

Die interdisziplinäre Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Verbesserung (Weiterentwicklung) des Betreuungsrechts

Rückblick:

Nach der Evaluation des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes (BtÄndG) beschloss die Justizministerkonferenz, eine ressortübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz einzurichten.

Diese Arbeitsgruppe sollte die Ergebnisse und Empfehlungen aus der rechtstatsächlichen Untersuchung des ISG und dem Abschlussbericht der „Bund-Länder-AG zur Beobachtung der Kostenentwicklung“ auswerten und Vorschläge erarbeiten, wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden könnte.

Sie sollte umsetzungsfähige Lösungsansätze durch veränderte bzw. neue Aufgabenschnitte in der Kooperation von Betreuungsgerichten, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine suchen und vorschlagen.

Um einen möglichst umfassenden Blickwinkel auf das Betreuungsrecht zu bekommen und gleichzeitig eine effiziente Arbeit zu ermöglichen, einigten sich die Landesjustizverwaltungen und das Bundesministerium der Justiz darauf, für die Beratungen keine der üblichen Bund-Länder-Arbeitsgruppen zu gründen, sondern eine **interdisziplinäre** Arbeitsgruppe.

Die Mehrzahl der Landesjustizverwaltungen verzichtete daher auf eine Teilnahme an der Arbeitsgruppe und benannte insgesamt 23 „Experten“ aus den Bereichen der Landesjustiz- und -sozialministerien, der Richter und Rechtspflege, der kommunalen Spitzenverbände, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine und der Rechtswissenschaft.

Die Arbeitsgruppe institutionalisierte sich im Dezember 2009. Zwischenzeitlich fanden sieben Sitzungen und eine Dialogveranstaltung mit Betroffenen statt. Ende dieser Woche ist die nächste zweitägige Sitzung geplant.

Weitere Termine sind geplant, u.a. eine Verbändeanhörung.

Der Abschlussbericht soll der Justizministerkonferenz im Herbst vorgelegt werden.

Während die Teilnehmer in der ersten Sitzung noch aufgefordert wurden, Visionen zu entwickeln, so landete man doch sehr schnell auf dem Boden der – aus juristischer Sicht gesehen – Tatsachen und Möglichkeiten.

Zum Inhalt:

Aktuelle Einzelfragen, z.B. die Besuchsfrequenz.

Hauptthema:

Kann eine Strukturreform das Betreuungsrecht optimieren?

Die Arbeitsgruppe war sich von Anfang an darüber einig, dass sich das System der rechtlichen Betreuung, verstanden als Rechtsfürsorge und rechtliche Vertretung der Volljährigen, bewährt hat und nicht ersetzt werden sollte.

Es bestand auch Einigkeit, dass nicht das im Bürgerlichen Gesetzbuch verankerte Rechtsinstitut der rechtlichen Betreuung der Auslöser der Problemlage ist, sondern dass es Fragen der praktischen Umsetzung und Anwendung sind.

Wichtig sei,

- a) den **Erforderlichkeitsgrundsatz** in der Praxis zu stärken
- b) *und* eine **klare Abgrenzung zwischen der Rechtsfürsorge** als Aufgabe der rechtlichen Betreuung und den **sozialen Hilfen**.

Der kommunalen Betreuungsbehörde kommt dabei in ihrer Funktion als Schnittstelle eine besondere Bedeutung zu.

So zeigt beispielsweise die BEOPS-Studie (Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen) aus Mecklenburg-Vorpommern auf, dass die Zahl rechtlicher Betreuungen verringert werden kann, wenn eine personell gut ausgestattete Betreuungsbehörde andere Hilfen vorher abklärt.

Die Arbeitsgruppe diskutierte im Einzelnen folgende **strukturelle Überlegungen**:

- soziale Betreuung durch umfassende soziale Fürsorge in einem wesentlich erweiterten Betreuungsrecht,
- Optimierung der bisherigen Ausgestaltung des Betreuungsrechts,
- Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz und stärkere Einbindung der Betreuungsbehörde in das Verfahren der Betreuerbestellung,

- Verlagerung der Aufgabenkompetenz einschließlich der Entscheidungskompetenz - mit Ausnahme der verfassungsrechtlich dem Richter vorbehaltenen Zuständigkeiten - auf die Betreuungsbehörde.

Das Modell, die Aufgabenkompetenz einschließlich der Entscheidungskompetenz über die Bestellung eines Betreuers – mit Ausnahme der verfassungsrechtlich dem Richter vorbehaltenen Zuständigkeiten – vollständig auf die Betreuungsbehörde zu verlagern, lehnte die Arbeitsgruppe ab.

Sie beriet insbesondere zwei mögliche Wege, um eine Verbesserung des Betreuungsrechts herbeizuführen:

- **die Einbindung der Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz,**
- **die Normierung eines „obligatorischen Sozialberichtes“.**

Das Modell **Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz** wurde von der Arbeitsgruppe erst einmal positiv beurteilt:

Die Betreuungsbehörde könnte die Funktion haben, umfassende Vorermittlungen durchzuführen und Alternativen zu einer rechtlichen Betreuung zu suchen.

Gegen das Modell „Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz“ wurde dann jedoch angeführt:

- keine überwiegenden Vorteile gegenüber dem „obligatorischen Sozialbericht“,
- zweistufiges Verfahren / mögliche Verzögerungen,
- Verkomplizierung des Widerspruchs- / Beschwerderechts,
- das Zusammenspiel der am Verfahren beteiligten Akteure würde durch die Einführung eines zweistufigen Verfahrens nicht zwingend verbessert,
- für Eilfälle müsste weiterhin eine Erstzuständigkeit der Gerichte geschaffen werden, was zu einem unübersichtlichen Verfahrensrecht führe.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe sprach sich nach eingehender Diskussion beider Wege für die ausschließliche Favorisierung des „obligatorischen Sozialberichts“ aus.

Sie sieht darin einen Weg, rechtliche Betreuungen dort zu vermeiden, wo andere Hilfen möglich sind.

Für den Inhalt des Sozialberichts sollten verbindliche Anforderungen überlegt werden (s. *„Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht“ der BAGüS*).

Die Einführung eines obligatorischen Sozialberichts müsste jedoch einhergehen mit einer **Stärkung** der Betreuungsbehörden.

Diese müssten mehr Beachtung finden und im kommunalen Gefüge gestärkt werden, damit sie fachkompetent handeln können.

Ihre Aufgaben sollten im Gesetz konkreter beschrieben werden.

Notwendige gesetzliche Änderungen

Verfahrensrecht

Die Arbeitsgruppe empfiehlt eine **obligatorische Anhörung der Betreuungsbehörde** und Verankerung dieser Regelung im **FamFG**.

Die „Anhörung“ soll mit dem Sozialbericht der Behörde verbunden sein.

Der Sozialbericht sollte vor Bestellung eines Betreuers eingeholt werden - möglichst noch vor dem medizinischen Gutachten - und zu den Kernpunkten einer angeregten Betreuung Stellung nehmen.

Die Arbeitsgruppe überlegte einen Formulierungsvorschlag zu **§ 279 FamFG** und einen Kriterienkatalog für den Bericht.

Neu in das Verfahrensrecht sollte aufgenommen werden:

„Das Gericht hat die zuständige Behörde frühzeitig vor Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehaltes anzuhören.“

Die Betreuungsbehörde sollte insbesondere berichten über die

- persönliche, gesundheitliche und soziale Situation der Betroffenen,
- geeignete andere Hilfen,
- Erforderlichkeit und Umfang der Betreuung,
- Auswahl des Betreuers unter Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit,
- die Sichtweise der Betroffenen.

Dadurch bedingte verfahrensrechtliche Änderungen im Betreuungsbehördengesetz (BtBG) - Gerichtshilfe der Behörde -, sollen durch Verweise auf die Regelungen im FamFG ausdrücklich gespiegelt werden.

Erforderliche Verbesserungen bei der Betreuungsbehörde

Fachlichkeitskriterien

Die Arbeitsgruppe sieht es als Selbstverständlichkeit an und hält daher eine gesonderte gesetzliche Regelung nicht für erforderlich, dass die Berichte der Betreuungsbehörde von einer fachlich qualifizierten Person zu erstellen sind.

Es wird jedoch der Vorteil erkannt, eine Aussage zur Fachlichkeit zu treffen, damit das Erfordernis in der Praxis besser umgesetzt wird.

Man ist sich einig, dass nicht nur der Bericht, sondern die gesamte Tätigkeit der Betreuungsbehörde durch angemessen fachlich ausgebildete Mitarbeiter ausgeführt werden muss.

Beauftragung Dritter durch die Betreuungsbehörde

Grundsätzlich soll die Sachverhaltsaufklärung und die Berichtserstellung von der Behörde ausgeführt werden. *Gegenwärtig werden von einigen Behörden Betreuungsvereine mit dieser Aufgabe beauftragt.*

Die Verantwortung für einen fachlich qualifizierten Bericht liegt in jedem Fall bei der Betreuungsbehörde.

Sowohl die Sachverhaltsaufklärung als auch die Berichtserstattung sind originäre Aufgaben der Behörde, die diese vorrangig mit eigenen Fachkräften wahrzunehmen hat.

Aufgaben der Betreuungsbehörde vor Einleitung eines Betreuungsverfahrens

Die Arbeitsgruppe diskutierte, welche Aufgaben der Betreuungsbehörde im Vorfeld eines gerichtlichen Betreuungsverfahrens zukommen sollen.

Ziel dieser Aufgaben solle sein, dass die Behörde Hilfemanagement „**aus Anlass**“ einer **möglichen** Betreuung leistet, damit in den Fällen, in denen eine Betreuung aufgrund anderer Hilfen nicht erforderlich ist, das betreuungsgerichtliche Verfahren vermieden werden kann.

Es ergaben sich zwei Fragestellungen:

- Wann beginnt das „Vorfeld“ für ein solches Hilfemanagement,
- welche konkreten Hilfeleistungen sollen hierbei erbracht werden.

Vorfeldberatung:

Oft wenden sich Betroffene oder ihnen nahe stehende Personen Rat suchend an die Betreuungsbehörde.

Die Arbeitsgruppe sieht es für sinnvoll an, dass im BtBG ausdrücklich geregelt wird, dass es **Aufgabe** der Behörde ist, Betroffene und andere interessierte Personen über betreuungsrechtliche Fragen zu informieren und allgemein gehaltene Hilfestellungen zu leisten.

Insbesondere eine Beratungspflicht über andere (betreuungsvermeidende) Hilfen sei im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz wichtig. So sollen Fälle, in denen eine Betreuung nicht erforderlich ist, im Wege der „Vorfeldberatung“ **herausgefiltert** werden. Den Betroffenen sollen betreuungsvermeidende Hilfen aufgezeigt bzw. der Zugang hierzu „**beratend**“ vermittelt werden.

Es wurde die Frage erörtert, ob die Behörde darüber hinaus eine Art **Lotsenfunktion** zu möglichen Sozialleistungen übernehmen sollte.

Die Mitglieder der AG waren sich einig, dass es nicht die Aufgabe von Betreuungsbehörden sein kann, Lücken zu schließen, die hier durch den Rückzug anderer Leistungsträger, die auch eine Beratungsfunktionen haben, entstehen.

Die Hilfe der Betreuungsbehörde ist auf die Fälle zu beschränken, in denen sich eine Betreuung „anzeigt“, der Bezug zum Betreuungsrecht also in der Sache bereits spezifisch angelegt ist, also Anhaltspunkte für einen Betreuungsbedarf bestehen.

Nicht gewollt ist eine „Allgemeine Behörde für Erwachsenenhilfe“. Die Aufgabe der Betreuungsbehörde soll weiterhin darauf beschränkt sein, im Betreuungsrecht zu wirken und nicht die Funktion einer **omnipotenten Sozialbehörde**, die alle möglichen Leistungen nach dem Sozialgesetz vermittelt, zu übernehmen.

Einen Vorschlag, dass die Betreuungsbehörde gegenüber Sozialleistungsträgern eine Art Stellvertretung des Erwachsenen übernimmt, lehnte die Arbeitsgruppe ab.

Kann jemand trotz Beratung und Unterstützung seine Leistungen nicht selbst geltend machen, muss ein Betreuer bestellt werden.

Es wurde vorgeschlagen, eine **Kooperationspflicht** zwischen Betreuungsbehörde und den zuständigen Trägern sozialer Hilfen gesetzlich zu verankern.

Im Ergebnis wurde über folgende Punkte Konsens erzielt:

- Die Behörde soll über **allgemeine betreuungsrechtliche Fragen** informieren und beraten. Dies soll auch Informationen über Vorsorgevollmachten oder über andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, umfassen.
- Die Behörde soll **Betroffenen** ein Angebot zur Beratung machen. Die Beratung soll die Vermittlung betreuungsvermeidender Hilfen umfassen.

Diskussionsverlauf der o.a. Formulierung:

Beratung des Betroffenen und Betreuten im Verfahren und während der Betreuung

Eine ausdrückliche Verpflichtung zur Beratung Betroffener ist in § 4 BtBG nicht normiert. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe hält die Beratung der Betroffenen aber schon jetzt für eine Aufgabe der Behörde. Die Betreuungsbehörde hat im Verfahren eine gesetzlich geregelte Funktion, aufgrund derer sie auch Ansprechpartnerin für die Betreuten ist.

Gegen eine explizite Aufnahme des Betreuten neben dem Betreuer und Bevollmächtigten im Wortlaut des BtBG spreche, dass die Behörde dann zu einer allgemeinen Anlaufstelle für die Betroffenen werde könnte.

Die Beratung der Betreuten darf nicht dazu führen, dass die Betreuungsbehörde eine weitere Aufsichtsstelle über die Betreuung werde oder neben dem Betreuungsgericht eine zusätzliche Aufsicht über die Tätigkeiten des Betreuers führe.

*Als systematischer Einwand wurde darauf hingewiesen, dass § 4 BtBG bislang die Beratung bei der **Aufgabenwahrnehmung** erfasst. Da der Betreute selbst keine Aufgaben im Rahmen des Betreuungsverfahrens hat, erscheint eine Verankerung in § 4 BtBG unpassend.*

Denkbar wäre evtl. eine Formulierung, die die Behörde zur Beratung von „interessierten Personen“ (was den Betroffenen einschließt) verpflichtet.

Beratung zu vorsorgenden Verfügungen

Die Arbeitsgruppe diskutierte, ob im BtBG geregelt werden sollte, dass die Betreuungsbehörde auch im **Einzelfall** über Vorsorgevollmachten und Patientenverfügungen informiert.

Dafür spricht, dass viele Ratsuchende sich auch derzeit an die Betreuungsbehörde wenden und Information und Beratung zu den unterschiedlichen Vorsorgeinstrumenten wünschen.

Durch Informationsveranstaltungen entstehen Kontakte von Teilnehmern zu Mitarbeitern der Behörde. Die Bürger haben konkrete Nachfragen. Für sie ist es nicht nachvollziehbar, wenn sie gemäß wörtlicher Gesetzestext-Auslegung, für eine Beratung an einen Betreuungsverein verwiesen werden und für eine gewünschte Beglaubigung wieder die Behörde aufsuchen müssen.

Eine allgemein gehaltene Information im Einzelfall zu allen drei Vorsorgeinstrumenten müsste daher möglich sein; Vorsorgevollmachten, Betreuungsverfügungen und *Patientenverfügungen* gehören auch inhaltlich zusammen.

(Dies entspricht auch bereits heute der Praxis.)

Die Arbeitsgruppe war sich darüber einig, dass bei der Information bzw. Beratung durch die Betreuungsbehörde die einzelnen Rechtsinstitute differenziert zu sehen sind. Konsens bestand darin, dass zu formalen Fragen der Vorsorgeinstrumente Vorsorgevollmacht, Betreuungsverfügung und Patientenverfügung die Betreuungsbehörde **informiert** und im Rahmen ihres Beratungsangebots **aufklärt**.

Unterschiedliche Ansichten wurden dazu vertreten, ob eine darüber hinausgehende Rechtsberatung im Einzelfall ermöglicht wird, wie sie bei Betreuungsvereinen durch § 1908f Absatz 4 BGB bei Vorsorgevollmachten möglich ist.

Die Beratung der Behörde zur Patientenverfügung wurde zum Teil kritisch beurteilt und darauf hingewiesen, dass diese nur den rechtlichen und nicht den medizinischen Bereich betreffe.

Kommunale Verankerung der Betreuungsbehörde

Die Arbeitsgruppe diskutierte, wie die Funktion der Betreuungsbehörde im kommunalen Gefüge idealerweise gestaltet sein sollte und ob es hierzu eine Aussage bzw. Empfehlung der Arbeitsgruppe geben könnte, die eine Appell-Funktion habe.

Nach Auffassung einiger Mitglieder der AG kann die Funktion der Betreuungsbehörde durch Integration in eine andere Behörde geschwächt werden. Ziel der Stärkung müsse es sein, den möglichen Einfluss fachfremder Erwägungen gering zu halten.

Die Betreuungsbehörde muss fachlich weisungsfrei und möglichst unabhängig agieren können.

Im **Ergebnis** sprach sich die Arbeitsgruppe dafür aus, eine Stärkung der Betreuungsbehörde im kommunalen Gefüge zu fordern.

Weiteres Vorgehen

Unter Berücksichtigung der Intention der UN-Behindertenrechtskonvention fand am 17. Juni ein Dialog mit 6 Betroffenen statt. Betreute hatten die Möglichkeit, ihre Sicht auf das Betreuungswesen, ihre Wünsche an einen Betreuer/eine Betreuerin zu schildern und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Der Arbeitsgruppe war bewusst, dass der Dialog nicht repräsentativ sein konnte.

Entgegen meinen persönlichen Vorbehalten und Befürchtungen war die Veranstaltung sehr gut moderiert und von der Offenheit aller Beteiligten getragen. Schwerpunktmäßig kam zum Ausdruck, wie wichtig es ist, dass Betreuer und Betreute zusammen passen und dass die Assistenz stets den Vorrang vor einer Stellvertretung hat.

Demnächst soll noch ein Austausch mit einzelnen Verbandsvertretern zu strukturellen Fragen des Betreuungsrechts und den bisherigen wesentlichen Ergebnissen der Arbeitsgruppe erfolgen.

Schwerpunkt der strukturellen Diskussionen waren die Betreuungsbehörden.

Es gab jedoch auch einen Vorschlag zu den Anerkennungsvoraussetzungen Betreuungsvereine. Diese sind nach § 1908 f BGB sehr allgemein formuliert.

In der Praxis ist teilweise festzustellen, dass Betreuungsvereine ihre Querschnittstätigkeit zugunsten der Betreuungsführung reduzieren. Die Anerkennungsbehörde hat mit den im § 1908f BGB vorliegenden Mindestanforderungen derzeit keine rechtliche Grundlage, konkrete Vorgaben zur Umsetzung der Querschnittarbeit zu machen oder ggf. die Anerkennung zu widerrufen. Betreuungsvereine haben sich lediglich um die planmäßige Gewinnung Ehrenamtlicher zu „bemühen“, ein Erfolg dieser Tätigkeit ist im Gesetz nicht vorgesehen.

Um zu gewährleisten, dass die gesetzlich vorgesehene Querschnittstätigkeit zukünftig angemessen umgesetzt wird und nachweislich der Stärkung des Ehrenamtes zu Gute kommt, sollte das Anforderungsprofil der Betreuungsvereine konkreter formuliert werden.

Aus der Gruppe wurde daher folgender Änderungsvorschlag zu § 1908 f Abs. 1 Satz 2 BGB unterbreitet und positiv abgestimmt:

*Ein rechtsfähiger Verein kann als Betreuungsverein anerkannt werden, wenn er gewährleistet, dass er sich planmäßig um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer bemüht, **ehrenamtliche Betreuer gewinnt**, diese in ihre Aufgaben einführt, fortbildet, begleitet und sie sowie Bevollmächtigte berät.*

Verschiedenes

Andiskutiert wurden

Finanzierung, Belastung der Kommunen durch Nachrüstung der Betreuungsbehörden, Datenschutz im Betreuungsbehördengesetz, durch Hamburg schon einmal in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht und versendet.

Abschluss

Es ist geplant, der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder für die Sitzung im Herbst 2011 einen Bericht vorzulegen. Der Bericht wird den Verlauf der Diskussion wiedergeben; die von der Arbeitsgruppe diskutierten Modelle sollen aufgezeigt und es soll erläutert werden, welche Wege die Arbeitsgruppe als gangbar erachtet hat und welche Modelle im Ergebnis von der Arbeitsgruppe mehrheitlich befürwortet werden.

Dazu ist anzumerken, dass die Teilnehmer aus den Landesjustizministerien mehrfach gewechselt haben. Problematisch war dabei, dass die neuen Mitglieder häufig keine Experten waren, sondern sich neu in die Materie einarbeiten mussten. Die Diskussionsverläufe waren ihnen nur durch die Protokolle bekannt, Stimmungsbilder, die sich in einer Diskussion zeigen, für sie nicht mehr nachvollziehbar. Diese Situation machte es manchmal etwas schwierig und langwierig. Auch Abstimmungen wären bei einer kontinuierlichen Anwesenheit aller „Experten“ vielleicht anderes ausgefallen.

***Wie wird es ausgehen? Was sagen die Spitzenverbände, was die Länder?
Finanzierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen?***

Karl Valentin: Prognosen sind schwierig, besonders, wenn sie die Zukunft betreffen.