

Aufgaben von Betreuern gegenüber Behörden und Trägern der Sozialversicherungen

Ein Betreuer wird gem. § 1896 Abs. 1 BGB bestellt, wenn ein Volljähriger auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbst besorgen kann. Ein Betreuer darf dabei nur für die Aufgabenkreise bestellt werden, in denen es erforderlich ist (§ 1896 Abs. 2 BGB).

Behörden sind „staatliche Organisationseinheiten, die auf gesetzlicher Grundlage in das Gefüge der äußeren Verfassung des Staates eingegliedert sind. Sie sind Träger öffentlicher Rechte; sie haben mit staatlicher Autorität alle Angelegenheiten des Staates wahrzunehmen.“ Ämter und Dienststellen sind Arbeitseinheiten einer Behörde.

Die gesetzlichen Sozialversicherungen sind zwar keine Behörden im eigentlichen Sinn, haben aber einen behördenähnlichen Charakter. In Bezug auf die gesetzlichen Vorgaben für das Verhältnis zu Betreuern gibt es keinen wesentlichen Unterschied zwischen den Sozialversicherungen und Behörden.

Es kommt häufig vor, dass Betreuer zur Besorgung der Angelegenheiten mit Behörden oder Trägern der Sozialversicherungen zusammenarbeiten müssen. Anträge auf Leistungen nach dem SGB II oder dem SGB XII gehören aus dem Sachzusammenhang heraus zum Bereich der Vermögenssorge, genauso wie Anträge auf Mitgliedschaft in einer Krankenversicherung oder auf Leistungen der Krankenversicherung zum Aufgabenkreis Gesundheitsvorsorge gehören, weil damit die materiellen Voraussetzungen für die Erfüllung der weiteren Aufgaben in diesem Bereich geschaffen werden.

Die Vertretungsbefugnis des Betreuers gegenüber Behörden ergibt sich aus dem § 1902 BGB. Hier ist eindeutig geregelt, dass Betreuer im Rahmen der Aufgabenkreise ihre Klienten vertreten.

Gleichwohl wird diese Vertretungsbefugnis im Sinne einer Klarstellung häufig auch als zusätzlicher Aufgabenkreis in der Bestellungsurkunde genannt. Formulierungen für diese Aufgabenkreise sind dann z.B. „Anträge auf Sozialleistungen“, „Sozialrechtsangelegenheiten“, „Behördenangelegenheiten“, „alle Rechts- Antrags- und Behördenangelegenheiten“ oder auch „Vertretung gegenüber Ämtern und Behörden“.).

Sofern in einem Beschluss zur Betreuerbestellung eine entsprechende Formulierung vorhanden ist ergibt sich daraus aber nicht, dass Betreuer deshalb auch die allein verantwortlichen Ansprechpartner für alle behördlichen Angelegenheiten sind (Siehe dazu auch BGH Beschluss in FamRZ2015, 649).

Bei Kontakten zwischen Behörden, Sozialversicherungen und Betreuern muss also zunächst geprüft werden, ob die betreffende Angelegenheit überhaupt zu den Aufgaben des Betreuers zählt.

Die Bezeichnungen der einzelnen Aufgabenkreise sowie ihre genauen Inhalte sind nicht direkt gesetzlich geregelt. Im Zweifel sollten Betreuer sich beim zuständigen Betreuungsgericht vergewissern, wie weit der übertragene Aufgabenkreis reicht und – falls eine Vertretungshandlung erforderlich werden könnte – eine Erweiterung der Aufgabenkreise beantragen.

Wenn aber eine bestimmte Behördenangelegenheit oder die Geltendmachung von sozialrechtlichen Ansprüchen zum Aufgabengebiet eines Betreuers gehört, bestehen sowohl bei Betreuern als auch auf Seiten der Behörde oder den Trägern der Sozialversicherungen häufig Unsicherheiten über die sich daraus ergebenden Konsequenzen, z.B., ob der Bürger selbst noch Anträge stellen oder zurücknehmen kann oder ob wirksame Handlungen nur noch von dem Betreuer vorgenommen werden können.

I. Handlungs- und Verfahrensfähigkeit von Betreuten

1. Gesetzliche Grundlagen

Die zentrale Vorschrift, auf die in anderen Verfahrensordnungen (insbes. SGB X und VwVfG) verwiesen wird, befindet sich in der Zivilprozessordnung (ZPO).

Im „normalen (zivilrechtlichen) Leben“ ändert die Betreuerbestellung nichts an der rechtlichen Handlungsfähigkeit der Klienten. Das gilt so lange, wie nicht die Geschäftsunfähigkeit festgestellt worden ist. Lediglich beim Einwilligungsvorbehalt gem. § 1903 BGB steht das von Klienten abgeschlossene Geschäft unter dem Vorbehalt der Einwilligung des Betreuers. Die Betreuerbestellung bewirkt also zunächst nur, dass auch der Betreuer (stellvertretend) Rechtsgeschäfte seine Klienten tätigen kann.

In Gerichts-, Verwaltungs- und Sozialrechtsverfahren hat der Gesetzgeber das aber nicht als praktikabel angesehen. In diesen Verfahren wäre es nicht hinnehmbar, wenn z.B. Betreuer und Klient unterschiedliche Erklärungen abgeben könnten und es deshalb unklar bliebe, welche dieser Erklärungen wirksam ist.

In Bezug auf den Zivilprozess gibt es daher die folgenden Regelungen:

§ 52 Umfang der Prozessfähigkeit

(1) Eine Person ist insoweit prozessfähig, als sie sich durch Verträge verpflichten kann.

§ 53 Prozessunfähigkeit bei Betreuung oder Pflegschaft

Wird in einem Rechtsstreit eine prozessfähige Person durch einen Betreuer oder Pfleger vertreten, so steht sie für den Rechtsstreit einer nicht prozessfähigen Person gleich.

Die Einrichtung einer Betreuung führt demnach nicht automatisch zur Prozessunfähigkeit. Der Klient kann weiterhin eigenständig eine Klage erheben oder als Beklagter in einem Zivilprozess auftreten. Anders verhält es sich nur, wenn er geschäftsunfähig ist oder durch das Betreuungsgericht ein Einwilligungsvorbehalt eingerichtet wurde. Der Betreuer kann das Verfahren aber an sich ziehen, indem er sich aktiv in das Verfahren einschaltet, z.B. Anträge stellt. Wenn er das tut, gilt der Klient von da an als nicht mehr prozessfähig – er kann dann keine wirksamen Prozesshandlungen mehr vornehmen und Erklärungen können ihm gegenüber nicht mehr wirksam abgegeben werden.

Das gilt ausdrücklich nicht für das Betreuungs- und Unterbringungsverfahren – dort gilt der Betroffene gem. den §§ 275, 316 FamFG immer und unabhängig von der Geschäftsfähigkeit als verfahrensfähig. Grund dafür ist es, dass er andernfalls häufig keine Möglichkeit hätte, sich gegen Maßnahmen des Betreuungsgerichts oder des Betreuers zu wehren. Da diese Verfahren häufig mit Eingriffen in die Grundrechte des Betroffenen verbunden sind, muss dieser aber die Möglichkeit haben, sich dagegen zur Wehr zu setzen.

Für Verwaltungsverfahren sowie im sozialrechtlichen Verfahren hat der Gesetzgeber in nahezu alle verfahrensrechtlichen Regelungen einen Verweis auf eine entsprechende Geltung der o.g. Vorschriften der Zivilprozessordnung aufgenommen.

So lautet **§ 11 SGB X -Vornahme von Verfahrenshandlungen:**

(1) Fähig zur Vornahme von Verfahrenshandlungen sind

- 1. natürliche Personen, die nach bürgerlichem Recht geschäftsfähig sind,*
- 2. natürliche Personen, die nach bürgerlichem Recht in der Geschäftsfähigkeit beschränkt sind, soweit sie für den Gegenstand des Verfahrens durch Vorschriften des bürgerlichen Rechts als geschäftsfähig oder durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt sind, (...)*

(2) Betrifft ein Einwilligungsvorbehalt nach § 1903 des Bürgerlichen Gesetzbuches den Gegenstand des Verfahrens, so ist ein geschäftsfähiger Betreuer nur insoweit zur Vornahme von Verfahrenshandlungen fähig, als er nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts ohne Einwilligung des Betreuers handeln kann oder durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt ist.

(3) Die §§ 53 und 55 der Zivilprozessordnung gelten entsprechend.

Entsprechende Regelungen befinden sich in den §§ 71 SGG, 12 VwVfG, 62 VwGO, 79 AO, 58 FGO.

Auch im Verwaltungs- und Sozialverfahren bleibt der Klient trotz der Betreuerbestellung also zunächst handlungsfähig – lediglich wenn der Klient ohnehin nicht geschäftsfähig ist, ein Einwilligungsvorbehalt besteht oder der Betreuer seinen Klienten in dem Verfahren vertritt, gilt der Betroffene von da an nicht mehr als handlungsfähig.

2. Abgrenzung der Vertretung von anderen Formen der Unterstützung

Verfahrensrechtlich ist von einem engen Begriff der Vertretung auszugehen – z.B. wird es in einem zivilrechtlichen Verfahren noch nicht als Vertretung angesehen, wenn ein Betreuer den Klienten bei einem Termin begleitet **und Stellung nimmt**. Dies führt nicht zwangsläufig zur Handlungsunfähigkeit des Klienten (OLG Frankfurt, Beschl. v. 9.1.2014, Az.: 5 UF 406/13).

Wenn sich ein Betreuer über ein laufendes Verfahren informiert, kann das noch nicht als eine Vertretung angesehen werden. Einem Betreuer müssen Informationen über ein laufendes Verfahren gegeben werden, damit er überhaupt in die Lage versetzt wird, eine Entscheidung über einen Eintritt in ein Verfahren zu treffen. In einer Entscheidung des FG Baden-Württemberg (Beschluss v. 20.11.2012, Az.: 2 K 967/12) heißt es in Bezug auf ein Verfahren vor dem Finanzgericht dazu ausdrücklich:

„...Einem Betreuer steht deshalb (...) bereits vor Übernahme des Prozesses das Recht auf Akteneinsicht i. S. von § 78 FGO zu. Denn der Betreuer muss entscheiden (können), ob es im Interesse des Betreuten und eines ordnungsgemäßen Prozessverlaufs geboten ist, dass er das Verfahren übernimmt. Die hierzu notwendigen Erkenntnisse kann er durch Akteneinsicht gewinnen. Würde man dem Betreuer vor Übernahme des Verfahrens ein Recht zur Akteneinsicht verweigern, sähe er sich ggf. allein zu Zwecken der Informationsbeschaffung gezwungen, die Übernahme des Verfahrens zu erklären. Dies wäre aber nicht im Sinne des Gesetzgebers, der die Privatautonomie und Selbstverantwortlichkeit des Betreuten soweit als möglich achten und schützen will. Gelangt der Betreuer aufgrund der Akteneinsicht zu der Erkenntnis, dass eine Übernahme des Verfahrens durch ihn nicht geboten ist, kann der geschäftsfähige Betreute es ohne Einschränkungen weiterführen.“

II. Pflichten des Betreuers in einem Verfahren

Soweit Betreuer ihren Klienten in einem Sozialrechtsverfahren vertreten, obliegen Ihnen diverse Pflichten, u.a. auch die in § 60 SGB I normierte Mitwirkungspflicht. Dort heißt es u.a.:

„Wer Sozialleistungen beantragt oder erhält, hat

- 1. alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers*

der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen,

2. Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistung erheblich sind oder über die im Zusammenhang mit der Leistung Erklärungen abgegeben worden sind, unverzüglich mitzuteilen,
3. Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen oder ihrer Vorlage zuzustimmen.“

Betreuer haben gem. § 1901 Abs. 1, 2 BGB den Wünschen ihrer Klienten zu entsprechen. Das gilt nicht, wenn das zu einer Missachtung der gesetzlichen Mitwirkungspflicht führen würde.

Unterlässt ein Betreuer notwendige Mitteilungen, muss der Klient sich dies zurechnen lassen (§ 278 BGB). Erleidet der Klient dadurch einen Schaden, kann er u.U. gem. den §§ 1833, 1908i Abs. 1 BGB von seinem Betreuer Ersatz verlangen. Der Sozialhilfeträger könnte in diesem Fall auch einen Kostenersatz direkt durch den Betreuer in Erwägung ziehen (§ 103 SGB XII).

Die Mitwirkungspflichten sind aber nicht grenzenlos. Das Verlangen muss verhältnismäßig und zumutbar. Kann sich die Behörde notwendige Informationen einfacher selbst beschaffen, soll sie es nicht vom Leistungsberechtigten (oder dem Betreuer) verlangen (§ 65 SGB I).

III. Pflichten der Behörde sowie der gesetzlichen Sozialversicherungen

Auch Behörden und Sozialversicherungen haben gegenüber dem Bürger Pflichten, in sozialrechtlichen Angelegenheiten bestehen z.B. Ansprüche des Bürgers auf Auskunft und Beratung. Dazu heißt es im SGB I:

„§ 14 SGB I Beratung

Jeder hat Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch. Zuständig für die Beratung sind die Leistungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.

§ 15 Auskunft

(1) Die nach Landesrecht zuständigen Stellen, die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung sind verpflichtet, über alle sozialen Angelegenheiten nach diesem Gesetzbuch Auskünfte zu erteilen.

(2) Die Auskunftspflicht erstreckt sich auf die Benennung der für die Sozialleistungen zuständigen Leistungsträger sowie auf alle Sach- und Rechtsfragen, die für die Auskunftsuchenden von Bedeutung sein können und zu deren Beantwortung die Auskunftsstelle imstande ist.

(3) Die Auskunftsstellen sind verpflichtet, untereinander und mit den anderen Leistungsträgern mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, eine möglichst umfassende Auskunftserteilung durch eine Stelle sicherzustellen.

(4) Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung können über Möglichkeiten zum Aufbau einer nach § 10a oder Abschnitt XI des Einkommensteuergesetzes geförderten zusätzlichen Altersvorsorge Auskünfte erteilen, soweit sie dazu im Stande sind.

§ 16 Antragstellung

(1) Anträge auf Sozialleistungen sind beim zuständigen Leistungsträger zu stellen. Sie werden auch von allen anderen Leistungsträgern, von allen Gemeinden und bei Personen, die sich im Ausland aufhalten, auch von den amtlichen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland entgegengenommen.

(2) Anträge, die bei einem unzuständigen Leistungsträger, bei einer für die Sozialleistung nicht zuständigen Gemeinde oder bei einer amtlichen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland gestellt werden, sind unverzüglich an den zuständigen Leistungsträger weiterzuleiten. Ist die Sozialleistung von einem Antrag abhängig, gilt der Antrag als zu dem Zeitpunkt gestellt, in dem er bei einer der in Satz 1 genannten Stellen eingegangen ist.

(3) Die Leistungsträger sind verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß unverzüglich klare und sachdienliche Anträge gestellt und unvollständige Angaben ergänzt werden.“

In dem am 1.1.2020 in Kraft tretenden § 106 SGB IX sind zudem neben den Beratungspflichten sehr weitgehende Unterstützungspflichten für den Träger der Eingliederungshilfe enthalten.

Gleiches gilt sinngemäß für die Beratung und Unterstützung nach § 11 SGB XII für die Leistungen des SGB XII.

Diese Pflichten bestehen unabhängig davon, ob für einen Bürger ein Betreuer bestellt ist. Das bedeutet, dass Auskunft, Beratung usw. grundsätzlich auch gegenüber dem Anspruchsberechtigten erfolgen müssen, selbst, wenn diesem ein Betreuer zur Seite gestellt wurde, ggf. müssen sie aber auch gegenüber dem Betreuer wahrgenommen werden (BGH, Beschl. v. 2.8.2018, Az: III ZR 466/16 – Schadensersatz wegen eines unterbliebenen Hinweises durch das Sozialamt auf die Möglichkeit, eine Erwerbsminderungsrente zu beantragen).

Im Falle einer fehlerhaften Beratung oder Auskunft ist neben eventuell bestehenden Amtshaftungsansprüchen auch ein sogenannter sozialrechtlicher Herstellungsanspruch möglich. Der Betroffene ist dann so zu stellen, wie er stehen würde, wenn die Beratungs- und Aufklärungspflichten ordnungsgemäß wahrgenommen worden wären (Näheres dazu z.B. bei Kreikebohm/Spellbrink/Waltermann-Greiner, Kommentar zum Sozialrecht, § 14 SGB I Rn. 11 – 18, § 15 SGB I Rn. 8).

Daneben sind in den einzelnen Gesetzen auch die Leistungsträger treffende Hinwirkungspflichten enthalten. So kann sich daraus die Verpflichtung für eine Behörde ergeben, einen Leistungsberechtigten auf die Notwendigkeit einer rechtzeitigen Antragstellung hinzuweisen und – sofern die Antragstellung trotzdem unterbleibt – auch selbst aktiv zu werden, um eine Antragstellung zu erreichen.

IV. Folgen für verschiedene Fallkonstellationen

Vorab muss klargestellt werden, dass Behörden und Sozialversicherungsträger grundsätzlich direkt mit dem Betreuer kommunizieren dürfen. In diesem Zusammenhang wird die in § 1896 Abs. 4 BGB enthaltene Vorschrift gelegentlich falsch verstanden. Die Vorschrift sagt aus, dass die Entscheidung über den Fernmeldeverkehr des Betreuten und über die Entgegennahme, das Öffnen und das Anhalten der Post nur dann vom Aufgabenkreis des Betreuers erfasst werden, wenn das Gericht dies ausdrücklich angeordnet hat. Dies bedeutet aber lediglich, dass der Betreuer direkt an den Betreuten gerichtete Post nur mit ausdrücklicher Übertragung dieses Aufgabenkreises (oder mit Einverständnis des Klienten) an sich umleiten und öffnen darf. Diese Vorschrift bedeutet nicht – wie aber zum Teil irrtümlich angenommen wird –, dass überhaupt nur mit dem Betreuer kommuniziert werden darf, wenn ihm der Aufgabenkreis Postkontrolle übertragen wurde. Es steht Dritten frei, sich direkt an den Betreuer zu wenden, dieser darf lediglich keine Briefe an sich umleiten und öffnen, die an den Klienten selbst adressiert sind. Auf direkt an den Betreuer gerichtete Briefe hat diese Vorschrift keinen Einfluss (Deinert/Lütgens, Betreuung und Postverkehr, BtPrax 2009,212,214f).

1. Klient ist geschäftsunfähig, es besteht ein Einwilligungsvorbehalt oder der Betreuer vertritt den Betreuten

Wie oben genannt, können in solchen Fällen aufgrund der fehlenden oder eingeschränkten rechtlichen Handlungsfähigkeit bzw. der Verfahrensunfähigkeit Erklärungen nur vom Betreuer wirksam abgegeben und Erklärungen der Gegenseite nur vom Betreuer rechtlich wirksam entgegengenommen werden. Schreiben der Behörde sind deshalb nur wirksam, wenn sie dem Betreuer zugestellt werden (siehe auch § 6 Abs. 1 VwZG, für das Zivilrecht § 170 Abs. 1 ZPO sowie Deinert/Lütgens, aaO S. 215).

Das schließt nicht aus, dass Kopien solcher Schriftstücke auch dem Klienten übersandt werden – er soll nicht bloßes Objekt des Verwaltungshandelns sein.

2. Der Klient ist geschäftsfähig, es besteht kein Einwilligungsvorbehalt und er wird nicht durch seinen Betreuer vertreten

Hier sollte die Kommunikation direkt mit dem Klienten stattfinden. Auf Verlangen des Betreuers sollten ihm Kopien des Schriftverkehrs übersandt werden, damit er beurteilen kann, ob und in welcher Form er sich in das Verfahren einbringen muss.

3. Vor der Betreuerbestellung war der Klient bereits geschäfts- und damit handlungs- bzw. verfahrensunfähig

Hier konnten keine wirksamen Zustellungen an den Betroffenen erfolgen. Bei Versäumnis gesetzlicher Fristen wäre eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren. Wie oben genannt beginnt die Frist für einen solchen Antrag auf Wiedereinsetzung nicht bereits mit der Betreuerbestellung, sondern erst dann, wenn der Betreuer bei gewissenhafter Amtsführung in der Lage war, den Sachverhalt zu erfassen.

In sozialrechtlichen Angelegenheiten kann vom Betreuer in geeigneten Fällen zudem ein Antrag auf Überprüfung früherer Bescheide auf Grundlage des § 44 SGB X verlangt werden.