

Der interdisziplinäre Diskussionsprozess des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz „Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht“ – Erste Ergebnisse

Am 13. Mai 2019 fand im Rahmen des interdisziplinären Diskussionsprozesses „Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht“ die zweite Plenumsitzung statt. Der im Juni 2018 vom BMJV begonnene und auf 18 Monate angelegte Diskussionsprozess hat damit seine Halbzeit erreicht.

I. Überblick

Grundlagen des Reformprozesses bilden die Regelungen der UN-BRK, insbesondere Art. 12 Abs. 3 UN-BRK, die Ergebnisse der von 2015 bis 2017 durchgeführten Forschungsvorhaben zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ und „zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsgerichtlichen Praxis“ sowie die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, „das Betreuungsrecht unter Berücksichtigung der Ergebnisse der jüngst durchgeführten Forschungsvorhaben in struktureller Hinsicht [zu] verbessern“.

Übergeordnete Ziele des Diskussionsprozesses sind die Stärkung von Selbstbestimmung und Autonomie unterstützungsbedürftiger Menschen im Vorfeld und innerhalb der rechtlichen Betreuung und die Verbesserung der Qualität rechtlicher Betreuung.

Im Fokus des Diskussionsprozesses stehen dabei in erster Linie solche Maßnahmen, die vom Bundesgesetzgeber umgesetzt werden können. Bei allen Erwartungen an den Diskussionsprozess ist jedoch zu beachten, dass der Bund keinen unmittelbaren Einfluss auf die zur Bewältigung der Aufgaben in der rechtlichen Betreuung faktisch zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen im Betreuungswesen und in den der rechtlichen Betreuung vorgelagerten sozialen Sicherungssystemen hat. Essenziell für das Gelingen des gesamten Reformvorhabens ist daher der politische Wille aller staatlichen Akteure (Bund, Länder und Kommunen) zur Verbesserung der Qualität des Gesamtsystems. Auch resultieren zahlreiche Probleme bei der Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts aus einem fehlerhaften Verständnis von rechtlicher Betreuung in der Praxis des Betreuungswesens.

sens. Hier können Gesetze letztlich nur Anreize setzen, die Einstellungen in der Gesellschaft zu Selbstbestimmung und gleichberechtigter Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu ändern.

Die Diskussion findet im Wesentlichen in vier thematisch gegliederten Facharbeitsgruppen statt, in denen neben unabhängigen Experten auch Vertreter von Behindertenorganisationen und des Deutschen Instituts für Menschenrechte, der Berufs- sowie weiterer Fachverbände, ebenso wie Repräsentanten der Länder, der kommunalen Spitzenverbände, des Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen und der betroffenen Bundesressorts vertreten sind.

Zur Umsetzung des in Art. 4 Abs. 3 UN-BRK niedergelegten Beteiligungsgebots fand zudem neben den bislang neun jeweils zweitägigen Sitzungen der vier Facharbeitsgruppen am 21.2.2019 unter dem Motto „Menschen mit Betreuung sprechen miteinander“ ein ganztägiger Workshop für Selbstvertreter statt. Der Workshop bot den teilnehmenden von rechtlicher Betreuung betroffenen Personen die Gelegenheit, unter Einsatz von barrierefreien Kommunikationsmitteln ihre Erfahrungen und Erwartungen zu äußern. Die Teilnehmer sprachen sich insbesondere für eine Verbesserung der Information und Aufklärung der Betroffenen vor der Einrichtung einer rechtlichen Betreuung, aber auch während der laufenden Betreuung aus. Hierzu forderten sie eine adressatengerechte Information über die eigenen Rechte und Pflichten sowie über den Verfahrensablauf, klare Ansprechpartner bei Problemen, das Recht auf Erhalt wichtiger Informationen vom rechtlichen Betreuer und einen persönlichen Kontakt zum Rechtspfleger. Weiterhin wurde der Wunsch nach einer verbesserten Mitsprache bei der Betreuerauswahl deutlich sowie nach einer stärkeren Einbeziehung zu Beginn und während der Betreuung. Angeregt wurde insbesondere eine Betreuungsvereinbarung zu Beginn der Betreuung, die Entwicklungsschritte und Perspektiven benennt. Als während der Betreuung besonders wichtig benannten die Selbstvertreter mindestens ein jährliches Gespräch mit ihrem Betreuer über den Gang der Betreuung, die Anwesenheit bei wichtigen Entscheidungen und ein Bestimmungsrecht bei der Verwaltung der Finanzen.

Die von den Selbstvertretern eingebrachten Aspekte werden in den Diskussionsprozess einfließen und bei möglichen Reformschritten so weit wie möglich berücksichtigt.

Im Folgenden wird skizziert, in welchen wesentlichen Bereichen in den Beratungen der Facharbeitsgruppen ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf mehrheitlich bzw. in seltenen Fällen auch einvernehmlich befürwortet worden ist.

II. Ergebnisse der Facharbeitsgruppe 1 (Fach-AG 1): Stärkung des Selbstbestimmungsrechts bei der Betreuerauswahl, der Betreuungsführung und der Aufsicht

Die Fach-AG 1 hatte im Wesentlichen drei Diskussionsschwerpunkte, nämlich die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts bei der Betreuerbestellung und -auswahl, eine stärkere Ausrichtung der Betreuungsführung auf Unterstützung zur Selbstbestimmung und die Sicherung der Qualität der Betreuungsführung durch die Betreuungsgerichte.

1. Stärkung des Selbstbestimmungsrechts bei der Betreuerbestellung und -auswahl

Unter diesem Oberthema wurde insbesondere diskutiert, wie eine Verbesserung der Einbindung und Information des Betroffenen im Verfahren zur Betreuerbestellung und -auswahl, aber auch eine konsequentere Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes bei der Betreuerbestellung erfolgen kann.

a) Es bestand ganz überwiegend Einigkeit darin, dass möglichst gleich zu Beginn des Verfahrens eine umfassende und adressatengerechte Information des Betroffenen über die mit der Betreuerbestellung verbundenen Rechte und Pflichten von Betreuer und Betreutem, die Einzelheiten zum Ablauf des Verfahrens sowie ggf. auch die mit der Betreuerbestellung verbundenen Kosten erfolgen sollte. Darüber hinaus sollte es eine deutlichere Regelung des Vorrangs von Wunsch und Wille des Betroffenen bei der Betreuerauswahl (§ 1897 BGB) sowie eine gesetzliche Regelung eines Kennenlerngesprächs zwischen Betroffenen und potenziellem Betreuer geben. Um eine ausreichende Einbindung auch derjenigen Betroffenen sicherzustellen, die keinen freien Willen bilden können, bei denen aber eine Betreuerbestellung gegen ihren natürlichen Willen in Betracht kommt, sollte in diesen Fällen verpflichtend ein Verfahrenspfleger bestellt werden. Gleiches gilt für die Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts gegen den natürlichen Willen des Betroffenen.

b) Hinsichtlich der Wahrung des Erforderlichkeitsgrundsatzes bestand überwiegend Einigkeit, dass es zur Bestimmung der Betreuungsbedürftigkeit neben dem tatsächlichen Unterstützungsbedarf grundsätzlich eines weiteren subjektiven Tatbestandsmerkmals und der Kausalität zwischen beiden bedarf. Es wurde aber zur Vermeidung von Diskriminierungen dafür plädiert, die bisherige Formulierung in § 1896 Abs. 1 BGB dahingehend zu ändern, dass die Worte „psychisch, seelisch, geistig, körperlich“ gestrichen werden und künftig nur noch an eine Krankheit oder Behinderung angeknüpft wird. Zudem sollte es eine Stärkung des Sozialberichts der Betreuungsbehörde gegenüber dem Sachverständigengutachten geben, das sich ausschließlich zu medizinischen Fragen verhalten sollte. Einigkeit in der Arbeitsgruppe bestand darin, dass die Möglichkeit für das Gericht, eine Betreuung in allen Angelegenheiten einzurichten, abgeschafft werden sollte. Im Übrigen wurde hinsichtlich der

Frage der Aufgabenkreise eine Skepsis gegenüber einer stärkeren gesetzlichen Regelung deutlich. Es gebe hier allenfalls einen begrenzten Regelungsbedarf hinsichtlich der Möglichkeit der Anordnung von Teilbereichen, des Zurückdrängens des Aufgabenkreises „Aufenthaltsbestimmung“ und einer besseren Systematisierung in einer Norm. Was die von den Gerichten angeordnete Dauer der Betreuungen angeht, sah die Fach-AG die nach den Forschungsergebnissen weit verbreitete Ausschöpfung der Höchstfrist von sieben Jahren als problematisch an und bejahte insoweit einen Handlungsbedarf zur besseren Gewährleistung des Erforderlichkeitsgrundsatzes. Es wurde daher befürwortet, die Überprüfungsfrist im Regelfall wieder auf fünf Jahre abzusenken, ergänzt um die Möglichkeit, in begründeten Ausnahmefällen eine Frist von bis zu sieben Jahren vorzusehen. Eine zwingende Zwei-Jahresfrist sei hingegen für die Überprüfung von solchen Betreuungen und Einwilligungsvorbehalten vorzusehen, die gegen den natürlichen Willen des Betroffenen angeordnet werden. Schließlich sei auch bei den Verlängerungsentscheidungen eine obligatorische Anhörung der Betreuungsbehörde vorzusehen, wobei der Fokus auf der Frage der weiteren Erforderlichkeit einer Betreuung und ggf. einer beruflichen Betreuung liegen sollte.

2. Stärkere Ausrichtung der Betreuungsführung auf Unterstützung zur Selbstbestimmung
Unter diesem Oberthema wurde insbesondere diskutiert, wie eine Verbesserung der Einbindung des Betreuten zu Beginn der Betreuung und eine bessere Verankerung des Selbstbestimmungsrechts gem. Art. 12 UN-BRK in den Vorschriften über die Betreuungsführung erreicht werden können.

a) Eine verbesserte Einbindung des Betreuten zu Beginn der Betreuung kann danach vor allem durch eine stärkere und effektivere Nutzung von im Gesetz bereits angelegten Instrumenten erreicht werden, nämlich dem Einführungsgespräch, der Berichterstattung über die persönlichen Verhältnisse sowie dem Betreuungsplan. Das Einführungsgespräch wurde als ein gutes Instrument zur frühzeitigen Einbindung des Betreuten, zur Vertrauensbildung zwischen den Beteiligten, zum Abschluss einer einfachen Betreuungsvereinbarung gerade zwischen ehrenamtlichem Betreuer und Betreutem (unterstützt und dokumentiert durch den Rechtspfleger) und zur Qualitätssicherung angesehen. Es wurde daher befürwortet, eine Regelmäßigkeit des Einführungsgesprächs („in der Regel“ anstatt „in geeigneten Fällen“) festzulegen. Als weiteres Instrument zur verstärkten Einbeziehung des Betroffenen wurde die Einführung eines verpflichtenden Anfangs- bzw. Übernahmeberichts für alle Betreuer befürwortet, der sich zur Ausgangssituation des Betreuten bei Betreuungsübernahme, zu seinen Wünschen, den Zielen der Betreuungsführung und den beabsichtigten Maßnahmen verhält. Als Zeitraum für die Vorlage wurden sechs Wochen bis drei Monate nach Beginn der Betreuung vorgeschlagen. Durch die Feststellung der Situation zu Beginn der Betreuung

könnte auch eine bessere Dokumentation von Entwicklungen bzw. der Erreichung von Zielen in den folgenden Jahresberichten erfolgen. Die Erstellung eines Betreuungsplans sei eine essenzielle Aufgabe des beruflichen Betreuers, mit der am Anfang einer Betreuung, aber auch in deren Verlauf die Ziele der Betreuung und die zu ergreifenden Maßnahmen möglichst gemeinsam mit dem Betreuten festgelegt werden. Dieses Instrument könnte durch die Einführung einer Soll-Vorschrift gestärkt werden. Zudem könnte die Erstellung eines Betreuungsplans bei beruflichen Betreuern ggf. mit dem Anfangsbericht verbunden werden.

b) Im Rahmen der Diskussion über eine bessere Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in den Vorschriften über die Betreuungsführung wurde deutlich, dass zum einen klargestellt werden muss, dass die Stellvertretung ein Mittel zur Unterstützung des Betreuten darstellt, das nur zum Einsatz kommen darf, wenn es erforderlich ist, und zum anderen eine klarere Regelung des grundsätzlichen Vorrangs des Willens, der Wünsche und der Präferenzen des Betreuten nach Maßgabe von Art. 12 UN-BRK notwendig ist. Es bestand im Ergebnis Einigkeit darüber, dass es einer grundlegenden Überarbeitung der zentralen Vorschriften über die Betreuungsführung in §§ 1901, 1902 BGB bedarf. Im Innenverhältnis (§ 1901 BGB) sei klarzustellen, dass die rechtliche Betreuung als Unterstützung zur Ausübung der rechtlichen Handlungsfähigkeit mit der Möglichkeit der Vertretung, soweit erforderlich, anzusehen ist. Das „Wohl“ in § 1901 Abs. 2 BGB sei subjektiv als Maßstab für das Betreuerhandeln unter Ermittlung des Willens bzw. mutmaßlichen Willens des Betreuten zu bestimmen. Gesetzlich festgelegt werden müsse auch eine Regelung der Pflicht des Betreuers zur Feststellung von Wünschen und Willen des Betreuten und zu deren Umsetzung. Die sog. „Wohl-Schranke“ des Abs. 3 sei – auch im Hinblick auf die Schutzpflicht des Staates – beizubehalten, allerdings unter Aufgabe des Begriffs „Wohl“ und dessen Ersetzung durch die vom BGH festgelegten Kriterien. Die Zumutbarkeitsgrenze für den Betreuer sollte beibehalten werden. Befürwortet wurde darüber hinaus eine gesetzliche Regelung der Pflicht des Betreuers, mit dem Betreuten den erforderlichen persönlichen Kontakt zu halten, sich regelmäßig einen persönlichen Eindruck von diesem zu verschaffen und dessen Angelegenheiten mit ihm zu besprechen. Eine gesetzliche Kontaktuntergrenze wurde überwiegend abgelehnt, stattdessen sollte der Betreuer verpflichtet werden, im Jahresbericht über Art und Umfang der persönlichen Kontakte zu berichten. Der „Rehabilitationsauftrag“ sei, anders als im derzeitigen Recht, auf die Wiederherstellung bzw. Verbesserung der eigenen rechtlichen Handlungsfähigkeit des Betreuten auszurichten.

Darüber hinaus sollte das Außenverhältnis (§ 1902 BGB) insoweit neu geregelt werden, als der Betreuer den Betreuten gerichtlich und außergerichtlich im Rahmen des gerichtlich bestimmten Aufgabenkreises vertreten „kann“, um ein fehlerhaftes Verständnis dieser Vorschrift im Sinne einer Vertretungspflicht zu vermeiden. Die Einfügung einer Bedingung in

diese Vorschrift ist aber zum Schutz des Rechtsverkehrs und der Praktikabilität der Handhabung ganz überwiegend abgelehnt worden. Die Erforderlichkeit der Vertretung sei allein im Innenverhältnis zu regeln.

Schließlich wurde in diesem Zusammenhang befürwortet, auch die generelle Geeignetheit des Betreuers in § 1897 Abs. 1 BGB dahingehend zu präzisieren, dass sie die Fähigkeit umfasst, die Betreuung so zu führen, wie dies den – im Regelungstext zu modernisierenden – Vorgaben des § 1901 BGB entspricht.

c) Als ein Sonderproblem ist die Einbindung von nahen Angehörigen und sonstigen Vertrauenspersonen in die Betreuungsführung im Interesse des Betreuten diskutiert worden. Ausgangspunkt dessen war eine vielfach geäußerte Kritik, dass insbesondere bei Betreuten, die sich krankheits- oder behinderungsbedingt nicht äußern können, die Gefahr des Missbrauchs der Betreuerstellung und Isolierung des Betreuten besteht, weil Angehörigen kein Recht auf Information gegenüber dem Betreuer zusteht. Es wurde betont, dass Maßstab für eine etwaige Auskunftspflicht in jedem Fall der Wunsch bzw. mutmaßliche Wille des Betreuten sein muss. Zustimmung fand daher der Vorschlag, eine Pflicht des Betreuers einzuführen, nahen Angehörigen und sonstigen Vertrauenspersonen Auskunft zu erteilen sowie Gelegenheit zur Äußerung zu geben, sofern dies nicht dem Wunsch oder mutmaßlichen Willen des Betreuten widerspricht oder dem Betreuer nicht zuzumuten ist (= Anlehnung an § 1901b BGB). Weiterhin wurde die Notwendigkeit der Einführung einer Beschwerdeberechtigung für nahe Angehörige und Vertrauenspersonen im Interesse des Betroffenen ohne die Bedingung der Beteiligung (§§ 303 Abs. 2, 274 Abs. 4 FamFG) bejaht.

3. Sicherung der Qualität der Betreuungsführung durch die Betreuungsgerichte

Ausgangspunkt der Beratungen zu diesem Thema waren folgende im Abschlussbericht des Forschungsvorhabens „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ festgestellten Defizite im Bereich der gerichtlichen Aufsicht: eine unzureichende Orientierung an Wunsch und Wille des Betreuten, insbesondere bei Genehmigungsverfahren, teilweise unzureichende Überprüfungen der Angaben von Betreuern in Jahresberichten, Rechnungslegungen und Vermögensverzeichnissen sowie eine fehlende systematische Bearbeitung auch von nicht förmlichen Beanstandungen oder Beschwerden (Beschwerde-Management).

a) Zur Sicherstellung der gebotenen Orientierung an Wunsch und Wille des Betreuten im Rahmen der Aufsicht wurde der Bedarf nach einer klaren Regelung an zentraler Stelle gesehen, derzufolge der Maßstab von § 1901 BGB für alle Maßnahmen der gerichtlichen Kontrolle und Aufsicht gilt. Wunsch und Wille des Betreuten seien im Rahmen der Aufsicht zu ermitteln und im Rahmen der gesetzlichen Grenzen umzusetzen. Sichergestellt werden müsse

zudem im konkreten Fall eine hinreichende Einbeziehung des Betreuten in die Kontrolle der Betreuungsführung. Zur gerichtlichen Absicherung der Berücksichtigung von Wunsch und Wille des Betroffenen ist u.a. auch über die Einführung weiterer Genehmigungsvorbehalte diskutiert worden. Als erforderlich angesehen wurde insbesondere eine verstärkte gerichtliche Aufsicht und Kontrolle bei einer faktischen Wohnungsaufgabe bzw. einer dauerhaften Verlagerung des Lebensmittelpunktes des Betreuten. Darüber hinaus wurde auch im Hinblick auf das Recht des Betreuers, den Umgang des Betreuten mit Dritten zu bestimmen, ein Regelungsbedarf bejaht: Dieses in die persönliche Lebensführung des Betreuten auf besonders einschneidende Weise eingreifende Recht soll nur ausgeübt werden können, wenn es als Aufgabenkreis ausdrücklich zugewiesen worden ist.

b) Im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle der Betreuungsführung sollten die Vorschriften über den Jahresbericht konkretisiert werden. So sei eine Erweiterung der Pflichtangaben im Jahresbericht – in Anlehnung an den Inhalt des Sozialberichts der Betreuungsbehörde – um Angaben zur persönlichen, gesundheitlichen und sozialen Situation des Betreuten, zur weiteren Erforderlichkeit der Betreuung (ggf. auch: einer beruflichen Betreuung), zum „Rehabilitationsgrundsatz“ (§ 1901 Abs. 4 BGB) und zur diesbezüglichen Sichtweise des Betreuten erforderlich. Darüber hinaus sei eine verstärkte Einbeziehung des Betreuten in die Berichterstattung notwendig. Dies könnte durch eine persönliche Anhörung des Betroffenen zum Jahresbericht (ggf. als Soll-Vorschrift bei Anhaltspunkten für pflichtwidriges Verhalten oder für die Notwendigkeit einer Besprechung) oder eine Übersendung des Jahresberichts an den Betroffenen erfolgen. Hinsichtlich des ebenfalls der gerichtlichen Kontrolle dienenden Vermögensverzeichnisses wurde in erster Linie diskutiert, ob und wann es eines verpflichtenden Vier-Augen-Prinzips bei dessen Erstellung bedarf.

Befürwortet wurde die Übersendung des vom Betreuer erstellten Vermögensverzeichnisses an den Betroffenen. Hinsichtlich der vom Betreuer im Regelfall einzureichenden Rechnungslegung bestand Einigkeit, dass eine Befreiung von der Rechnungslegungspflicht auf Antrag des Betroffenen nur vor Einrichtung einer Betreuung (insbesondere durch Festlegung in einer Betreuungsverfügung) bzw. allenfalls zu Beginn einer Betreuung bestimmt werden dürfe. Eine solche Befreiung müsse zur Vermeidung von Missbrauch durch das Betreuungsgericht angeordnet werden.

c) Von der Fach-AG 1 ist ganz überwiegend ein Bedarf für ein verbessertes, niedrigschwelliges Beschwerde-Management – insbesondere zur Behandlung von Konflikten und Problemen außerhalb eines förmlichen Verfahrens – bejaht worden. Kontrovers blieb allerdings, ob dies innerhalb der vorhandenen Strukturen (Gericht, Betreuungsbehörde, Betreuungsverein)

oder eher durch eine neu zu schaffende, unabhängige Beschwerdestelle zu organisieren sei. Eine unabhängige Beschwerdestelle könne auch von privaten Akteuren, etwa Verbänden, errichtet werden. Hier besteht Bedarf für weitere Diskussionen mit staatlichen und privaten Akteuren.

III. Ergebnisse der Facharbeitsgruppe 2 (Fach-AG 2): Betreuung als Beruf und die Vergütung der beruflichen Betreuer

Zentrale Themen der Fach-AG 2 waren zum einen die seinerzeit noch offene Anpassung der Vergütung der beruflichen Betreuer, zum anderen grundsätzliche Fragen zur Betreuung als Beruf. Ausgangspunkt der Diskussionen waren die im Abschlussbericht des Forschungsvorhabens „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ festgestellten Defizite bei der beruflichen Betreuung, die die Qualität der rechtlichen Betreuung zulasten der Betroffenen beeinträchtigen können, insbesondere eine nicht mehr angemessene Vergütung sowie das Fehlen von einheitlichen und transparenten Eignungskriterien sowie eines Zulassungsverfahrens. Nachdem zu Beginn der Arbeit in der Fach-AG 2 das dem Gesetzentwurf zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung zugrunde liegende Konzept vorgestellt und dort intensiv diskutiert worden ist, ging es im Folgenden um die Fragen der Voraussetzungen für eine Berufsmäßigkeit, die Einführung eines Zulassungsverfahrens sowie die Auswahl eines Berufsbetreuers im Einzelfall. Die Fach-AG 2 hat insoweit im Wesentlichen folgenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gesehen:

1. Voraussetzungen für eine Berufsmäßigkeit der Betreuung

Es bestand ganz überwiegend Einigkeit darin, dass – anders als im geltenden Recht – die Anzahl der geführten oder in Aussicht genommenen Betreuungen nicht mehr das entscheidende Kriterium sein sollte, sondern dass die Einführung einer gesetzlich festgelegten Mindestqualifikation für berufliche Betreuer dringend erforderlich sei. Es sei nicht länger vertretbar, dass eine so verantwortungsvolle Tätigkeit wie die berufliche rechtliche Betreuung ohne jegliche Ausbildung ausgeführt werden könne. Offen blieb allerdings, wie eine solche Mindestqualifikation festzulegen sei, insbesondere, ob ein Studium notwendig sei oder eine abgeschlossene Berufsausbildung ausreiche, ob konkrete Studien- oder Ausbildungsinhalte und etwaige Zusatzqualifikationen festgelegt werden sollten und wenn ja, welche, und ob eine vorherige Berufserfahrung notwendig sei. Auch ist nicht eindeutig geklärt worden, ob das formale Vorliegen bestimmter Voraussetzungen in jedem Fall ausreiche oder ob zusätzlich eine Zulassungsprüfung eingeführt werden sollte. Allerdings wurde deutlich, dass auch ein Seiteneinstieg in den Beruf weiterhin möglich bleiben sollte. Einverständnis bestand auch darüber, dass an selbstständige Berufsbetreuer und Vereinsbetreuer die gleichen Anforde-

rungen zu stellen sind. Neben den Anforderungen an eine Ausbildung seien auch eine Bereitschaft zur Fortbildung sowie die Vorlage eines Führungsverzeichnisses und einer Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis nicht nur vor der ersten Bestellung, sondern in regelmäßig wiederkehrenden Abständen zu fordern. Ob daneben auch organisatorische Anforderungen, wie z.B. das Vorhandensein von Büro- bzw. Besprechungsräumen, eine gesicherte Erreichbarkeit, eine sichere Aufbewahrung von Akten und der Abschluss einer Berufs- und Vermögensschadenshaftpflichtversicherung gesetzlich normiert werden sollten, blieb offen. Es müsse aber in jedem Fall einen Bestandsschutz für derzeit tätige berufliche Betreuer und Übergangsregelungen geben.

2. Regelung eines Zulassungsverfahrens für berufliche Betreuer

Nachdem grundsätzlich die Einführung von Mindestqualifikationen bejaht worden war, wurde zu deren Sicherstellung und Überprüfung in der Praxis die Einführung eines gesetzlich geregelten Zulassungsverfahrens diskutiert. Ein solches ist von der Fach-AG 2 ganz überwiegend grundsätzlich befürwortet worden. Wichtig sei, dass hierin eine rechtssichere Festsetzung der Vergütungsstufe erfolge, dass bundeseinheitliche Kriterien festgelegt werden und die erfolgte Zulassung dann auch bundesweite Gültigkeit habe. Dies sei notwendig, um sich widersprechende Entscheidungen verschiedener Zulassungsstellen und ein Ausweichen in andere Länder bzw. Kommunen zu verhindern. Es müsse zudem eine Rechtsschutzmöglichkeit bei Versagung oder Widerruf der Zulassung geben. Deutlich wurde dabei, dass bundesgesetzlich nur Grundzüge eines solchen Zulassungsverfahrens geregelt werden können, die Ausgestaltung im Einzelnen aber den Ländern überlassen bleiben muss, insbesondere die Festlegung der jeweils zuständigen Zulassungsbehörde. Um das Ergebnis der Zulassungsverfahren transparent und öffentlich zu machen, sei ein bundesweites Register einzuführen, das in einem nicht öffentlichen Teil auch Informationen über versagte oder widerrufenen Zulassungen enthalten sollte. Um die notwendigen Angaben für dieses Register zu sammeln und auf dem aktuellen Stand zu halten, sollte es eine Stelle geben, an der alle Informationen zu einem beruflichen Betreuer zusammenlaufen, idealerweise die Betreuungsbehörde am Geschäftssitz des Betreuers als sog. Stammbehörde. Hier würden insbesondere die erfolgte Zulassung, die aktuellen Fallzahlen, aber auch sonstige relevante Informationen (z.B. besondere Kenntnisse oder Qualifikationen) erfasst. Um die Qualität von beruflicher Betreuung sicherzustellen, seien auch neue Mitteilungspflichten betreffend berufliche Betreuer einzuführen, so z.B. die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen des Betreuers, rechtskräftige Verurteilungen oder ein verhängtes Tätigkeitsverbot sowie die Bestellung eines Betreuers für einen beruflichen Betreuer.

3. Auswahl des beruflichen Betreuers im Einzelfall

Die Entscheidung, welcher Betreuer im konkreten Einzelfall bestellt wird, muss beim Betreuungsgericht verbleiben. Um aber gleichwohl eine gewisse Transparenz der Betreuerauswahl herzustellen, wurde gefordert, die Betreuungsbehörde stärker einzubinden. Es sollte eine verpflichtende Anhörung der Betreuungsbehörde zur Betreuerauswahl geben, woraufhin die Behörde einen begründeten Vorschlag erstellen sollte, ggf. auch in Form einer Zweier- oder Dreierliste, um dem Gericht eine Auswahlmöglichkeit zu geben. Hiermit müsste eine Begründungspflicht des Gerichts bei Nichtbefolgung des Vorschlags korrespondieren. Abgelehnt wurde, eine gesetzliche Fallzahlenhöchstgrenze zum Auswahlkriterium zu machen, allerdings sollten mit dem Vorschlag der Betreuungsbehörde dem Gericht die aktuellen Fallzahlen (ggf. mit Angaben zur Organisationsstruktur des Betreuers) übermittelt werden. Schließlich wurde betont, dass das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen grundsätzlich eine stärkere Berücksichtigung seines Wunsches gebiete, aber die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung auf Plausibilität und Echtheit zur Vermeidung von Missbrauch bestehen müsse.

IV. Ergebnisse der Facharbeitsgruppe 3 (Fach-AG 3): Ehrenamt und Vorsorgevollmacht (einschließlich Verbesserung der finanziellen Situation der Betreuungsvereine)

Zentrale Themen der Fach-AG 3 waren die Qualität der ehrenamtlichen Betreuung, die finanzielle Situation der Betreuungsvereine, ausgewählte Fragen zur Vorsorgevollmacht sowie die Frage der Einführung eines Ehegattenvertretungsrechts. Ausgangspunkt der Diskussionen waren auch hier die im Abschlussbericht des Forschungsvorhabens „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ festgestellten Defizite. Diese bezogen sich hinsichtlich der ehrenamtlichen Betreuung vor allem auf ein niedrigeres Informations- und Kenntnisniveau im Hinblick auf die Anforderungen an einen rechtlichen Betreuer und auf eine unzureichende Inanspruchnahme von Beratungs-, Begleitungs- und Fortbildungsangeboten. Im Hinblick auf die Betreuungsvereine wurde vor allem festgestellt, dass es keine ausreichenden finanziellen Ressourcen für die Querschnittsarbeit gebe. Die Fach-AG 3 hat im Wesentlichen folgenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gesehen:

1. Ehrenamtliche Betreuung

Bei der Frage, wie die Qualität ehrenamtlicher Betreuung verbessert werden könnte, wurde deutlich, dass es notwendig sei, zwischen sog. „Angehörigenbetreuern“ und ehrenamtlichen „Fremdbetreuern“, also Personen, die außerhalb eines persönlichen Näheverhältnisses zum Betreuer bestellt werden, zu differenzieren, und zwar nicht, weil eine Art der Betreuung besser oder schlechter ist, sondern weil diesen Betreuungsarten unterschiedliche Qualitäten innewohnen. Hieraus resultieren auch unterschiedliche Bedürfnisse und Anforderungen. Es erscheint sinnvoll, dem auch jedenfalls partiell durch angepasste gesetzliche Regelungen

Rechnung zu tragen, insbesondere hinsichtlich der Eignungsanforderungen, eines notwendigen Schulungsbedarfs und der Anbindung an einen Betreuungsverein. Diese unterschiedlichen Anforderungen sollte die Betreuungsbehörde schon bei der Erstellung ihres Betreuer-vorschlags berücksichtigen. So sollte die persönliche Eignung, also insbesondere die Überprüfung eines Führungszeugnisses, das Fehlen von Eintragungen im Schuldnerverzeichnis oder von Vorstrafen, bei ehrenamtlichen Fremdbetreuern bereits vor dem ersten Vorschlag und sodann in regelmäßigen Abständen erneut geprüft werden, wohingegen es bei Angehörigen fraglich ist, ob diese Nachweise zu fordern sind oder ggf. die Abgabe einer entsprechenden Erklärung gegenüber der Betreuungsbehörde ausreicht. Schließlich ist die Vermittlung von Grundkenntnissen der Betreuungsführung, insbesondere auch hinsichtlich der Nutzung einer „unterstützten Entscheidungsfindung“ unterschiedlich zu organisieren: Während Angehörige vor der Bestellung durch Betreuungsbehörde und -gericht über Schulungsmöglichkeiten informiert werden und nach ihrer Bestellung möglichst an einer solchen Basisschulung teilnehmen sollten, sollte dies für ehrenamtliche Fremdbetreuer als Voraussetzung dafür gemacht werden, dass sie als Betreuer vorgeschlagen werden. Für alle ehrenamtlichen Betreuer sei eine enge Anbindung an einen Betreuungsverein wünschenswert, allerdings könne dies – gerade für Angehörigenbetreuer – nicht zur Verpflichtung gemacht werden, sondern müsste über Anreize attraktiv werden. Als Modell einer engeren Anbindung kommt die Führung der Betreuung als ehrenamtlicher Vereinsmitarbeiter in Betracht. Hier gäbe es eine klare Vertretungsregelung, eine kontinuierliche Unterstützung und ggf. eine Übernahme von Berichtspflichten durch den Verein, im Gegenzug müsste der Verein eine – der Höhe nach näher zu bestimmende – Vergütung erhalten. Eine Verbesserung der Vernetzung von Verein und ehrenamtlichen Betreuern könnte auch durch eine einwilligungsbasierte Datenweitergabe erreicht werden, die eine gezielte Kontaktaufnahme ermöglichen würde. Ebenfalls erörtert wurde die sog. „Tandembetreuung“, hier wurde jedoch überwiegend kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen.

2. Betreuungsvereine

Die Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers, für eine verbesserte Förderung der Querschnittsarbeit von Betreuungsvereinen durch die Länder und Kommunen zu sorgen, sind im Hinblick auf die derzeitige Verteilung der Gesetzgebungskompetenz begrenzt. Folgende in diesem Rahmen in Betracht kommende Handlungsoptionen wurden in der Fach-AG 3 überwiegend befürwortet: Neben den Anerkennungsvoraussetzungen für Betreuungsvereine sollte es auch eine ausdrückliche gesetzliche Beschreibung ihrer Aufgaben geben, wobei insbesondere klargestellt werden müsste, dass die Betreuungsvereine auch öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Weiterhin sollte klargestellt werden, dass eine Finanzierung alle übertragenen Aufgaben umfassen muss. Schließlich wurde gefordert, dass § 6 Abs. 1 BtBG dahingehend

konkretisiert werden sollte, dass von der dort genannten Förderungspflicht auch die finanzielle Förderung von Betreuungsvereinen umfasst ist. Als unbedingt notwendig angesehen wurde eine Vereinheitlichung der Förderrichtlinien der Länder, insbesondere hinsichtlich der für eine ausreichende Finanzierung der Querschnittsarbeit anzuwendenden Kriterien, wobei jedoch klar war, dass dies einen entsprechenden Konsens der Länder voraussetzt.

Neben den Finanzierungsfragen ist auch diskutiert worden, ob das aktuell geltende Vergütungsverbot für Vereine noch zeitgemäß ist oder ob die – nach geltendem Recht schon existierende – Möglichkeit der Bestellung eines Betreuungsvereins als Betreuer durch die Aufhebung des Vergütungsverbots auch praktisch nutzbar gemacht werden sollte. Dies wurde in der Fach-AG 3 im Hinblick auf eine zu erwartende Entlastung für Gerichte und Vereine bei organisatorischen Änderungen und einem einfacheren Wechsel zu einer ehrenamtlichen Betreuung ganz überwiegend befürwortet, allerdings wurde als entscheidend angesehen, dass der Grundsatz der persönlichen Betreuung weiterhin gewährleistet sein muss.

3. Vorsorgevollmacht

Auch wenn die Vorsorgevollmacht kein zentrales Thema des aktuellen Diskussionsprozesses ist, sind ausgewählte Fragen hierzu in der Fach-AG 3 besprochen worden, dies insbesondere im Hinblick darauf, dass Missbrauchsfälle in den Medien stark im Fokus stehen und zudem in der Praxis gewisse Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit und Akzeptanz von Vorsorgevollmachten auftreten. Einigkeit bestand darin, dass die Vorsorgevollmacht so niedrigschwellig und privatautonom wie möglich bleiben sollte und es gesetzliche Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts nur insoweit geben dürfe, als dies zur Abwendung von Gefahren für den schutzbedürftigen Vollmachtgeber zwingend geboten ist. Es wurde allenfalls ein punktueller gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen. In jedem Fall sei eine Verbesserung der Qualität der Beratung für Vollmachtgeber und Vollmachtnehmer, insbesondere eine verstärkte Sensibilisierung für Missbrauchsgefahren, notwendig, dies sei jedoch nicht durch gesetzgeberisches Handeln umsetzbar.

4. Ehegattenvertretung

Im Hinblick auf die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, dass Ehepartnern ermöglicht werden soll, im Betreuungsfall füreinander Entscheidungen über medizinische Behandlungen zu treffen, ohne dass es hierfür der Bestellung einer Betreuerin bzw. eines Betreuers oder der Erteilung einer Vorsorgevollmacht bedarf, ist auch die Frage einer Ehegattenvertretung in der Fach-AG 3 zur Diskussion gestellt worden. Nachdem eine gesetzliche Regelung 2017 gescheitert ist, sollte hierzu ein aktuelles Meinungsbild eingeholt werden. Überwiegend wurde die Normierung einer gesetzlichen Ehegattenvertretung nicht als notwendig angesehen; wenn sie jedoch geregelt würde, sollte dies allenfalls im Sinne eines zeitlich begrenzten Not-

vertretungsrechts zwischen Ehegatten und Lebenspartnern im Bereich der Gesundheitsversorgung (entsprechend dem vom Deutschen Bundestag am 18.5.2017 beschlossenen Gesetz) geschehen.

V. Ergebnisse der Facharbeitsgruppe 4 (Fach-AG 4): Rechtliche Betreuung und „andere Hilfen“ (Schnittstelle zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung)

Die Fach-AG 4 hat sich mit der Schnittstelle zwischen sozialrechtlichen Hilfen und dem Betreuungssystem befasst und Möglichkeiten einer effektiveren Umsetzung des betreuungsrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatzes im Vorfeld rechtlicher Betreuung untersucht. Ausgangspunkt der Diskussion war die zentrale Feststellung des Forschungsvorhabens zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes, dass nämlich in der Betreuungspraxis rechtliche Betreuungen angeordnet werden, die nicht erforderlich sind. In diesen Fällen wären andere Hilfen zur Sicherstellung der Selbstbestimmung der Betroffenen besser geeignet, würden aber nicht eingesetzt. Das Forschungsvorhaben beziffert den Anteil dieser Betreuungen auf 5 bis 15 % der Neufälle in der Mehrzahl der Regionen.

Zunächst wurden unter Bezugnahme auf die empirischen Feststellungen des Forschungsvorhabens und mit der Expertise der Mitglieder der Fach-AG 4 die rechtliche Ausgangslage im Betreuungsrecht wie im Sozialrecht und die praktischen Problemfelder geklärt. Auf dieser Grundlage wurde etwaiger gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Hinblick auf den betreuungsrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz diskutiert und herausgearbeitet. Weiterhin wurden die Aufgaben und die Funktion der örtlichen Betreuungsbehörden ins Auge genommen. Hierbei kamen die Informations-, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben der Betreuungsbehörde, aber auch die Aufgaben der Betreuungsbehörde im Rahmen des betreuungsgerichtlichen Verfahrens zur Sprache.

Die Fach-AG 4 hat im Wesentlichen folgenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gesehen:

1. Zusammenarbeitsverpflichtung zwischen Betreuungsbehörde und Sozialleistungsträgern
Neben der ausdrücklichen Verpflichtung der örtlichen Betreuungsbehörden zur Zusammenarbeit mit den Sozialleistungsträgern in § 4 Abs. 2 Satz 3 BtBG wurde auch eine ausdrückliche Verpflichtung der Sozialleistungsträger zur Zusammenarbeit mit den Betreuungsbehörden bei der Vermittlung geeigneter Hilfen zur Betreuungsvermeidung im SGB I für erforderlich angesehen.

2. Allgemeine Regelung des Rangverhältnisses zwischen rechtlicher Betreuung und sozialrechtlichen Leistungen

Einigkeit bestand in der Fach-AG 4 darüber, dass die Ausgestaltung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht in den §§ 1896 Abs. 2 und 1901 Abs. 1 BGB hinreichend klar definiert ist. Daneben wurde aber auch eine ausdrückliche Klarstellung im SGB I befürwortet, dass soziale Rechte nicht allein aus dem Grund versagt oder eingeschränkt werden dürfen, dass ein rechtlicher Betreuer bestellt worden ist oder bestellt werden könnte. Eine sozialrechtliche Hilfe tritt nur bei tatsächlich vom rechtlichen Betreuer erbrachten Leistungen zurück.

3. Unterstützung des Betroffenen bei der Geltendmachung von Rechten gegenüber den Sozialleistungsträgern

Ausgehend von der Feststellung der IGES-Studie, dass viele Betroffene bei der Geltendmachung und Realisierung ihrer Ansprüche auf Sozialleistungen überfordert sind und von den zuständigen Stellen teilweise nicht in dem individuell erforderlichen Maße unterstützt werden, wurden in der Fach-AG 4 unterschiedliche Lösungsansätze diskutiert:

Präzisierung des Vermittlungsauftrags der Betreuungsbehörde aus § 4 Abs. 2 Satz 2 BtBG, um eine Unterstützung bei der Antragstellung zu ermöglichen; zudem Weitergabe bedarfsbegründender Umstände mit Einverständnis des Betroffenen an die Sozialleistungsträger bei nicht antragsabhängigen Sozialleistungen (§ 4 Abs. 2 Satz 3 BtBG)

Einführung eines Aufgabenkreises nur zur Geltendmachung von Rechten des Betroffenen gegenüber den Trägern anderer Hilfen i.S.v. § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB

Antragstellungsbefugnis der Betreuungsbehörde mit Einverständnis des Betroffenen bei antragsabhängigen Sozialleistungen

Erweiterung einer Antragstellungsbefugnis um die Durchsetzung von Ansprüchen (vgl. § 95 SGB XII).

Offen blieb im Zusammenhang mit einem Tätigwerden der Betreuungsbehörde, ob dieses nur im Rahmen der Gerichtshilfe oder auch außerhalb eines laufenden Betreuungsverfahrens stattfinden kann bzw. soll.

4. Ausgestaltung der Schnittstelle im Verhältnis Betreuungsrecht zur Eingliederungshilfe (BTHG)

Die Betreuungsbehörde wird bereits nach aktueller Rechtslage mit Zustimmung des Leistungsberechtigten über die Erstellung des Teilhabe- bzw. Gesamtplans informiert, soweit im Einzelfall Anhaltspunkte für einen Betreuungsbedarf nach § 1896 Abs. 1 BGB bestehen und dies zur Vermittlung anderer Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, erforderlich ist (§§ 22 Abs. 5, 117 Abs. 5 SGB IX). Diese Regelungen wurden in der Fach-AG 4 grundsätzlich als sinnvoll angesehen, allerdings wurde der Zeitpunkt der Beteiligung kritisch beurteilt. Auch

hier wurde eine gesetzliche Änderung empfohlen. So soll die Betreuungsbehörde früher in das Teilhabe- bzw. Gesamtplanverfahren eingebunden werden. Hierdurch soll die Betreuungsbehörde in die Lage versetzt werden, ihren Aufgaben (Vermittlung anderer Hilfen und Sozialberichterstattung) besser nachkommen zu können. Doppelstrukturen sollen allerdings vermieden werden.

Die zentrale Handlungsempfehlung der IGES-Studie, eine zeitlich begrenzte Fallverantwortung und erweiterte Assistenz im Vorfeld einer Betreuungseinrichtung zu schaffen, wurde allgemein befürwortet. Allerdings wurden die konkrete Ausgestaltung, die Verortung des Modells und der Kostenträger kontrovers diskutiert. Offengeblieben ist zudem die Frage, ob ein solches Fall-Management ausschließlich in ein gerichtliches Verfahren eingebunden werden sollte (zwecks Begrenzung des Anwendungsbereichs, Abwehr von Missbrauchsgefahr, Beaufsichtigung und Begleitung des Fall-Managements) oder ob es auch schon vor Einschaltung des Betreuungsgerichts zur Anwendung kommen kann.

VI. Ausblick

Unter Berücksichtigung der bisherigen Diskussionsergebnisse wird das BMJV ab September 2019 ein erstes Gesamtkonzept mit Formulierungsvorschlägen in den vier Facharbeitsgruppen präsentieren und zur Diskussion stellen. Ziel ist es, Ende 2019 in der abschließenden Plenumsitzung Bilanz zu ziehen und dann zu entscheiden, welche konkreten Gesetzgebungsvorschläge auf den Weg gebracht werden sollen.