



Beiträge des 3. Bayerischen BGT

18.10.2012 in Augsburg

20 Jahre Betreuungsrecht - Gedanken zum Betreuungswesen

A) Ziele des Gesetzes zur Reform der Vormundschaft und Pflegschaft für Erwachsene (Betreuungsgesetz) waren:

1. Verwirklichung der Selbstbestimmung (Freiheit und Fürsorge)

Vermeidung von gesetzlicher Vertretung – Vorrang von Vollmacht und anderen Hilfen
Betreuungsverfügung – Wünsche zu Person und Inhalt der Betreuung sind zu beachten
Aufgabe des Betreuers: Rechte und Ansprüche des Betreuten zu verwirklichen
2. Flexible Vertretung nach individuellen Fähigkeiten

Aufgabenkreise für Vertretung nur dort, wo keine Entscheidung des Betreuten selbst erfolgen kann
Innerhalb der Aufgabenkreise ständige Beachtung der Wünsche des Betreuten
3. Minimierung der Rechtseingriffe

einzige automatische Rechtsfolge: Wahlrechtsverlust bei Betreuer für alle Angelegenheiten
Einwilligungsvorbehalt bei Eigengefährdung möglich
Aber: natürliche Geschäftsunfähigkeit, Testierunfähigkeit, Eheunfähigkeit bleibt
4. Stärkung der Personensorge

Verbot der Sterilisation mit Ausnahmenvorbehalt
Schwerwiegende Heilbehandlungen bedürfen richterlicher Genehmigung (Verantwortungsteilung)
Einschränkende Normierung materieller Unterbringungsgründe
Genehmigungserfordernis bei unterbringungsähnlichen Maßnahmen
Wohnungsauflösung bedarf der gerichtlichen Genehmigung
5. persönliche Betreuung statt anonymer Verwaltung

persönliche Betreuung = Eignungskriterium für Betreuer
Vergütung für Berufsbetreuer
Anreize für ehrenamtliche Betreuer: pauschaler Aufwendungsersatz, Versicherungskosten für Haftpflicht

B) Das (erste) Betreuungsrechtsänderungsgesetz

Bereits im Februar 1996 legte das Bundesjustizministerium einen Referentenentwurf vor. Das erklärte Ziel waren Kosteneinsparungen, die Beteiligung der Betroffenen an den wachsenden Kosten des Systems und Verfahrensvereinfachungen zur Einsparung von Personal.

Heribert Prantl, damals Ressortleiter Innenpolitik der Süddeutschen Zeitung, hielt auf dem 5.Vormundschaftsgerichtstag am 21. November 1996 in Bonn die Eröffnungsrede zum Thema „Im starken Staat kommt der Schwache zuletzt - Fünf Jahre nach der großen Reform: Das Betreuungsgesetz bedarf selbst der Betreuung“, in der er die Bestrebungen, durch Einsparungen im Betreuungswesen Rechte von behinderten Menschen zu beschneiden, heftig kritisierte. Am selben Tage beschloss wenige Kilometer entfernt das Bundeskabinett den Regierungsentwurf des Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, das nach langen Beratungen und Anrufung des Vermittlungsausschusses am 29.06.1998 im Bundesgesetzblatt verkündet wurde und in zwei Stufen am 1. 7. 1998 und am 1. 1. 1999 in Kraft trat. Es brachte im BGB die lediglich klarstellende Begrifflichkeit der „rechtlichen“ Betreuung und im Wesentlichen folgende Veränderungen:

- die Aufwandspauschale für ehrenamtliche Betreuer wurde auf 600 DM erhöht;
- bei der Bestellung eines Betreuers wird bereits bestimmt, ob er als Berufsbetreuer arbeitet, was in der Regel bei Führung von mehr als 10 Betreuungen oder mehr als 20 Wochenarbeitsstunden der Fall ist;
- die Berufsbetreuervergütung wird nicht nach der Schwierigkeit des Einzelfalles, sondern in drei Gruppen an der Ausbildung und den Kenntnissen des Betreuers ausgerichtet;
- durch Landesrecht werden Umschulungen und Fortbildungen von Berufsbetreuern sowie Prüfungen auch mit dem Ziel der Eingruppierung in eine höhere Vergütungsgruppe ermöglicht;
- Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden werden zur Aufklärung und Beratung über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen verpflichtet und Vorsorgebevollmächtigte bedürfen bei Freiheitsentziehungen und schwerwiegenden Heilbehandlungen der Genehmigung des Vormundschaftsgerichts.

C) Das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz

Wegen der erkannten unzureichenden Strukturen und der weiteren Kostensteigerungen beschloss die Justizministerkonferenz im Juni 2001, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die weitere Maßnahmen zur Effizienzsteigerung und zur Kostendämpfung im Betreuungswesen erörtern sollte. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe vom Juni 2003 war Grundlage eines Gesetzentwurfs, den der Bundesrat am 19.11.2003 beschloss.

Der Bundesrat schlug vor, die Vermeidung von Betreuungen zu stärken, insbesondere durch Einfügung detaillierter gesetzlicher Vertretungsrechte von Ehegatten untereinander im Eherecht und im Bereich der Gesundheitsorge auch von volljährigen Kindern und Eltern.

Diese Vorschläge scheiterten im Gesetzgebungsverfahren ebenso wie der Vorschlag des Bundesrates, eine materiell-rechtliche Ermächtigungsgrundlage für die Zuführung zur ambulanten Zwangsbehandlung in das BGB einzufügen.

Das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz vom 21. 4. 2005 hat im Wesentlichen folgende Neuerungen gebracht:

- Es wird im Gesetz klargestellt, dass gegen den freien Willen eines Betroffenen kein Betreuer bestellt werden darf;
- Vorsorgevollmachten werden durch Regelungen im BGB, Zivilprozessrecht und Melderecht wesentlich gestärkt und Bürger bei ihrer Verwendung besser beraten und unterstützt;

- die Vergütung der beruflichen Betreuer erfolgt über wenige gesetzlich festgelegte Pauschalen, die im Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz geregelt sind¹;
- die Überwachung der beruflichen Betreuer wird durch Auskunfts- und Mitteilungspflichten der beruflichen Betreuer und der Betreuungsbehörden erleichtert.

Das 2. BtÄndG ist am 01.07. 2005 in Kraft getreten.

Tobias Fröschle, Juraprofessor der Universität Siegen, erklärte bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes den wesentlichen Wandel im Vergütungssystem: „Bei der Frage, was denn eigentliche Betreueraufgabe ist und was nicht, ergibt sich aus dem neuen Betreuungsrecht ein Paradigmenwechsel in der wahren Bedeutung dieses oft falsch verwendeten Wortes. Bisher lag es im ökonomischen Interesse des Betreuers, diese Grenze möglichst weit gefasst zu sehen, da er ja möglichst alles, was er tatsächlich getan hatte, auch vergütet erhalten wollte. Künftig ist sein ökonomisches Interesse das umgekehrte: Je enger der Kreis seiner Pflichtaufgaben ist, umso weniger seiner Tätigkeit ist von der Pauschale abgegolten.“

D) Das Dritte Betreuungsrechtsänderungsgesetz

Schon ab dem Jahr 2000 lief eine lebhafte Diskussion über Fragen der Patientenautonomie, der Selbstbestimmung am Lebensende und der Sterbehilfe. Das Bundesjustizministerium hatte am 5. 11. 2004 einen Referentenentwurf eines 3. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes vorgelegt, der Regelungen zur Patientenverfügung im BGB vorschlug, wonach nur im Konfliktfall zwischen Betreuer oder Bevollmächtigtem und Arzt das Vormundschaftsgericht bei der Frage des Abbruchs lebenserhaltender Maßnahmen angerufen werden sollte. Der Entwurf beruhte auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe „Patientenautonomie am Lebensende“, die vom Bundesjustizministerium noch im Sommer 2003 gebildet worden war. Die im Bundestag gebildete Enquete-Kommission „Ethik und Recht der modernen Medizin“ hat am 13. 9. 2004 einen Bericht vorgelegt, der u.a. eine Einschränkung der durch Patientenverfügung zu regelnden Sachverhalte empfahl, ebenso eine Einschaltung des Vormundschaftsgerichts immer dann, wenn eine lebenserhaltende Maßnahme abgebrochen werden soll.

2008 wurden mit Gesetzesinitiativen von verschiedenen Abgeordnetengruppen fraktionsübergreifend aus der Mitte des Bundestages drei Regelungsvorschläge unterbreitet.

Dagmar Brosey in der BtPrax August 2009: „Nach jahrelangem Ringen um eine gesetzliche Regelung über die Wirksamkeit und Bedeutung von Patientenverfügungen hat der Deutsche Bundestag am 18. Juni 2009 in 3. Lesung den Vorschlag der Gruppe von Bundestagsabgeordneten Stünker et. al beschlossen. Am 10. Juli 2009 erteilte auch der Bundesrat seine Zustimmung, so dass das Gesetz bereits am 01. September 2009 in Kraft treten kann.“

Das Dritte Betreuungsrechtsänderungsgesetz fügte neu §§ 1901a, 1901b BGB in das Betreuungsrecht ein und regelte damit ausdrücklich verbindlich Patientenwünsche, und zwar unabhängig vom Stadium einer Krankheit. Betreuer und Vorsorgebevollmächtigter sind an den ausdrücklichen Willen des Betroffenen gebunden; sie haben nicht eine eigene Entscheidung zu treffen, sondern den Willen des Betroffenen durchzusetzen. Geändert wurde auch § 1904 BGB, so dass nunmehr nur noch das Betreuungsgericht bei schwerwiegenden Heilbehandlungen oder dem Abbruch einer Behandlung einzuschalten ist, wenn Arzt und Betreuer/Bevollmächtigter über den Willen des Betroffenen kein Einvernehmen erzielen.

E) Das FamFG

Gleichzeitig mit dem Dritten Betreuungsrechtsänderungsgesetz ist am 01.09.2009 das FamFG in Kraft getreten, mit dem das Verfahrensrecht der betreuungsrechtlichen Verfahren neu geregelt wurde. Es wurde stark formalisiert. Ich halte den Verlust der weiteren Beschwerde zu den Oberlandesgerichten für äußerst bedauerlich, da diese Überprüfung nicht durch die Rechtsbeschwerde zum BGH voll

ersetzt werden kann (und soll). Sie führt zu einer Rechtsverkürzung für Betroffene, wie Bernhard Knittel schon während der Diskussion im laufenden Gesetzgebungsverfahren zum FamFG überzeugend dargelegt hat.

F) Aktuelle Vorhaben

Nachdem das Betreuungsrecht durch Betreuungsrechtsänderungsgesetze 1999, 2005 und 2009 geändert und das gerichtliche Verfahren durch die Neuregelung im FamFG gänzlich erneuert worden ist, lief um die Jahreswende 2010/2011 bereits ein weiteres Gesetzgebungsverfahren (Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts), bei dem die Besuchshäufigkeit des Betreuers Gegenstand der gerichtlichen Überwachung und ggfs. Grund für eine Entlassung wurde.

Durch die UN-Behindertenrechtskonvention, die seit dem 26.03.2009 in Deutschland gilt, ist eine lebhafte Diskussion entbrannt, ob das Betreuungsrecht den Vorgaben dieser internationalen Verpflichtung Deutschlands gerecht wird, wie es die Bundesregierung in ihrer Denkschrift vertritt, oder ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, wie Behindertenverbände bemerken. Die UN-BRK unterstreicht das Recht jedes kranken und behinderten Menschen auf Selbstbestimmung und Schutz vor (staatlicher) Fremdbestimmung. Nach Art. 12 Abs. 4 UN-BRK sind die Vertragsstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass „der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt, dass Maßnahmen verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sind...“ Die Konvention verlangt nicht nur eine entsprechende Gesetzeslage, vielmehr auch eine Überprüfung und eventuelle Korrektur der Anwendungspraxis von Gesetzen.

Das Bundesjustizministerium hat im Juli 2012 einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Stellung der Betreuungsbehörden vorgelegt, der die Ergebnisse einer interdisziplinären Arbeitsgruppe umsetzen soll. Dringlicher als dieses Vorhaben erscheint eine gesetzgeberische Reaktion auf die neue Entscheidung des BGH zur fehlenden Ermächtigungsgrundlage für betreuungsrechtliche Zwangsbehandlungen.