

Entwurf

Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz und der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz

Das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Betreuungsgesetz vom 17. Dezember 1991 (Nds. GVBl. S. 366), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. November 2002 (Nds. GVBl. S. 728), wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Betreuungsrecht (Nds. AGBetrR)“.

2. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1; dabei erhält Satz 1 folgende Fassung:

„¹Die Landkreise und kreisfreien Städte sind zuständig für die Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörde im Sinne des § 1 des Betreuungsbehördengesetzes.“

b) Es wird der folgende Absatz 2 angefügt:

„(2) Das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie ist als weitere Betreuungsbehörde im Sinne des § 2 des Betreuungsbehördengesetzes zuständig für

1. die Beschäftigung von Landesbediensteten, die als Behördenbetreuerin oder Behördenbetreuer (§ 1897 Abs. 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) tätig werden, und

2. die Anerkennung von rechtsfähigen Vereinen als Betreuungsvereine nach § 1908 f des Bürgerlichen Gesetzbuchs.“
3. § 2 wird gestrichen.

Artikel 2

Änderung der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung

§ 2 Nr. 19 der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung vom 14. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 587), zuletzt geändert durch § 21 Abs. 3 der Verordnung vom 3. August 2009 (Nds. GVBl. S. 316), wird gestrichen.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2012 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziel

1. Zunahme des Betreuungsbedarfs

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist zu erwarten, dass die Anzahl der Menschen zunimmt, die im Alter auf die rechtliche Hilfe in Form einer Betreuung angewiesen ist. Einer wachsenden Zahl älterer hilfsbedürftiger Menschen steht allerdings nicht eine in gleichem Maß ansteigende Gruppe von Angehörigen gegenüber, die bereit und geeignet ist, für sie das Amt einer Betreuerin oder eines Betreuers zu übernehmen. Zunehmend werden Betreuungen von familienfremden Personen zu übernehmen sein. Bürgerinnen und Bürger, die hierzu bereit sind, stehen jedoch nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung.

Betreuungen durch Behörden oder Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter werden in Niedersachsen so gut wie nicht mehr wahrgenommen. War in der Vergangenheit die Funktion eines „Amtspflegers“ oder auch „Amtsvormunds“ eine übliche Form der kommunalen Tätigkeit in diesem Bereich, liegt der Anteil von Betreuungen, die durch Behörden oder Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter geführt werden, inzwischen bei unter einem Prozent. Dementsprechend steigt die Zahl der beruflich geführten und zu vergütenden Betreuungen von Jahr zu Jahr.

2. Anstieg der Landesausgaben für Betreuungssachen

Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer haben einen Anspruch auf Vergütung ihrer Tätigkeit, ehrenamtlich tätige Betreuerinnen und Betreuer auf Erstattung ihrer Aufwendungen. Da viele Betreute nicht in der Lage sind, den Vergütungsanspruch oder den Erstattungsanspruch aus eigenem Vermögen zu erfüllen, tritt der Staat hierfür ein. Der finanzielle Aufwand des Landes hierfür ist seit Einführung des Betreuungsrechts im Jahr 1992 kontinuierlich angestiegen. Die jährlichen Ausgaben der Landeskasse nur für Betreuervergütungen sowie Aufwands- und Auslagererstattungen haben in 15 Jahren um das Hundertfache zugenommen und lagen zuletzt im Jahr 2010 bei rund 69,6 Mio. Euro. Demgegenüber haben sich die Betreuungsfallzahlen im gleichen Zeitraum lediglich mehr als verdoppelt.

3. Kostenträchtige Berufsbetreuerbestellungen in Eilsituationen

Häufig ist es erforderlich, den Beschluss zur Bestellung einer Betreuerin oder eines Betreuers innerhalb kürzester Zeit herbeizuführen, weil für die Betroffenen Rechtshandlungen erforderlich sind, die keinen Aufschub dulden. In rechtlicher Hinsicht kann das Betreuungsgericht dieser Eilbedürftigkeit durch Erlass einer einstweiligen Anordnung nachkommen. Bei der Auswahl einer geeigneten Betreuungsperson sind die Gerichte allerdings oft überfordert, weil in der zur Verfügung stehenden Zeit das soziale Umfeld nicht ausreichend aufgeklärt werden kann. Das führt dazu, dass in diesen Situationen häufig Berufsbetreuungen eingerichtet werden, obwohl der voraussichtliche Umfang der Betreuung dies nicht rechtfertigt. Die spätere Abgabe an eine vorhandene ehrenamtlich tätige Person erfolgt dann häufig nicht mehr.

4. Erfahrungen aus dem Projekt „Betreuung hilfsbedürftiger Menschen nach dem Betreuungsgesetz“

Seit Anfang 2004 werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie (im Folgenden: Landesamt) im Rahmen des Projekts „Betreuung hilfsbedürftiger Menschen nach dem Betreuungsgesetz“ – besser bekannt unter dem Namen „Osnabrücker Modell“ – von Betreuungsgerichten zu ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern bestellt. Die dabei gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse sprechen dafür, wieder verstärkt auf die Führung von Betreuungen durch Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter zu setzen. Derzeit sind an sechs Standorten des Landesamtes (Braunschweig, Hannover, Hildesheim, Oldenburg, Osnabrück und Verden) insgesamt 26 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (21,813 Vollzeiteinheiten) als ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer tätig, wobei die Anforderungen der Betreuungen denen von beruflich geführten Betreuungen gleichkommen. Dem Land entstehen dabei keine zusätzlichen Kosten, da durch den Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesamtes die Aufwendungen für Berufsbetreuervergütungen erspart werden.

Darüber hinaus ist die Bestellung von Behördenbetreuerinnen und Behördenbetreuern geeignet, die zeitnahe Abgabe der Betreuung ins Ehrenamt zu fördern.

5. Einsatz von dienstunfähigen und begrenzt dienstfähigen Beamtinnen und Beamten als Betreuerinnen und Betreuer

Jährlich werden mehrere hundert Beamtinnen und Beamte der Landesverwaltung wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt. Auch wenn eine weitere Beschäftigung in ihrem Beruf nicht mehr möglich ist, wären viele bereit und in der Lage,

Aufgaben außerhalb des bisherigen Tätigkeitsfeldes zu übernehmen. Dies scheidet häufig daran, dass es an Beschäftigungsmöglichkeiten für dienstunfähige und begrenzt dienstfähige Beamtinnen und Beamte fehlt. Die Übernahme von rechtlichen Betreuungen kann eine solche neue Aufgabe sein. Perspektivisch ist es daher möglich, dienstunfähige und begrenzt dienstfähige Beamtinnen und Beamten im Rahmen des novellierten Dienstrechts über das Niedersächsische Landesamt für Soziales, Jugend und Familie als Betreuerinnen und Betreuer einzusetzen.

6. Ziel:

Mit dem Gesetz soll die rechtliche Grundlage dafür geschaffen werden, die bisher als ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesamtes zukünftig als Behördenbetreuerinnen und Behördenbetreuer bestellen zu lassen. Außerdem wird die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen des Bedarfs dienstunfähige und begrenzt dienstfähige Beamtinnen und Beamte als Behördenbetreuerinnen und Behördenbetreuer einzusetzen.

II. Inhalt des Entwurfs

Damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesamtes von den Vormundschaftsgerichten als Behördenbetreuerinnen und Behördenbetreuer bestellt werden können, muss dem Landesamt die Funktion einer Betreuungsbehörde zugewiesen werden. Der Entwurf enthält daher eine entsprechende Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz. Außerdem wird die Zuständigkeit für die Anerkennung von Betreuungsvereinen von den örtlichen Betreuungsbehörden auf das Landesamt übertragen, das bereits für die Landesförderung der Betreuungsvereine zuständig ist.

III. Auswirkung auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Auswirkungen auf diese Bereiche sind nicht zu erwarten.

IV. Auswirkungen auf Familien und die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Auch auf Familien und auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen zu erwarten.

V. Auswirkungen auf schwerbehinderte Menschen

Die Änderungen des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz haben keine negativen Auswirkungen auf die Belange schwerbehinderter Menschen oder ihrer Familien. Es ist zu erwarten, dass die Änderungen zu einer qualitativen Verbesserung bei der ggf. notwendigen Betreuung schwerbehinderter Frauen und Männer führen.

VI. Finanzielle Auswirkungen und voraussichtliche Kosten

Um dem Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie die Übernahme der beschriebenen Aufgaben zu ermöglichen, müssen ihm Personalkapazitäten bereitgestellt werden. Dadurch entstehen Personalkosten.

Diesem Mittelbedarf stehen Einsparungen gegenüber. Sie ergeben sich dadurch, dass Betreuungen anstelle von Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuern von Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter übernommen werden.

Stellt man die Einsparungen den rechnerischen Personalausgaben/-kosten gegenüber, so ergibt sich eine Reduzierung der Ausgaben um rund 1 000 498 Euro jährlich und eine Reduzierung der Kosten um 329 169 Euro jährlich.

Die Ausgaben für Vergütungen und Aufwandsentschädigungen der Betreuerinnen und Betreuer aufgrund des Betreuungsgesetzes werden zurzeit im Haushalt des Niedersächsischen Justizministeriums im Einzelplan 11 in den Kapiteln 1116 bis 1118, Titel 532 19, ausgewiesen. Eine für den Haushaltsplanentwurf 2012 an dieser Stelle notwendig werdende Erhöhung der Haushaltsansätze in Höhe von 2 453 000 Euro wird entbehrlich. Im Gegenzug werden im Haushalt des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration im Einzelplan 05, Kap. 05 20, in Folge der Einrichtung einer weiteren Betreuungsbehörde Personalmittel für 40,5 Beschäftigungsmöglichkeiten (VZE und Budget) mit einem Volumen von rd. 1 982 000 Euro erforderlich. Ferner lassen sich durch die Reaktivierung dienstunfähiger Beamtinnen und Beamter Einsparungen bei den im Einzelplan 13 veranschlagten Versorgungsausgaben bis zur Höhe von rd. 530 000 Euro erzielen.

Die Landesregierung wird die finanziellen Auswirkungen der Änderungen des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren nach Inkrafttreten regelmäßig erheben und auswerten. Dazu wird ein Abschlussbericht erstellt werden. Ziel der Überprüfung der finanziellen Auswirkungen ist eine Entscheidung darüber, ob an den Änderungen auch über den Zeitraum von vier Jahren hinaus festgehalten und insbesondere der Stellenansatz fortgeführt werden soll.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Im Zuge der Änderung soll durch Neufassung der Gesetzesüberschrift der Tatsache Rechnung getragen werden, dass das Betreuungsgesetz als Mantelgesetz inzwischen nicht mehr existent ist. Durch das Betreuungsgesetz vom 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002) wurden neben dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) zahlreiche andere Gesetze geändert und das Betreuungsbehördengesetz (BtBG) als neues Stammgesetz geschaffen. Das Betreuungsgesetz hat sich mit seinem Inkrafttreten erledigt; die Änderungen der Stammgesetze sind in diesen aufgegangen.

Zu Nummer 2:

Buchstabe a

Buchstabe a enthält die notwendige redaktionelle Anpassung des bisherigen Wortlauts des § 1 Nds. AGBtG an die Einführung einer weiteren Betreuungsbehörde. Die Landkreise und kreisfreien Städte werden nunmehr ausdrücklich als „örtliche Betreuungsbehörden“ bezeichnet. Sie bleiben damit weiterhin für sämtliche Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörde zuständig, d. h. auch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können weiterhin als Behördenbetreuerinnen und Behördenbetreuer bestellt werden. Lediglich die Aufgabe der Anerkennung von Betreuungsvereinen entfällt für sie.

Buchstabe b

Zu Behördenbetreuerinnen und Behördenbetreuern können nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Betreuungsbehörde bestellt werden (vgl. § 1897 Abs. 2 Satz 2 BGB). Damit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie von den Betreuungsgerichten entsprechend bestellt werden können, muss daher das Landesamt zur weiteren Betreuungsbehörde bestimmt werden. Dies geschieht durch die vorgeschlagene Änderung des § 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz (Nds. AGBtG).

Die Möglichkeit für den Landesgesetzgeber, neben den örtlichen Betreuungsbehörden weitere Behörden mit Betreuungsangelegenheiten zu betrauen, ergibt sich aus § 2 BtBG vom 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002, 2025). In Betreuungsangelegenheiten ist vielfach die Mitwirkung der Betreuungsbehörde vorgesehen. Zuständig für die Wahrnehmung der Aufgaben der Betreuungsbehörde sind grundsätzlich die örtlichen Behörden, deren nähere Be-

stimmung dem Landesgesetzgeber obliegt (vgl. §§ 1, 4 bis 9 BtBG). Zur Durchführung überörtlicher Aufgaben oder zur Erfüllung einzelner Aufgaben der örtlichen Behörde können nach Landesrecht weitere Behörden vorgesehen werden (§ 2 BtBG).

In Niedersachsen sind die Aufgaben der Betreuungsbehörde durch § 1 Nds. AGBtG den Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen. Sie haben als „Betreuungsstellen“ (§ 1 Satz 2 Nds. AGBtG) sämtliche Aufgaben in Betreuungsangelegenheiten auf örtlicher Ebene zu erfüllen. Von der Möglichkeit, eine überörtliche Betreuungsbehörde einzurichten, ist in Niedersachsen – anders als in den meisten anderen Bundesländern – bislang kein Gebrauch gemacht worden.

Dem § 1 Nds. AGBtG wird ein neuer Absatz 2 angefügt, in dem das Landesamt zur weiteren Betreuungsbehörde bestimmt und ihm die Aufgabe zugewiesen wird, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Führung von Betreuungen zu beschäftigen (Behördenbetreuer nach § 1897 Abs. 2 Satz 2 BGB; nicht vorgesehen ist die Übernahme von Betreuungen durch das Landesamt selbst, sog. Behördenbetreuung, § 1900 Abs. 4 BGB). Außerdem wird es dafür zuständig sein, Betreuungsvereine anzuerkennen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben soll das Landesamt die Bezeichnung „Landesbetreuungsstelle“ führen.

Weitere Aufgaben, die in vielen anderen Ländern auf überörtliche Betreuungsbehörden übertragen worden sind, erhält das Landesamt als weitere Betreuungsbehörde nicht. Es verbleibt auch bei der Rechtsaufsicht des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration über die Betreuungsstellen.

Die von § 2 BtBG dem Landesgesetzgeber eingeräumte Befugnis, für Betreuungsangelegenheiten neben den örtlichen Betreuungsbehörden weitere Behörden vorzusehen, gilt – entgegen einer vereinzelt geäußerten Gegenansicht (Bienwald, FamRZ 2007, 1860, 1861) – auch für die Aufgabe, Betreuungen durch Behördenmitarbeiterinnen und Behördenmitarbeiter (Behördenbetreuer, § 1897 Abs. 2 Satz 2 BGB) führen zu lassen. Diese Aufgabe ist allerdings nicht in dem Katalog der §§ 4 bis 8 BtBG enthalten, sondern mit der Generalklausel des § 9 BtBG den örtlichen Betreuungsbehörden zugewiesen. Es ergibt sich aber weder aus § 2 BtBG noch aus dessen Regelungszusammenhang oder seiner Entstehungsgeschichte, dass sich sein Anwendungsbereich auf die in den §§ 4 bis 8 BtBG aufgeführten Aufgaben beschränkt. Auch § 3 Abs. 1 Satz 1 BtBG steht dem nicht entgegen, da er lediglich die örtliche Zuständigkeit der (örtlichen und überörtlichen) Betreuungsbehörden regelt, nicht deren funktionelle Zuständigkeit.

Abgesehen davon haben die Länder nach der Föderalismusreform I die Möglichkeit, von bundesgesetzlichen Regelungen zum Verwaltungsverfahren und zur Behördeneinrichtung abweichende Regelungen zu treffen (Artikel 84 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 3 Satz 3, Artikel 125 b Abs. 2 des Grundgesetzes). Selbst wenn der Bundesge-

setzgeber mit § 9 BtBG eine ausschließliche Zuständigkeit der örtlichen Betreuungsbehörden für andere Aufgaben als die im Betreuungsbehördengesetz aufgeführten beabsichtigt haben sollte, könnte eine abweichende landesgesetzliche Regelung getroffen werden.

Zu Nummer 3:

Mit Nummer 3 wird der bisherige § 2 Nds. AGBtG aufgehoben. Darin ist bislang die Zuständigkeit für die Anerkennung von Betreuungsvereinen durch die Landkreise und kreisfreien Städte besonders geregelt. Da diese Aufgabe nunmehr dem Landesamt übertragen wird, ist § 2 Nds. AGBtG obsolet.

Zu Artikel 2:

§ 2 der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung (AllgVorbehVO) bestimmt, dass in Abweichung zu § 11 Abs. 1 Satz 1 und § 12 Abs. 1 Satz 3 der Niedersächsischen Gemeindeordnung bestimmte Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises den Landkreisen gegenüber den großen selbständigen Städten und den selbständigen Gemeinden vorbehalten bleiben. Hierzu gehört nach § 2 Nr. 19 AllgVorbehVO die Anerkennung von Betreuungsvereinen nach § 2 Nds. AGBtG. Durch dessen Streichung entfällt der Anwendungsbereich des § 2 Nr. 19 AllgVorbehVO, der daher zu streichen ist.

Zu Artikel 3:

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.