

29.09.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Maßnahmen und die Zusammenarbeit in Fragen betreffend den Schutz Erwachsener
COM(2023) 280 final; Ratsdok. 10108/23

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich das mit dem Verordnungsvorschlag verfolgte Ziel, auch grenzüberschreitend die Rechte von erwachsenen Menschen zu stärken, die aufgrund einer Beeinträchtigung oder der Unzulänglichkeit ihrer persönlichen Fähigkeiten nicht in der Lage sind, ihre eigenen Interessen zu schützen und in grenzüberschreitenden Situationen auf rechtliche Unterstützung angewiesen sind.
2. Er weist aber darauf hin, dass der Bedarf für eine Verordnung mit den vorgeschlagenen Inhalten und dem dort vorgesehenen Umfang fraglich erscheint. So besteht heute bereits das Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den Schutz von Erwachsenen (HCCH 2000), das bislang von 12 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde.
3. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es angesichts der mit der Datenerhebung verbundenen Beeinträchtigungen und Gefahren für die Betroffenen unverhältnismäßig ist, hochsensible Daten von Millionen von EU-Bürgern zu sammeln, um eine vergleichsweise geringe Zahl von grenzüberschreitenden Sachverhalten einer Neuregelung zuzuführen. So wird die Zahl der Erwachsenen, die von ei-

nem Gericht oder einer Verwaltungsbehörde in grenzüberschreitenden Sachverhalten in der EU einer Schutzmaßnahme unterworfen wurden, von der Kommission auf lediglich 145.000 bis 780.000 geschätzt. Demgegenüber stehen aktuell alleine in Deutschland bundesweit etwa 1,3 Millionen unter Betreuung, und europaweit wurden vermutlich mehrere Millionen Erwachsene, die aufgrund einer Beeinträchtigung oder der Unzulänglichkeit ihrer persönlichen Fähigkeiten nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu schützen, einer Schutzmaßnahme unterworfen.

4. Schon die auf Basis der Folgenabschätzung (SWD(2023) 155 final) im Verordnungsvorschlag zugrunde gelegte Zahl von Betroffenen grenzüberschreitender Sachverhalte im Umfang von 145.000 bis 780.000 Fällen ist nach Auffassung des Bundesrates nicht hinreichend begründet.

Für die Bestimmung der vorgenannten grenzüberschreitenden Sachverhalte wird der Prozentsatz der EU-Bürger herangezogen, die nicht im Mitgliedstaat ihrer eigenen Staatsangehörigkeit leben (2,7 Prozent). Dieser Prozentsatz wird auf die Gesamtzahl vulnerabler Erwachsener in der EU angewendet. Da als vulnerabel zum einen Personen angesehen werden, die gerichtlichen Schutzmaßnahmen unterliegen, und zum anderen solche Personen eingestuft werden, die eine langanhaltende Beeinträchtigung in Alltagstätigkeiten basierend auf Gesundheitsproblemen aufweisen, ergeben sich die Zahlenwerte von rund 145.000 (gerichtlichen Schutzmaßnahmen) bis 780.000 Fällen (langanhaltende Gesundheitsprobleme). Neben dem Umstand, dass die letztgenannte Zahl schon deswegen für die hier relevante Beurteilung nicht valide ist, weil langanhaltende Beeinträchtigungen in Alltagsaktivitäten nicht stets mit dem Erfordernis von Schutzmaßnahmen einhergehen, bleibt bei dieser Beurteilung aber vor allem unberücksichtigt, dass nur für einen Bruchteil ebendieser Personen ein tatsächlicher Bedarf für grenzüberschreitende Fallbearbeitungen auftritt. Solche grenzüberschreitenden Sachverhalte setzen weitere Umstände, wie etwa das Vorhandensein von Vermögen in mehreren Mitgliedstaaten und das Erfordernis von diesbezüglichen Rechtsgeschäften oder auch einen Handlungsbedarf in Bezug auf Schutzmaßnahmen bei vorübergehender Anwesenheit in einem anderen Mitgliedstaat, voraus.

5. Der Bundesrat weist darauf hin, dass ein großer Teil der Betroffenen, insbesondere Menschen mit psychischen Erkrankungen, die Aufnahme der obligatori-

schen Angaben in das Schutzregister als eine Stigmatisierung empfinden könnte. Gerade bei Menschen, die im Rahmen einer psychischen Erkrankung an Verfolgungswahn leiden, ist darüber hinaus nicht ausgeschlossen, dass sie sich in diesem bestätigt sehen, wenn sie wissen, dass ihre Daten in ein europaweit zugängliches Register aufgenommen werden. Hierdurch kann eine Verstetigung oder gar Verschlechterung des psychischen Krankheitsbildes eintreten.

6. Er weist weiter darauf hin, dass die Gefahr besteht, dass Menschen, die einer Schutzmaßnahme unterworfen sind, im Falle der Kenntnis des Rechtsverkehrs vom Bestehen der Schutzmaßnahme bei Rechtsgeschäften „außen vor“ bleiben könnten, weil andere Beteiligte im Rechtsverkehr es als vorzugswürdig ansehen dürften, direkt mit dem rechtlichen Vertreter Kontakt aufzunehmen und mit diesem als gesetzlichem Vertreter das jeweilige Geschäft durchzuführen. Dies erscheint im Hinblick auf die Stellung des Betroffenen als Subjekt nach der UN-Behindertenrechtskonvention problematisch. Nach dem Verordnungsvorschlag sollen zwar der Zugang und der Informationsgehalt der Register begrenzt sein. Dennoch besteht die benannte Gefahr jedenfalls im Bereich des Behördenverkehrs.
7. Der Bundesrat fordert daher, auf die Einführung von Schutzregistern zu verzichten und Artikel 45 bis 48 des Verordnungsvorschlags ersatzlos zu streichen. Darüber hinaus ist auch Artikel 54 des Verordnungsvorschlags zu streichen, da sich diese Vorschrift nur auf die Artikel 45 bis 48 des Verordnungsvorschlags bezieht.
8. Dabei weist er darauf hin, dass die fortlaufende Pflege der Schutzregister angesichts der darin aufzunehmenden Daten in den Mitgliedstaaten bei den für die Schutzregister zuständigen Behörden erheblichen Arbeitsaufwand verursachen würde. So ist nach Artikel 45 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags obligatorisch in das Register aufzunehmen, dass eine Maßnahme getroffen wurde und gegebenenfalls eine Vertretungsmacht erteilt beziehungsweise bestätigt wurde, das Datum der Maßnahmen sowie das Datum der Erteilung beziehungsweise Bestätigung der Vertretungsmacht, das Datum, an dem eine Frist für die Anfechtung der Maßnahme oder der Entscheidung über die Vertretungsmacht endet, gegebenenfalls das Datum des Ablaufs oder der Überprüfung der Maßnahmen oder Vertretungsmachten, die zuständige Behörde, die die Maßnahme ergriffen, geändert oder beendet oder die Vertretungsmacht registriert, bestätigt,

geändert oder beendet hat sowie Name, Geburtsort und -datum des Erwachsenen und gegebenenfalls dessen nationale Identifikationsnummer. Diese obligatorischen Angaben sind gemäß Artikel 45 Absatz 3 des Vorschlags in den Schutzregistern zu veröffentlichen, sobald eine Maßnahme ergriffen, geändert oder beendet oder eine von einem Erwachsenen erteilte Vertretungsmacht bestätigt, geändert oder beendet worden ist und die Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Maßnahme oder die Entscheidung über die Vertretungsmacht abgelaufen ist. Angesichts der Menge der aufzunehmenden Daten, des ständigen Aktualisierungsbedarfs und der Vielzahl von Erwachsenen, die aufgrund einer Beeinträchtigung oder der Unzulänglichkeit ihrer persönlichen Fähigkeiten nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu schützen und daher einer Schutzmaßnahme unterworfen wurden (in Deutschland stehen bundesweit derzeit rund 1,3 Millionen Menschen unter Betreuung), würde die Pflege der Register bei den für die Schutzregister zuständigen Behörden erhebliche personelle Ressourcen binden.

9. Der Bundesrat gibt weiter zu bedenken, dass die Einführung der in Artikel 45 bis 48 des Verordnungsvorschlags vorgesehenen Schutzregister die Mitgliedstaaten mit erheblichen Kosten für die Einrichtung der Register, die Vernetzung mit den Registern anderer Mitgliedstaaten sowie die anschließende Wartung belasten würde. Gerade der zuvor bezeichnete Personalaufwand bei der Eintragung ergriffener beziehungsweise geänderter Maßnahmen wird erhebliche Kosten verursachen, die im Verordnungsvorschlag unerwähnt bleiben. Unter Umständen würden auch Kosten für den Einsatz der von der Kommission entwickelten Referenzimplementierungssoftware entstehen, die erforderlich ist, um die elektronische Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden über ein dezentrales IT-System sowie die Kommunikation zwischen Personen und zuständigen Behörden über den auf dem europäischen E-Justiz-Portal eingerichteten europäischen elektronischen Zugangspunkt zu ermöglichen. Die notwendige Schulung von Personal wäre mit Blick auf die Verwendung der Register mit weiteren Kosten verbunden. In Anbetracht all dessen wird der Annahme im Verordnungsvorschlag entschieden entgegengetreten, dass die Kosten in keinem Fall erheblich sind und diese durch die durch die Verordnung bewirkten Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen aufgewogen werden.
10. Der Bundesrat weist darauf hin, dass auch nach der derzeit geltenden Rechtslage bereits ein Teil der Erwachsenen, die von einem Gericht oder einer Ver-

waltungsbehörde in grenzüberschreitenden Sachverhalten in der EU einer Schutzmaßnahme unterworfen wurden, nicht schutzlos gestellt ist, sondern von dem bestehende Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den Schutz von Erwachsenen profitiert, welches als effizientes, flexibles und weltweit einsetzbares Instrument des internationalen Privatrechts gilt. So können die zuständigen Behörden nach Artikel 32 Absatz 1 des Übereinkommens, wenn sie eine Schutzmaßnahme erwägen, jede Behörde eines anderen Vertragsstaats, die über sachdienliche Informationen für den Schutz des Erwachsenen verfügt, ersuchen, sie ihnen mitzuteilen. Daneben wird die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden durch zentrale Behörden in den beteiligten Staaten unterstützt (Artikel 29 Absatz 1 des Übereinkommens). Dieser Schutz wird künftig durch Verweise auf dieses Übereinkommen beziehungsweise entsprechende Regelungen im Verordnungsvorschlag (etwa zum Informationsrecht der zuständigen Behörden in Artikel 25 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags) auf sämtliche EU-Bürger mit Recht erweitert. Einer darüberhinausgehenden insoweit überschneidenden Einführung von Schutzregistern bedarf es deshalb gerade nicht.

11. Der Bundesrat gibt weiter zu bedenken, dass die trotz der dargestellten Unverhältnismäßigkeit avisierte Erhebung von Daten in einer Vielzahl von Fällen auch der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht gerecht wird, wonach sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige zu beschränken haben (vergleiche EuGH, Gutachten vom 26. Juli 2017 – Gutachten (Avis) 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 140 m.w.N.).
12. Er weist darüber hinaus darauf hin, dass der vorgeschlagene Umfang der Datenverarbeitung mit Blick auf den datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datenminimierung Bedenken begegnet. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die geplante Übermittlung bestimmter Informationen über Betroffene, wie beispielsweise zu Einzelheiten über eine geplante Unterbringung oder zu den Gründen für die Unterbringung, als verhältnismäßig beziehungsweise angemessen anzusehen sind.
13. Aus Sicht des Bundesrates ist die Gefahr von Daten-Leaks nicht vollständig auszuschließen, selbst wenn bei der Einrichtung des Systems der Vernetzung der Register mehrere Schutzvorkehrungen getroffen werden. Dieser Gefahr

kommt besondere Bedeutung zu, da es sich bei den in das Register aufzunehmenden Daten um höchst sensible Daten handelt.

14. Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass auf Grundlage des vorliegenden Vorschlags offen ist, ob die einzurichtende zentrale Behörde in den Ländern oder beim Bund eingerichtet wird. Er unterstreicht, dass nach Ansicht der Länder aus Gründen der Effizienz diese zentral beim Bund eingerichtet werden sollte. Von dort aus müssten dann innerhalb Deutschlands die erforderlichen Kommunikationsvorgänge zu örtlichen Betreuungsbehörden und Betreuungsgerichten bundesweit zentral organisiert werden.
15. Der Bundesrat weist ebenso darauf hin, dass bei der Umsetzung des Verordnungsvorschlags mit erheblichem Verwaltungsaufwand und Kosten für Bund, Länder und Kommunen zu rechnen ist. Insbesondere zu nennen sind hier die sehr umfassenden und detaillierten Pflichten der Behörden zur Ausstellung des Europäischen Vertretungszertifikats, zur Einführung und Unterhaltung eines Melderegisters, zum Informations- und Datenaustausch, zur Installation von leistungsfähiger IT nach bestimmten Vorgaben und zur Mitwirkung bei der regelmäßigen Berichterstattung gegenüber der EU.
16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Länder sowie die Kommunen zur Frage der Erforderlichkeit der Verordnung, ihrer konkreten Ausgestaltung sowie gegebenenfalls zu ihrer späteren Umsetzung einzubeziehen.
17. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.