchaus vorhandenen und auch potenziell effektiven „Kontrollmöglichkeiten“ ist – wie richtigerweise in der Studie festgestellt wird – die schlechte finanzielle und personelle Ausstattung der Betreuungsgerichte und -behörden. Das ist letztlich das Ergebnis einer jahrzehntelangen chronischen Unterfinanzierung von Seiten der Länder. Betreuung muss dem Gesetzgeber und den Ländern und den Kommunen mehr wert sein, sowohl im Hinblick auf die Berufsbetreuer/innen, als auch hinsichtlich der adäquaten Ausstattung der Gerichte und Behörden.

Trotz der beschriebenen Kritikpunkte liefert die Studie zahlreiche interessante Aspekte, die in den aktuell laufenden Reformprozess miteinfließen sollten.

Hamburg, 21. Oktober 2019

---

<sup>13</sup> Vgl. hierfür das Positionspapier des BdB „Fallzahlbegrenzung & Kontaktuntergrenzen als Qualitätskriterium in der rechtlichen Betreuung?“, [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=1877](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=1877) [25.06.19]