

Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht

Abschlussbericht

vom

20. Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	A-5
I. Überblick	A-5
II. Vorschläge der Arbeitsgruppe	A-6
1. VN-Behindertenrechtskonvention.....	A-6
2. Strukturüberlegungen.....	A-7
3. Weitere Verbesserungsvorschläge und Feststellungen.....	A-8
B. Einleitung	B-12
I. Auftrag, Zusammensetzung und Sitzungen der Arbeitsgruppe	B-12
1. Auftrag	B-12
2. Zusammensetzung	B-12
3. Sitzungen.....	B-13
C. Beratungen der Arbeitsgruppe	C-13
I. VN-Behindertenrechtskonvention	C-13
1. Vorschlag der Arbeitsgruppe.....	C-13
2. Ausgangslage und Hintergrund.....	C-13
3. Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-14
II. Strukturüberlegungen	C-15
1. Vorschlag der Arbeitsgruppe.....	C-15
2. Ausgangslage und Hintergrund.....	C-15
a) Erweiterung der rechtlichen Betreuung	C-16
b) Einrichtung einer Landesbetreuungsbehörde	C-17
c) Einrichtung einer Bundesagentur für Betreuungsrecht	C-17
d) Aufgabenübertragung auf die Betreuungsbehörde	C-17
e) Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz	C-17
f) Optimierung ohne Aufgabenverlagerung.....	C-18
3. Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-18
4. Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Gesetzesänderung	C-21
a) Regelmäßige Anhörung der Behörde	C-22
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-22
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-23
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe.....	C-23
b) Verknüpfung zwischen dem Bericht der Behörde und dem Sachverständigengutachten:.....	C-26
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-26
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-26
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe.....	C-26
c) Stärkung der Funktion der Betreuungsbehörde im Vorfeld	C-27
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-27
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-28
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe.....	C-28
d) Fachlichkeit und Stellung der Behörde	C-29
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-29
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-29
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe.....	C-30
e) Evaluation einer gesetzlichen Änderung	C-30
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-30
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-30
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe.....	C-31
f) Modellprojekte der Länder.....	C-31
III. Weitere Verbesserungsvorschläge und Feststellungen	C-32
1. Hintergrund	C-32
2. Feststellungen und Empfehlungen im Einzelnen:.....	C-33
a) Eignung und Auswahl des Betreuers.....	C-33
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-33

(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-33
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-34
b) Gerichtliche Aufsicht (insb. über den persönlichen Kontakt)	C-35
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-35
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-35
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-36
c) Querschnittsarbeit von Betreuungsvereinen	C-38
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-38
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-38
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-39
d) Maßnahmen und Feststellungen im Hinblick auf Betreuungsgerichte	C-41
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-41
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-41
(3) Feststellungen und Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-41
e) Netzwerkarbeit (Betreuungsarbeitsgemeinschaften)	C-43
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-43
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-44
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-44
f) Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vorsorgevollmacht	C-45
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-45
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-45
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-46
g) Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung	C-47
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-47
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-48
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-48
h) Maßnahmen zur Kostenbeobachtung und -steuerung	C-50
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-50
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-50
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-51
i) Schnittstellen zu andere Rechtsbereichen (Sozialrecht, Maßregelvollzug, Totensorge)	C-51
(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe	C-51
(2) Ausgangslage und Hintergrund	C-52
(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-52
j) Datenschutz	C-54
IV. Ergebnisse des Austausches mit einzelnen Verbänden	C-54
1. Ausgangslage und Hintergrund	C-54
2. Überlegungen der Arbeitsgruppe	C-55
a) Verbesserungsmöglichkeiten im Betreuungswesen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention	C-56
b) Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung	C-58
c) Erforderlichkeitsgrundsatz, Schnittstelle zum Sozialsystem	C-59
d) Schlussfolgerungen aus dem Endbericht des ISG /Umsetzung der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe	C-60
e) Funktion der Betreuungsbehörde	C-61
f) Aufgabe und Funktion von Betreuungsvereinen	C-62

Verzeichnis der Anlagen

- Anlage 1 - Beschlüsse der Konferenz der Justizministerinnen und -minister**
- Anlage 2 - Teilnehmer der Arbeitsgruppe**
- Anlage 3 - Sitzungen der Arbeitsgruppe**
- Anlage 4 - Austausch - Teilnehmer am 5. September 2011**
- Anlage 5 - ISG Kostenabfrage – Übersicht der Jahre 2004-2010**
- Anlage 6 - Abschlussbericht BEOPS**
- Anlage 7 - Leitfaden des Deutschen Landkreistags, des Deutschen Städtetags und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
„Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht“**
- Anlage 8 - Einladungsschreiben Verbände**
- Anlage 9 - Themenpapier**
- Anlage 10 - Stellungnahme der Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V.**
- Anlage 11 - Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.**
- Anlage 12 - Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V.**
- Anlage 13 - Stellungnahme des Bundesverbands der Berufsbetreuer/innen e.V.**
- Anlage 14 - Stellungnahme des Bundesverbands freier Berufsbetreuer e.V.**
- Anlage 15 - Stellungnahme der Bundeskonferenz der Betreuungsvereine**
- Anlage 16 - Stellungnahme des Betreuungsgerichtstags e.V.**

A. Zusammenfassung

I. Überblick

Das Bundesministerium der Justiz hat auf Wunsch der Justizministerinnen und Justizminister der Länder (JuMiKo) den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht übernommen (Beschlüsse aus den Jahren 2005 und 2009 - Anlage 1). Diese Arbeitsgruppe wurde interdisziplinär besetzt (Teilnehmer - Anlage 2). Sie ist seit Dezember 2009 insgesamt elf Mal zusammengekommen (Sitzungen – Anlage 3).

Ziel der Arbeitsgruppe war es, im Sinne der Beschlüsse der JuMiKo zu prüfen, wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden kann. Die Arbeitsgruppe erörtert daher im Schwerpunkt die Frage einer etwaigen Strukturreform im Betreuungsrecht. Diese Fragestellung war mit der weiteren Überlegung verknüpft, wie das Betreuungswesen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention verbessert werden kann. Die Arbeitsgruppe hat zudem geprüft, ob sich aus dem Endbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V. (ISG) über die Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes von 2009 gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt („ISG-Endbericht“). Sie hat die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht („Abschlussbericht vom Mai 2009“) insbesondere im Hinblick auf den Umsetzungsstand beraten.

Die Vorschläge und Empfehlungen der Arbeitsgruppe¹ sollen einen Beitrag dazu leisten, das Betreuungsrecht zum Wohle der Betroffenen zu verbessern. Dazu gehört insbesondere eine noch stärkere Berücksichtigung des Grundsatzes der Erforderlichkeit bei der praktischen Anwendung des Betreuungsrechts. Ein Betreuer darf nur bestellt werden, soweit die Betreuung erforderlich ist, § 1896 Absatz 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Andere Hilfen haben stets Vorrang vor der Bestellung eines Betreuers. Auch im Hinblick auf die VN-Behindertenrechtskonvention muss es nach Auffassung der Arbeitsgruppe Ziel sein, Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen durch eine bessere Vermittlung anderer Hilfen und eine bessere Sachverhaltsaufklärung im Sinne dieses Grundsatzes in der Praxis zu beschränken. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass die empfohlenen Maßnahmen wesentlich dazu beitragen werden, Betreuungen zu vermeiden und damit die Selbstbestimmung zu stärken. Viele Empfehlungen zielen zudem auf eine bessere Förderung der ehrenamtli-

¹ Soweit in diesem Abschlussbericht die Meinung der „Arbeitsgruppe“ wiedergegeben worden ist, schließt dies abweichende Meinungen innerhalb der Arbeitsgruppe nicht aus.

chen Betreuung entsprechend dem gesetzlichen Leitbild (§ 1897 Absatz 6 BGB) ab. Fälle, in denen kein Betreuer oder ein ehrenamtlicher Betreuer bestellt wird, verursachen keine oder geringere Betreuungskosten. Dies kommt sowohl denjenigen Betroffenen zugute, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit die Kosten selbst zu tragen haben, als auch dem Landeshaushalt, der für die Kosten bei Mittellosigkeit des Betroffenen aufzukommen hat. Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen wird dem Anstieg der Betreuungskosten entgegengewirkt werden, die im Wesentlichen von der Anzahl der Betreuungen insgesamt und von dem Anteil der beruflichen Betreuungen abhängen.

II. Vorschläge der Arbeitsgruppe

Im Einzelnen ist die Arbeitsgruppe zu folgenden Ergebnissen gelangt:

1. VN-Behindertenrechtskonvention

Die Arbeitsgruppe vertritt die Auffassung, dass das geltende Betreuungsrecht mit der VN-Behindertenrechtskonvention und deren Zielen im Einklang steht. Sie hält es für erforderlich, dass die VN-Behindertenrechtskonvention ein ständiger Maßstab bei der Anwendung des Rechts ist. Daher sind alle Akteure gefordert, den Zielen der Konvention in der Praxis gerecht zu werden und dafür Sorge zu tragen, dass in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen nur dann eingegriffen wird, soweit und solange dies erforderlich ist. Unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention und im Lichte der Erfahrungsberichte der Betroffenen sieht die Arbeitsgruppe insbesondere im strukturellen Bereich Verbesserungsmöglichkeiten. Diese dienen dem Ziel, die Zahl der Betreuungen durch eine bessere Durchsetzung der gesetzlichen Prinzipien in der Praxis zu beschränken. Im Interesse der Betroffenen sollen damit Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht reduziert und andere Möglichkeiten der Unterstützung und Assistenz besser aufgezeigt und vermittelt werden. Soweit der Betroffene seine Angelegenheiten selbst besorgen kann oder andere Formen der Unterstützung ausreichen, ist die Bestellung eines Betreuers nicht erforderlich. Auch im Rahmen der Betreuung muss ein Betreuer vorrangig den Betroffenen unterstützen, seine Angelegenheiten selbst zu erledigen. Zum Mittel der Stellvertretung darf er erst dann greifen, wenn Beratung und Unterstützung nicht ausreichen. Unter Berücksichtigung der Erfahrungsberichte, der Ergebnisse des ISG-Endberichts sowie des Abschlussberichts vom Mai 2009 macht die Arbeitsgruppe zudem weitere Verbesserungsvorschläge insbesondere im Hinblick auf die persönliche Eignung des Betreuers sowie zur gerichtlichen Aufsicht.

2. Strukturüberlegungen

Die Arbeitsgruppe hat verschiedene Modelle für strukturelle Änderungen des Betreuungsrechts beraten. Sie hat hierbei die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle eingehend geprüft und abgewogen. Die Arbeitsgruppe spricht sich für die Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung und für die Beibehaltung der bestehenden Funktionsträger im Betreuungsverfahren aus.

Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, durch Änderungen im Verfahrensrecht und Änderungen im Betreuungsbehördengesetz die Funktionen der Betreuungsbehörde sowohl im Vorfeld als auch im gerichtlichen Verfahren zu stärken. Insoweit greift sie die bisher unter dem Stichwort „obligatorischer Sozialbericht“ angestellten Überlegungen auf. Auf diesem Weg sollen den Betroffenen andere Hilfen, die der Bestellung eines Betreuers vorgehen und eine Betreuung vermeiden können, besser aufgezeigt und vermittelt werden. Die Betreuungsbehörde soll damit auch wesentlich dazu beitragen, dass in geeigneten Fällen ehrenamtliche Betreuer bestellt werden.

Obligatorische Anhörung - qualifizierter Bericht

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, gesetzlich zu regeln, dass die Betreuungsbehörde **im betreuungsgerichtlichen Verfahren** frühzeitig vor Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts zur Feststellung des Sachverhalts angehört werden muss. Eine solche obligatorische Anhörung der Behörde sieht das geltende Recht bislang nicht vor. Soweit es um die Bestellung eines Betreuers geht, schlägt die Arbeitsgruppe zudem vor, qualifizierte Kriterien für den Bericht der Behörde aufzustellen. Dieser Bericht soll damit generell stärker als bisher eine umfassende Sachverhaltsaufklärung ermöglichen (Filterfunktion). Mit der ausdrücklichen Nennung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Kriterienkatalog soll ein besonderes Augenmerk auf die Möglichkeit anderer Hilfen gerichtet werden. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, zwischen dem Bericht der Betreuungsbehörde und dem Sachverständigengutachten eine inhaltliche Verknüpfung zu ermöglichen.

Aufgaben der Betreuungsbehörde

Die Funktionen der Betreuungsbehörde sollen auch **im Betreuungsbehördengesetz** klarer zum Ausdruck kommen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, die Unterstützung des Gerichts im Betreuungsbehördengesetz entsprechend der verfahrensrechtlichen Neuregelung zu konkretisieren. Es wird zudem vorgeschlagen, die Aufgabe der Behörde, interessierte Bürger über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen zu informieren und zu beraten, ausdrücklich gesetzlich zu verankern. Daneben soll geregelt werden, dass die Behörde betroffenen Personen ein Beratungsangebot unterbreitet. Die Beratung beinhaltet Informationen darüber,

welche Hilfen eine Betreuung vermeiden können. Wenn sozialrechtliche Hilfen und Assistenzen in Betracht kommen, soll die Behörde den Betroffenen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialleistungsträgern an die richtigen Stellen vermitteln.

Fachlichkeit der Betreuungsbehörde

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Stellung der Betreuungsbehörde im kommunalen Gefüge zu stärken und eine gesetzliche Regelung zur **Fachlichkeit der Behörde** zu treffen. Als Standort einer solchen Regelung empfiehlt sie das Betreuungsbehördengesetz. Sie weist besonders darauf hin, dass die praktische Wirksamkeit der Regelungsvorschläge eine angemessene Ausstattung und personelle Qualifikation der Betreuungsbehörde voraussetzen.

Rechtstatsächliche Studie zur Subsidiarität der Betreuung

Die Arbeitsgruppe ist der Überzeugung, dass es aufgrund der persönlichen Ausrichtung einer rechtlichen Betreuung keine allgemeingültigen Indikatoren zur Bestimmung ihrer Qualität geben kann. Die Qualität einer Betreuung kann nur individuell und bezogen auf den konkreten Einzelfall bewertet werden. Die Arbeitsgruppe hält es aber für sinnvoll, die Wirksamkeit einer entsprechend ihrer Empfehlung erfolgten Gesetzesänderung im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz evaluieren zu lassen. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie sollte daher zunächst ermittelt werden, in welcher Art und Weise die Funktion der Betreuungsbehörde untersucht werden kann. Inhaltlich ist insbesondere zu untersuchen, wie andere Hilfen zur Vermeidung von Betreuungen, beispielsweise sozialrechtliche Beratungs- und Unterstützungsansprüche aufgezeigt und vermittelt werden. Die Untersuchung soll auch die Perspektive von Betreuten einbeziehen.

Modellprojekte der Länder

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass zudem Modellprojekte der Länder zur Effizienz im Betreuungsrecht fortgesetzt und entwickelt werden sollten. Die verschiedenen Modellprojekte der Länder (Regionale Fachkreise Betreuung (ReFaB), Betreuung im Tandem (BIT), BE-OPS etc.) stellen einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung des Betreuungsrechts dar.

3. Weitere Verbesserungsvorschläge und Feststellungen

Eignung und Auswahl des Betreuers

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in einer Gesetzesbegründung zu den unter Abschnitt II. dargestellten Änderungsvorschlägen Ausführungen aufzunehmen, welche Kriterien in die Beurteilung der Eignung eines Betreuers einfließen. Dabei soll insbesondere herausgestellt werden, dass die individuelle Eignung unter Berücksichtigung der Wünsche des Betroffenen festzustel-

len ist. Die Arbeitsgruppe spricht sich gegen eine gesetzliche Festlegung von Eignungskriterien sowie gegen eine abstrakt-generelle Regelung zum Berufsbild für Berufsbetreuer aus.

Gerichtliche Aufsicht (insb. über den persönlichen Kontakt)

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Stärkung der gerichtlichen Aufsicht über den persönlichen Kontakt des Betreuers mit dem Betreuten wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I 2011, S. 1306) bereits umgesetzt. Nunmehr ist der mangelnde persönliche Kontakt zum Betreuten als Grund für die Entlassung eines Betreuers ausdrücklich im Gesetz verankert (§ 1908b Absatz 1 Satz 2 BGB); die Berichtspflicht des Betreuers erfasst ausdrücklich auch den persönlichen Kontakt (§§ 1908i Absatz 1 i.V.m. § 1840 Absatz 1 Satz 2 BGB). Zudem wird die gerichtliche Aufsicht gestärkt werden (§§ 1908i Absatz 1 i.V.m. § 1837 Absatz 2 Satz 2 BGB).

Zusätzlich schlägt die Arbeitsgruppe auf untergesetzlicher Ebene vor, vom Gericht zur Verfügung gestellte Formulare, mit deren Hilfe der Betreuer den jährlichen Bericht erstellen kann, um eine zukunftsgerichtete Abfrage zu geplanten Maßnahmen und Entwicklungen zu ergänzen. Außerdem weist die Arbeitsgruppe darauf hin, dass – gestützt auf den Amtsermittlungsgrundsatz – auch die persönliche Anhörung des Betreuten in geeigneten Fällen ein wichtiges Aufsichtsinstrument darstellen kann.

Querschnittsarbeit von Betreuungsvereinen

Betreuungsvereine sind für die Gewinnung und Anleitung von ehrenamtlichen Betreuern und Vorsorgebevollmächtigten unverzichtbar. Die finanzielle Förderung soll verbessert und verlässlich ausgestaltet werden. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die erfolgreiche Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben gezielt finanziell zu fördern. Zu diesem Zweck sollten Förderrichtlinien der Länder überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die bundeseinheitlichen Anerkennungsvoraussetzungen von Betreuungsvereinen zu konkretisieren.

Maßnahmen und Feststellungen im Hinblick auf Betreuungsgerichte

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht („Bund-Länder-Arbeitsgruppe“) im Mai 2009 empfohlenen justizinternen Maßnahmen insbesondere in den nachgenannten Punkten nicht umgesetzt wurden. Sie spricht sich dafür aus, die dort empfohlene Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y früher als von den Landesjustizverwaltungen vorgesehen (vor 2014) vorzunehmen. Anhaltenden Verbesserungsbedarf sieht die Arbeits-

gruppe weiterhin in Bezug auf Fortbildungsmaßnahmen in der Justiz und die Bereitstellung von Anleitungsmaterial für ehrenamtliche Betreuer durch das Gericht.

Netzwerkarbeit (Betreuungsarbeitsgemeinschaften)

Nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppe wurden die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Stärkung örtlicher und überörtlicher Betreuungsarbeitsgemeinschaften nur unzureichend umgesetzt; Bestand und Qualität der Arbeit von örtlichen und überörtlichen Arbeitsgemeinschaften sind nach wie vor regional sehr unterschiedlich. Die Arbeitsgruppe spricht sich insoweit für eine Institutionalisierung örtlicher Arbeitsgemeinschaften aus, d.h. verbindliche Organisationsstrukturen für die Netzwerkarbeit zu schaffen. Sie appelliert zudem an die Länder, überörtliche Fragestellungen im Betreuungswesen durch landesweite Arbeitsgemeinschaften zu behandeln und zu koordinieren.

Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vorsorgevollmacht

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, die persönliche Beratung und Begleitung der Vorsorgebevollmächtigten bei der Wahrnehmung ihrer konkreten Aufgaben auszubauen und zu stärken. Zu diesem Zweck empfiehlt die Arbeitsgruppe eine Einbeziehung der Bevollmächtigten in § 5 Betreuungsbehördengesetz, der bislang die Einführung und Fortbildung der Betreuer regelt. Davon unabhängig regt die Arbeitsgruppe an, die zukünftige Entwicklung im Bereich beruflich geführter Vorsorgevollmachten aufmerksam zu beobachten.

Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass den Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Förderung des Ehrenamts in einigen Bereichen Rechnung getragen worden ist. Sie empfiehlt, Maßnahmen zur Würdigung des Engagements ehrenamtlicher Betreuer fortzuführen. Sie sieht Verbesserungsmöglichkeiten im Umgang der Gerichte und Behörden mit ehrenamtlichen Betreuern sowie bei deren Anleitung und Unterstützung.

Maßnahmen zur Kostenbeobachtung und -steuerung

Die Arbeitsgruppe spricht sich eindringlich dafür aus, die statistische Sondererhebung im Betreuungsrecht dauerhaft fortzuführen und im Hinblick auf die erforderlichen Daten anzupassen. Insbesondere sollte – wie von den Landesjustizverwaltungen beabsichtigt – in der Justizstatistik das Verhältnis ehrenamtlicher und beruflicher Betreuungen auch im Bestand erfasst werden.

Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen (Sozialrecht, Maßregelvollzug, Totensorge)

Die Arbeitsgruppe betont, dass eine Verlagerung betreuungsfremder Aufgaben in das System der rechtlichen Betreuung mit den Vorgaben der VN-Behindertenrechtskonvention nicht vereinbar ist. Derartigen Entwicklungen ist entgegen zu wirken. Assistenzen und Unterstützungsleistungen im Vorfeld einer Betreuung dienen der Selbstbestimmung der Betroffenen. Durch verschiedene Dienste, beispielsweise Sozialdienste, aber auch durch die Betreuungsbehörde und Betreuungsvereine können Unterstützungen angeboten oder vermittelt werden. Der Unterstützungsbedarf im sozialen Bereich, insbesondere aufgrund des Ausbaus personenzentrierter Leistungen, ist nicht durch das System der rechtlichen Betreuung zu decken.

Die Arbeitsgruppe erklärt, dass die vom Bundesverfassungsgericht geforderte verfahrensmäßige Absicherung einer Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug nicht zu den Aufgaben eines Betreuers gehören kann.

Die Arbeitsgruppe spricht sich dagegen aus, die Betreuung über den Tod hinaus fortzuführen.

B. Einleitung

I. Auftrag, Zusammensetzung und Sitzungen der Arbeitsgruppe

1. Auftrag

Auf Wunsch der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) hat das Bundesministerium der Justiz im Dezember 2009 den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht übernommen. Die Arbeitsgruppe hat im Sinne der Beschlüsse der JuMiKo aus den Jahren 2005 und 2009 (Anlage 1) beraten, ob und gegebenenfalls wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden kann. Es war Aufgabe der Arbeitsgruppe zu prüfen, ob sich aus der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e. V., ISG, Köln, aus dem Jahr 2009² („ISG-Endbericht“) gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Im Schwerpunkt umfasste die Aufgabe der Arbeitsgruppe strukturelle Überlegungen, insbesondere ob für die rechtliche Betreuung Erwachsener künftig eine originäre Zuständigkeit der Betreuungsbehörden vorgesehen werden sollte, die anstelle der Justiz mit den dafür erforderlichen Mitteln auszustatten sind. Im Zusammenhang mit den Strukturüberlegungen ist die Arbeitsgruppe der Frage nachgegangen, welche Verbesserungsmöglichkeiten im Betreuungswesen, insbesondere unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention, bestehen. Weiteres Thema der Arbeitsgruppe waren die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Abschlussberichts vom Mai 2009³ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht („Bund-Länder-Arbeitsgruppe“), insbesondere im Hinblick auf den Umsetzungsstand.

2. Zusammensetzung

In einer Bund-Länder-Besprechung im September 2009 haben sich die Landesjustizverwaltungen und das Bundesministerium der Justiz darauf geeinigt, für die Beratungen keine der üblichen Bund-Länder-Arbeitsgruppen zu gründen, sondern eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz zu bilden. Durch Einrichtung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe sollte ein möglichst umfassender Blickwinkel auf das Betreuungsrecht und gleichzeitig eine effiziente Arbeit ermöglicht werden. Die Mehrzahl der

² Die Zusammenfassung des Endberichts des Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V. zur Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes (2. BtÄndG) vom 21. April 2009 ist online abrufbar unter: http://www.bmj.de/DE/Recht/BuergerlichesRecht/BetreuungsrechtFrauenpolitik/_node.html

³ Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht und Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Betreuungsrechts vom Mai 2009, online abrufbar unter: http://www.bmj.de/DE/Recht/BuergerlichesRecht/BetreuungsrechtFrauenpolitik/_node.html

16 Landesjustizverwaltungen hat daher auf eine Teilnahme an der Arbeitsgruppe verzichtet und Experten benannt. Verbandsvertreter sind bewusst nicht benannt worden. Die Teilnehmer haben als Fachleute ihren eigenen Sachverstand in die Beratungen eingebracht. An der Arbeitsgruppe haben Vertreter von Landesjustizverwaltungen und Landessozialministerien, von Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen, des Deutschen Landkreistags sowie Richter, Rechtspfleger und ein Wissenschaftler teilgenommen (Anlage 2). Der Teilnehmerkreis blieb dabei im Interesse der Kontinuität im Wesentlichen unverändert; Veränderungen ergaben sich ausschließlich aus personellen Gründen wie Versetzungen.

3. Sitzungen

Ingesamt hat die Arbeitsgruppe vom 16. Dezember 2009 bis zum 12. Oktober 2011 elf Mal getagt (Anlage 3). An zwei Terminen hat die Arbeitsgruppe ihren Kreis für weitere Teilnehmer erweitert. Zum einen hat die Arbeitsgruppe am 17. Juni 2011 Betroffene zu einem Dialog eingeladen, um mit ihnen über ihre praktischen Erfahrungen mit einer Betreuung zu sprechen und ihre Sicht auf das Betreuungswesen zu erfahren. An dem Dialog haben sechs Gäste teilgenommen. Zum anderen hat die Arbeitsgruppe am 5. September 2011 einzelne Verbandsvertreter zu einem Austausch eingeladen. An dem Austausch haben sieben Verbände teilgenommen, die jeweils bis zu zwei Vertreter benennen konnten (Anlage 4).

C. Beratungen der Arbeitsgruppe

I. VN-Behindertenrechtskonvention

1. Vorschlag der Arbeitsgruppe

Unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention und im Lichte der Erfahrungsberichte der Betroffenen sieht die Arbeitsgruppe insbesondere im strukturellen Bereich Verbesserungsmöglichkeiten. Das Ziel, die Zahl der Betreuungen in der Praxis durch eine bessere Durchsetzung der gesetzlichen Prinzipien zu beschränken, soll durch strukturelle Maßnahmen und eine bessere Anwendung bestehender Regelungen erreicht werden. Im Interesse der Betroffenen sollen damit Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht reduziert und andere Möglichkeiten der Unterstützung und Assistenz besser aufgezeigt und vermittelt werden.

2. Ausgangslage und Hintergrund

Mit der Ratifikation der VN-Behindertenrechtskonvention wurden die Rechte behinderter Menschen weiter gestärkt. Menschen mit und ohne Behinderung sollen von Anfang an in allen Lebensbereichen gleichberechtigt sein. Rechtliche oder tatsächliche Hindernisse dürfen

einer gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben nicht entgegenstehen.

Vor diesem Hintergrund sah sich die Arbeitsgruppe in der Verantwortung, ihre Überlegungen und Vorschläge zur Verbesserung des Betreuungsrechts an dem Maßstab der VN-Behindertenrechtskonvention zu messen. Aus diesem Grunde hat sie sich auch entschlossen, Betroffene zu einem Dialog einzuladen, um mit ihnen über ihre praktischen Erfahrungen mit einer Betreuung zu sprechen und ihre Sicht auf das Betreuungswesen zu erfahren. Die Dialogveranstaltung wurde von sämtlichen Teilnehmern als Bereicherung empfunden. Die Erfahrungen sind in die weiteren Beratungen eingeflossen.

3. Überlegungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe vertritt überstimmend die Auffassung, dass das geltende Betreuungsrecht mit der VN-Behindertenkonvention und deren Zielen im Einklang steht. Sie betont, dass das deutsche Betreuungsrecht eines der modernsten Erwachsenenschutzrechte im internationalen Vergleich ist. Im Mittelpunkt der gesetzlichen Regelung stehen der Betroffene, sein Wohl und seine Wünsche. Eine Betreuung kann demzufolge die erforderliche Unterstützung sein, damit ein Betroffener mit Hilfe seines Betreuers sein Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen gestalten kann.

Zugleich betont die Arbeitsgruppe, dass die VN-Behindertenkonvention ein ständiger Maßstab bei der Anwendung des Rechts ist. Daher sind alle Akteure gefordert, den Zielen der Konvention in der Praxis gerecht zu werden und nach Verbesserungen zu suchen. Unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention sieht die Arbeitsgruppe insbesondere im strukturellen Bereich Verbesserungsmöglichkeiten. Das Ziel, die Zahl der Betreuungen in der Praxis durch eine bessere Durchsetzung der gesetzlichen Prinzipien zu beschränken, soll durch strukturelle Maßnahmen erreicht werden. Im Interesse der Betroffenen sollen damit Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht reduziert und andere Möglichkeiten der Unterstützung und Assistenz besser aufgezeigt und vermittelt werden. Soweit der Betroffene seine Angelegenheiten selbst besorgen kann oder andere Formen der Unterstützung ausreichen, ist die Bestellung eines Betreuers nicht erforderlich. Auch im Rahmen der Betreuung muss ein Betreuer vorrangig den Betroffenen dabei unterstützen, seine Angelegenheiten selbst zu erledigen. Zum Mittel der Stellvertretung darf er erst dann greifen, wenn Beratung und Unterstützung nicht ausreichen. Unter Berücksichtigung der Erfahrungsberichte, des ISG-Endberichts sowie des Abschlussberichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom Mai 2009 macht die Arbeitsgruppe zudem weitere Vorschläge zur Verbesserung. Sie hat dabei insbe-

sondere ein Augenmerk auf die Themen Eignung des Betreuers sowie die gerichtliche Aufsicht gelegt.

II. Strukturüberlegungen

1. Vorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe spricht sich für die Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung und für die Beibehaltung der bestehenden Funktionsträger im Betreuungsverfahren aus. Sie schlägt vor, durch Änderungen im Verfahrensrecht und Änderungen im Betreuungsbehördengesetz die Funktionen der Betreuungsbehörde sowohl im Vorfeld als auch im gerichtlichen Verfahren zu stärken. Insoweit greift sie die bisher unter dem Stichwort „obligatorischer Sozialbericht“ angestellten Überlegungen auf. Auf diesem Weg sollen den Betroffenen andere Hilfen, die der Bestellung eines Betreuers vorgehen und eine Betreuung vermeiden können, besser aufgezeigt und vermittelt werden und damit Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen - wie von der VN-Behindertenrechtskonvention gefordert - auf das Notwendige beschränkt werden. Die Betreuungsbehörde soll damit auch wesentlich dazu beitragen, dass in geeigneten Fällen ehrenamtliche Betreuer bestellt werden.

2. Ausgangslage und Hintergrund

Nach geltendem Recht ist das Betreuungsgericht Funktionsträger des Betreuungsverfahrens. Das Gericht bestellt und entlässt die Betreuer (§§ 1896, 1908a, 1908b BGB), bestimmt deren Aufgabenkreis (§§ 1896, 1908d Absatz 1 Satz 2 und Absatz 3 BGB) und führt die Aufsicht (§§ 1908i Absatz 1 Satz 1; 1837 Absatz 2 BGB).

Die Betreuungsbehörde hat die Aufgabe das Betreuungsgericht zu unterstützen. Eigene Sachentscheidungen, die sich auf das Betreuungsverhältnis unmittelbar auswirken, hat die Behörde nicht zu treffen. Aufgabe der örtlichen Behörden ist es, neben der eigenen Führung von Betreuungen (§§ 1900 Absatz 4, 1897 Absatz 2 Satz 2 BGB), Betreuer und Bevollmächtigte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen (§ 4 Betreuungsbehördengesetz - BtBG), für ihre Fortbildung zu sorgen (§ 5 BtBG), ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen (§ 6 Absatz 1 Satz 1 BtBG), die Aufklärung und Beratung über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen zu fördern (§ 6 Absatz 1 Satz 2 BtBG), diese öffentlich zu beglaubigen (§ 6 Absatz 2 BtBG), Betreuungen oder einzelne betreuungsrechtliche Maßnahmen anzuregen (§ 7 BtBG) und das Betreuungsgericht zu unterstützen, insbesondere bei der Feststellung des Sachverhaltes und der Gewinnung und Benennung von Betreuern (§ 8 Satz 1 und 2 BtBG).

Der Betreuungsbehörde ist damit schon nach geltendem Recht eine Filterfunktion im Betreuungsverfahren zugewiesen. Über die Betreuungsbehörde soll sich das Gericht die erforderlichen ergänzenden Erkenntnisse über das soziale Umfeld des Betroffenen und über betreuungsvermeidende Alternativen verschaffen. In der gegenwärtigen Praxis spielen die Betreuungsbehörden allerdings, auch abhängig von ihrer Ausstattung, eine sehr unterschiedliche Rolle im Betreuungsverfahren. Deshalb stellt sich die Frage, durch welche strukturellen Änderungen der Erforderlichkeitsgrundsatz im Betreuungsverfahren gestärkt werden kann, um die Zahl der Betreuungsfälle zu reduzieren, fehlgeleitete Ressourcen im Interesse der eigentlichen Betreuungsarbeit zu bündeln und die Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen auf das Notwendige zu beschränken.

Ein Betreuungsverfahren wird im Verlauf und im Ergebnis von den Verfahrensbeteiligten mitgeprägt. Die Verwirklichung des Erforderlichkeitsgrundsatzes verlangt ein fachlich und organisatorisch aufeinander abgestimmtes Verhalten der am Verfahren beteiligten Professionen. Daneben sind unterschiedliche Träger und Ressorts für die Ausstattung der beteiligten Behörden und die dortige Organisation der Arbeitsabläufe zuständig. Derzeit bestehen erhebliche regionale Unterschiede in der Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Betreuungsbehörden. Für die Betreuungsbehörden liegt die Verantwortlichkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Kosten der Betreuung werden hingegen von den Landeshaushalten getragen. Eine Übersicht über die Kostenentwicklung der Jahre 2004 bis 2010 ist als Anlage 5 beigefügt. Aufgrund der divergierenden Mittelverantwortlichkeit fällt der Kostendruck von Betreuungen bei den Landesjustizhaushalten und nicht bei der Betreuungsbehörde an. Insoweit besteht kein Anreiz die Betreuungsbehörde angemessen auszustatten. Aufgabenverlagerungen auf die Betreuungsbehörde werden vor diesem Hintergrund stets im Zusammenhang mit einer Zusammenführung von Kosten- und Aufgabenverantwortung diskutiert.

Aufbauend auf die diesbezüglichen Arbeitsergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“⁴ hat die Arbeitsgruppe verschiedene Modelle für strukturelle Änderungen des Betreuungsrechts beraten. Sie hat hierbei die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle eingehend geprüft und abgewogen. Die Arbeitsgruppe hat insbesondere die nachfolgenden Modelle für strukturelle Änderungen beraten:

a) Erweiterung der rechtlichen Betreuung

Die Arbeitsgruppe hat zunächst beraten, ob die Beschränkung der Betreuung auf die Rechtsfürsorge sinnvoll ist oder ob eine umfassende Betreuung, die auch die soziale Fürsorge beinhaltet, geschaffen werden sollte. Eine in diesem Sinne erweiterte Betreuungshilfe würde

⁴ vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ zur 74. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 11. bis 22. Juni 2003 in Glücksberg; Betrifft: Betreuung – Band 6, 2003.

tatsächliche Hilfen umfassen. Der Betreuer würde sich neben der rechtlichen Betreuung um viele Fragen der Unterstützung im Alltag des Betroffenen kümmern. Ein derartiges Betreuungsrecht könnte beispielsweise als Sozialgesetzbuch (Betreuungshilferecht) ausgestaltet werden.

b) Einrichtung einer Landesbetreuungsbehörde

Dieses Modell wurde im Rahmen des Austauschs mit einzelnen Verbandsvertretern vorgeschlagen. Nach dem Vorschlag des Bundesverbands freier Berufsbetreuer e.V. sollten den Ländern bundesgesetzlich drei Aufgaben zugeordnet werden, nämlich die Erstellung des sogenannten Sozialberichts, die Beratung sowie die Unterstützung der Betroffenen bei der Geltendmachung betreuungsvermeidender Sozialleistungen.

c) Einrichtung einer Bundesagentur für Betreuungsrecht

Bei diesem von der Arbeitsgruppe diskutierten Modell würden die Aufgaben der Betreuerauswahl, Bestellung und Überwachung – mit Ausnahme der verfassungsrechtlich dem Richter vorbehaltenen Zuständigkeiten – auf eine Bundesagentur als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen.

d) Aufgabenübertragung auf die Betreuungsbehörde

Die Arbeitsgruppe hat sich vertieft mit der Frage befasst, ob das betreuungsgerichtliche Verfahren durch ein betreuungsbehördliches Verfahren ersetzt und die Aufgaben vom Betreuungsgericht **vollständig** auf die Betreuungsbehörde übertragen werden sollten (vgl. Vorschlag BLAG „Betreuungsrecht“ 2003, Abschlussbericht in „Betrifft Betreuung“ Bd. 6 S. 219ff.).

e) Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz

Dieses Modell sieht die Institutionalisierung der kommunalen Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz eines Betreuungsverfahrens vor (vgl. Vorschlag BLAG „Betreuungsrecht“ 2003, Abschlussbericht in „Betrifft Betreuung“ Bd. 6 S. 173ff.). Es beinhaltet eine teilweise Aufgabenübertragung vom Betreuungsgericht auf die Betreuungsbehörde. Dabei würde die Entscheidungskompetenz über die Bestellung eines Betreuers bei den Betreuungsgerichten verbleiben. Weiterhin könnte der Betreuungsbehörde eine Verlaufskontrolle der Betreuung übertragen werden.

Die Arbeitsgruppe hat in den Beratungen drei mögliche Gestaltungsalternativen dieses Modells differenziert betrachtet, nämlich ob die Betreuungsbehörde an sie gerichtete Anträge und Anregungen durch eigenen Bescheid ablehnen kann oder ob sie stets dem Gericht vorzulegen hat sowie die Frage, ob es gesonderter Regelungen für Eilverfahren bedarf.

f) Optimierung ohne Aufgabenverlagerung

Dieses Modell sieht gesetzliche Änderungen im Rahmen des bisherigen Betreuungs- und Verfahrensrechts vor, ohne dass eine Systemverlagerung erfolgt. Bestellung, Ausgestaltung, Aufsicht und Aufhebung der Betreuung bleiben weiterhin Aufgaben des Gerichts. Jedoch wird für eine bessere Infrastruktur und eine bessere Vernetzung aller beteiligten Professionen gesorgt. Die Aufgaben der Betreuungsbehörden werden klarer gesetzlich verankert.

3. Überlegungen der Arbeitsgruppe:

Das bestehende System der rechtlichen Betreuung hat sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe bewährt. Nicht das im Bürgerlichen Gesetzbuch verankerte Rechtsinstitut der rechtlichen Betreuung ist der Auslöser der Problemlage, sondern Fragen der praktischen Anwendung. Die Arbeitsgruppe spricht sich daher dafür aus, das **System der rechtlichen Betreuung**, verstanden als Fürsorge in rechtlichen Angelegenheiten (Rechtsfürsorge), beizubehalten und nicht durch eine soziale Betreuung zu ersetzen.

Der steigenden Zahl rechtlicher Betreuungen ist durch Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes zu begegnen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt eine **Verbesserung des Betreuungsrechts an der Schnittstelle** zu anderen Hilfen. Die Schnittstelle ist im derzeitigen System die Betreuungsbehörde. Die Arbeitsgruppe spricht sich gegen die Schaffung einer justiznahen Schnittstelle aus. Die Schaffung neuer, zusätzlicher Stellen würde das Verfahren und die Zusammenarbeit der Beteiligten verkomplizieren und parallele Strukturen erzeugen. An der Schnittstelle stehen zudem keine juristischen Fachkenntnisse im Mittelpunkt, sondern eine sozialpädagogische Sicht und Kenntnisse über betreuungsvermeidende Alternativen im sozialen Bereich. Die Zusammenarbeit und Kooperation mit anderen sozialen Trägern ist von großer Wichtigkeit, um die Funktion einer Schnittstelle erfolgreich zu erfüllen. Das hierfür erforderliche Fachwissen ist bei der kommunalen Betreuungsbehörde orts- und bürgernah vorhanden und sollte für das Verfahren besser nutzbar gemacht werden. Hierzu sind die Strukturen zu verbessern.

Die Arbeitsgruppe hat sich bei ihren Überlegungen und Empfehlungen von inhaltlichen Gründen leiten lassen. Das Ziel, die Mittelverantwortung in einem Träger zu bündeln, rechtfertigt für sich genommen nach Auffassung der Arbeitsgruppe keine Aufgabenverlagerung, wenn nicht auch inhaltliche Vorteile damit verbunden sind. Diese vermag die Arbeitsgruppe jedoch nicht zu erkennen. Bewährte Strukturen des bestehenden Betreuungsrechts würden mit einer Aufgabenverlagerung aufgebrochen, ohne dass damit überwiegende Vorteile zu erzielen wären. Die derzeitige Struktur hat sich nach Meinung der Arbeitsgruppe für das Wohl des Betroffenen im Grundsatz bewährt. Es ist sachlich nicht geboten, dieses funktionierende

System durch ein anderes, in seiner Wirkung nicht gesichertes System zu ersetzen, solange die gewünschten Verbesserungen zum Schutz der Betreuten vor einer an sich nicht erforderlichen Betreuung und eine Dämpfung des Kostenanstiegs durch weniger einschneidende Veränderungen im vorhandenen System erreicht werden können. Die Arbeitsgruppe spricht sich daher **nicht für eine Aufgabenverlagerung** aus.

Die Zusammenarbeit der Dienste vor Ort würde nach Auffassung der Arbeitsgruppe durch die Schaffung einer weiteren Behörde eher erschwert. Das Modell einer Bundes- oder Landesbehörde löst zudem nicht die divergierende Verantwortung für betreuungsvermeidende Sozialleistungen bei der Kommune und für die rechtliche Betreuung beim Land. Die Arbeitsgruppe hält eine stärkere kollegiale Zusammenarbeit und Vernetzung der örtlichen Behörden, in denen sozialrechtliches und betreuungsrechtliches Wissen vorhanden ist, für erforderlich, um zum Wohle der Betroffenen die passende und vorrangige Unterstützung zu erzielen (vgl. auch unten IV. 4. e) S. 61ff.).

In einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Betreuungsbehörde sieht die Arbeitsgruppe zudem Risiken für das Wohl des Betroffenen. Die Aufgabenwahrnehmung durch die Gerichte gewährleistet nach Auffassung der Arbeitsgruppe am besten, dass bei der **Entscheidung über Ob und Umfang der Betreuung** das Wohl des Betroffenen im Mittelpunkt steht. Hier ist die Unabhängigkeit des Richters eine Sicherung dafür, dass andere Gesichtspunkte als das Wohl des Betroffenen bei der Entscheidungsfindung keinen Eingang finden. Angesichts der Grundrechtsrelevanz einer Entscheidung über die Bestellung eines Betreuers und dessen Aufgabenkreis ist es nach Auffassung der Arbeitsgruppe sachlich geboten, nicht nur Maßnahmen mit Richtervorbehalt sondern auch die Bestellung des Betreuers und die Aufsicht über die Betreuung in den Händen des Gerichts zu belassen. Im Hinblick auf die VN-Behindertenrechtskonvention sieht sich die Arbeitsgruppe darin bestärkt, ein hohes Schutzniveau durch gerichtliche Entscheidung sicher zu stellen. Die Arbeitsgruppe geht zudem davon aus, dass die Aufgabenwahrnehmung durch Gerichte eine bessere Akzeptanz des Eingriffs bei Betroffenen ermöglicht.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, **die Betreuungsbehörde in ihrer Funktion im betreuungsgerichtlichen Verfahren zu stärken**. Die Betreuungsbehörde kann dem Betreuungsgericht genauere Informationen darüber verschaffen, welche Vorkehrungen der Betroffene selbst getroffen hat oder welche anderen Hilfen bestehen. Ohne Einbindung und den Bericht der Betreuungsbehörde vor der Bestellung eines Betreuers ist das Betreuungsgericht nach Auffassung der Arbeitsgruppe oftmals nur unvollständig über den Sachverhalt informiert. In der bisher nur optionalen Einbindung der Behörde in das Verfahren liegt die Gefahr begründet,

dass das Gericht einen Betreuer bestellt, obwohl andere Hilfen vorhanden sind. Die Funktion der Betreuungsbehörde soll daher gestärkt werden. Ihr soll regelmäßig die Aufgabe zukommen, vor der gerichtlichen Entscheidung zur Sachverhaltsaufklärung beizutragen und mögliche Alternativen zur Betreuerbestellung im Verfahren aufzuzeigen. Die Betreuungsbehörde kann durch diese erweiterte Einbindung auch verstärkt dazu beitragen, dass in geeigneten Fällen ehrenamtliche Betreuer bestellt werden.

Die Arbeitsgruppe hat zur Erreichung dieses Ziels zunächst zwei Wege in Betracht gezogen. Zum einen das Modell „Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz“ und zum anderen das Modell „Optimierung ohne Aufgabenverlagerung“. Sie empfiehlt nach ausgiebiger Abwägung im Ergebnis die **Optimierung ohne Aufgabenverlagerung**. Das inhaltliche Ziel, den Sachverstand der Betreuungsbehörde in jedes Verfahren einzubinden, ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch ohne Aufgabenverlagerung zu erreichen. Bei einer Aufgabenverlagerung sind zwei Verfahrensabschnitte erforderlich - zunächst bei der Behörde und dann beim Gericht. Für Eilverfahren müsste eine besondere verfahrensrechtliche Regelung getroffen werden. Die Optimierung der Strukturen im bestehenden System ermöglicht hingegen weiterhin ein schlankes und flexibles Verfahren. Mit dem vorgeschlagenen Modell der Optimierung ohne Aufgabenverlagerung ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine erhebliche Stärkung der Funktion der Betreuungsbehörde verbunden, die einen wesentlichen Beitrag zur besseren Durchsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes und zur Förderung des Ehrenamts leisten kann.

Der Arbeitsgruppe ist bewusst, dass die praktische Wirksamkeit ihrer Vorschläge zur Stärkung der Stellung der Betreuungsbehörde eine angemessene Ausstattung und Fachlichkeit erfordern. Die Annahme, dass die Betreuungsbehörden nur dann angemessen ausgestattet würden, wenn eine Aufgabenverlagerung vom Gericht auf die Behörden stattfindet, überzeugt die Arbeitsgruppe nicht. Eine Behörde ist stets sachlich und personell so auszustatten, dass sie ihre gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen kann. Die Arbeitsgruppe appelliert daher an die Träger von Betreuungsbehörden sowie die Länder ihrer Verantwortung für ein funktionierendes System voll gerecht zu werden.

Die Arbeitsgruppe sieht zudem die Möglichkeit, dass die Länder Überlegungen zu etwaigen **Anreizen einer besseren Ausstattung der Betreuungsbehörden** aus dem Projekt „BE-OPS“ (Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen) anstellen. Es handelt sich um ein Gemeinschaftsprojekt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern mit der Landeshauptstadt Schwerin und dem Amtsgericht Schwerin zur Optimierung der Betreuung. Untersucht wurde die Hypothese, wonach ein erhöhter personeller Einsatz bei den Betreuungsbe-

hörden zu mehr Qualität und dazu führen kann, dass die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der rechtlichen Betreuung Erwachsener zweckmäßiger und wirtschaftlicher eingesetzt werden als bisher. Im Rahmen von BEOPS hatte das Land Mecklenburg-Vorpommern zeitlich befristet Projektfördermittel für den Einsatz einer zusätzlichen Fachkraft in der Betreuungsbehörde der Landeshauptstadt Schwerin zur Verfügung gestellt und die Auswirkungen wissenschaftlich evaluiert. Aus der Studie und den auf Basis der Untersuchungsergebnisse durchgeführten Modellrechnungen kann gefolgert werden, dass es betreuungsvermeidend wirkt und sich auszahlt, wenn der Einsatz sozialer Arbeit in der Betreuungsbehörde verstärkt wird (Abschlussbericht BEOPS – Anlage 6).

4. Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Gesetzesänderung:

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, gesetzlich zu regeln, dass die Betreuungsbehörde **im betreuungsgerichtlichen Verfahren** frühzeitig vor Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts zur Feststellung des Sachverhalts angehört werden muss. Eine solche obligatorische Anhörung der Behörde sieht das geltende Recht bislang nicht vor. Soweit es um die Bestellung eines Betreuers geht, schlägt die Arbeitsgruppe zudem vor, qualifizierte Kriterien für den Bericht der Behörde aufzustellen. Dieser Bericht soll damit generell stärker als bisher eine umfassende Sachverhaltsaufklärung ermöglichen (Filterfunktion). Mit der ausdrücklichen Nennung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Kriterienkatalog soll ein besonderes Augenmerk auf die Möglichkeit anderer Hilfen gerichtet werden. Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, zwischen dem Bericht der Betreuungsbehörde und dem Sachverständigengutachten eine inhaltliche Verknüpfung zu ermöglichen.

Die Funktionen der Betreuungsbehörde sollen auch **im Betreuungsbehördengesetz** klarer zum Ausdruck kommen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, die Unterstützung des Gerichts im Verfahren im Betreuungsbehördengesetz entsprechend der verfahrensrechtlichen Neuregelung zu konkretisieren. Es wird zudem vorgeschlagen, die Aufgabe der Behörde, interessierte Bürger über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen zu informieren und zu beraten, ausdrücklich gesetzlich zu verankern. Daneben soll geregelt werden, dass die Behörde betroffenen Personen ein Beratungsangebot unterbreitet. Die Beratung beinhaltet Informationen darüber, welche Hilfen eine Betreuung vermeiden können. Wenn sozialrechtliche Hilfen und Assistenzen in Betracht kommen, soll die Betreuungsbehörde den Betroffenen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialleistungsträgern an die richtigen Stellen vermitteln.

Die Arbeitsgruppe hat dazu die nachfolgenden Änderungsvorschläge entwickelt. Sie weist darauf hin, dass die in diesem Abschlussbericht unterbreiteten Vorschläge für gesetzliche

und untergesetzliche Verbesserungen ein zusammengehörendes Konzept darstellen, das zur Erzielung von Verbesserungen in seiner Gesamtheit umgesetzt werden sollte.

a) Regelmäßige Anhörung der Behörde

(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe

§ 279 Absatz 2 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) soll wie folgt geändert werden (Änderungen in Kursivschrift):

(2) Das Gericht hat die zuständige Behörde *frühzeitig* vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehaltes anzuhören, ~~wenn es der Betroffene verlangt oder es der Sachaufklärung dient.~~ *Vor der Bestellung eines Betreuers hat die Behörde im Rahmen der Anhörung insbesondere zu folgenden Kriterien zu berichten:*

1. *Persönliche, gesundheitliche und soziale Situation des Betroffenen,*
2. *Erforderlichkeit, einschließlich geeigneter anderer Hilfen, und Umfang der Betreuung (§ 1896 Absatz 2 BGB),*
3. *Betreuerauswahl unter Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit und*
4. *Sichtweise des Betroffenen.*

§ 8 des Gesetzes über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz – BtBG) soll wie folgt geändert werden (Änderungen in Kursivschrift):

(1) Die Behörde unterstützt das Betreuungsgericht. ~~Dies gilt insbesondere für die Feststellung des Sachverhalts, den das Gericht für aufklärungsbedürftig hält, und für die Gewinnung geeigneter Betreuer.~~ *Dies umfasst insbesondere folgende Maßnahmen:*

1. *die Erstellung eines Berichts im Rahmen der gerichtlichen Anhörung (§ 279 Absatz 2 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit),*
2. *die Aufklärung und Mitteilung des Sachverhalts, den das Gericht darüber hinaus für aufklärungsbedürftig hält, sowie*
3. *die Gewinnung geeigneter Betreuer.*

(2) Wenn die Behörde vom Betreuungsgericht dazu aufgefordert wird, schlägt sie eine Person vor, die sich im Einzelfall zum Betreuer oder Verfahrenspfleger eignet. Die Behörde teilt dem Betreuungsgericht den Umfang der berufsmäßig geführten Betreuungen mit.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Nach bisheriger Rechtslage ist die Anhörung der Betreuungsbehörde nur dann verpflichtend vorgesehen, wenn sie nach § 274 Absatz 3 FamFG auf ihren Antrag zum Verfahren als Beteiligte hinzugezogen worden ist. Im Übrigen ist die Betreuungsbehörde vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehaltes anzuhören, wenn es der Betroffene verlangt oder es der Sachaufklärung dient (§ 279 Absatz 2 FamFG).

Verschiedene Studien sowie die Erfahrungen von Praktikern (vgl. Abschlussbericht vom Mai 2009 S. 44f. und BEOPS) haben gezeigt, dass im Bereich einer aktiven, gut ausgestatteten örtlichen Betreuungsbehörde vergleichsweise weniger Betreuungen eingerichtet werden. Die Betreuungsbehörde kann bei kompetenter Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine Betreuerbestellung in geeigneten Fällen eher vermeiden. Es bestehen jedoch erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch Betreuungsbehörden. Vor diesem Hintergrund wurden bei den auch in der Vergangenheit bereits diskutierten Modellen für strukturelle Änderungen im Betreuungsrecht stets die Rolle der Betreuungsbehörde und die Zusammenarbeit der Beteiligten im Betreuungsverfahren betont. Durch eine bessere Einbindung des Sachverständigen der Betreuungsbehörde bei der Sachverhaltsermittlung des Gerichts wird der Erforderlichkeitsgrundsatz in der Praxis besser umgesetzt.

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Obligatorische Anhörung

Die Arbeitsgruppe hält es für erforderlich, die Fachkompetenz der Betreuungsbehörde in jedem Verfahren vor Bestellung eines Betreuers oder vor Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts nutzbar zu machen, da ohne Anhörung der Behörde das Betreuungsgericht oft über den Sachverhalt nicht ausreichend informiert ist. Ohne Einbindung der Betreuungsbehörde besteht die Gefahr, dass andere Hilfen unterhalb der Schwelle der rechtlichen Betreuung, die noch zur Verfügung stehen, nicht ausgeschöpft und damit die Möglichkeiten eines weiterhin selbstbestimmten Handelns des Betroffenen nicht genutzt werden.

Ein frühzeitiges Tätigwerden der Betreuungsbehörde und die frühzeitige Einbindung im gerichtlichen Verfahren sind wichtig, da ein laufendes Betreuungsverfahren bereits eine Belastung für den Betroffenen bedeuten kann. Bei einer zügigen Sachverhaltsaufklärung, aus der sich ergibt, dass eine Betreuung nicht erforderlich ist, lassen sich unter Umständen weitere, auch kostenträchtige Verfahrensschritte vermeiden. Die Arbeitsgruppe sieht jedoch bewusst von dem Vorschlag einer festen zeitlichen Reihenfolge für den Bericht der Behörde und dem

Sachverständigengutachten nach § 280 FamFG ab, um dem Richter eine flexible Handhabung des Verfahrens im Einzelfall zu ermöglichen (vgl. unten II. 4. b) S. 26f.).

Qualifizierter Bericht der Behörde

Die Arbeitsgruppe hält einen **qualifizierten Bericht** der Behörde (in der Praxis als Sozialbericht bezeichnet) für die Sachverhaltsaufklärung des Gerichts zumindest im Vorfeld der ersten gerichtlichen Entscheidung für geboten. In diesem Rahmen soll die Anhörung der Behörde inhaltlich nach gesetzlich vorgegebenen Kriterien stattfinden. Die Verpflichtung in § 279 Absatz 2 Satz 2 FamFG -E- bezieht sich nur auf Verfahren zur erstmaligen Bestellung eines Betreuers, nicht jedoch auf Verfahren zur Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts. Bei letzterem bleibt es dem Gericht im Rahmen der Anhörung überlassen, die Behörde in die Sachverhaltsaufklärung nach bestimmten Kriterien einzubeziehen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die verfahrensrechtlichen Neuregelungen zum Bericht der Behörde im Betreuungsbehörden-gesetz zu spiegeln. Im Änderungsvorschlag zu § 8 BtBG, der die Gerichtshilfe regelt, wird dementsprechend auf den Bericht der Behörde im Rahmen der Anhörung verwiesen.

Kriterien des Berichts

Die Arbeitsgruppe ist für ihren Regelungsvorschlag zum Kriterienkatalog für den Bericht der Behörde vom Leitfaden des Deutschen Landkreistags, des Deutschen Städtetags und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe „Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht“ (Anlage 7) ausgegangen und hat die dortigen Kriterien für den gesetzlichen Änderungsvorschlag angemessen gestrafft und zusammengefasst. Die Kriterien der Nummern 1 bis 4 sind nicht abschließend zu verstehen, sondern durch das Wort „insbesondere“ für weitere Gesichtspunkte nach den jeweiligen Erfordernissen im Einzelfall offen.

Mit der ausdrücklichen Erwähnung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in Nummer 2 soll ein besonderes Augenmerk auf die Möglichkeit anderer Hilfen gelegt werden. Der Formulierungsvorschlag orientiert sich am Wortlaut des § 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB. Zu den anderen Hilfen gehört auch die Vorsorgevollmacht, zu deren Möglichkeiten im Bericht der Behörde regelmäßig Stellung genommen wird.

Ob eine Betreuung gut funktioniert, hängt entscheidend von der Auswahl des passenden Betreuers ab (Nummer 3). Die Eignung eines Betreuers bemisst sich individuell und unter Berücksichtigung der Wünsche des Betroffenen. Ein relevanter Gesichtspunkt für die Betreuerauswahl ist daher, ob im Vorfeld der Bestellung eines Fremdbetreuers ein vorheriges Kennenlernen mit dem Betroffenen möglich war und falls ja, wie die Sichtweise des Betroffe-

nen zu dem Betreuervorschlag ist (vgl. unten III. 2. a) S. 33ff. zur Eignung und Auswahl des Betreuers). Bei dem Kriterium der Betreuerauswahl wird außerdem die Ehrenamtlichkeit eigens erwähnt, um den in § 1897 Absatz 6 BGB verankerten Vorrang des ehrenamtlichen Betreuers zu betonen. Die Betreuungsbehörde kann durch die Sachverhaltsaufklärung in diesem Punkt verstärkt dazu beitragen, dass in geeigneten Fällen ehrenamtliche Betreuer bestellt werden. Eine ehrenamtliche Betreuung kann für den Betreuten in geeigneten Fällen ein Mehr an Zuwendung bedeuten. Ein besonders wichtiges Kriterium des Berichts ist nach übereinstimmender Einschätzung der Arbeitsgruppe zudem die Sichtweise des Betroffenen, die daher in Nummer 4 gesondert erwähnt wird.

Mögliche Einwände

Die Arbeitsgruppe hält den Einwand, dass es Verfahren geben mag, in denen der Sachverhalt für den Richter so leicht feststellbar ist, dass es keiner Anhörung und keines Berichts der Behörde bedürfe, für nicht überzeugend. Eine soziale Einschätzung zum Sachverhalt wird auch in vermeintlich einfach gelagerten Fällen oft wichtige Erkenntnisse liefern. Sollte tatsächlich einmal ein solch einfach gelagerter Fall vorliegen, stellt die Neuregelung zudem keine übermäßigen Anforderungen. Die Regelung macht keine Vorgaben zu der Form der Anhörung und des Berichts und ermöglicht so eine im Einzelfall einfache und unbürokratische, beispielsweise fernmündliche Stellungnahme der Behörde an das Gericht.

Für die Erweiterung, die Einschränkung und die Verlängerung der Betreuung müssen im Rahmen eines Gesetzgebungsvorhabens über die Verweisungsnormen der §§ 293, 294, 295 FamFG sachgerechte Lösungen gesucht werden. Anders als bei der erstmaligen Bestellung liegen dem Gericht zum Zeitpunkt dieser Entscheidungen bereits Informationen zu der Betreuung vor; oft enthalten die Berichte der Betreuungsbehörde im Rahmen der Erstbestellung zudem prognostische Aussagen. Dennoch war sich die Arbeitsgruppe einig, dass der Einschätzung der Betreuungsbehörde auch bei diesen Entscheidungen eine wichtige Funktion bei der Sachverhaltsaufklärung zukommt. Sofern beispielsweise Anhaltspunkte für eine mögliche Aufhebung der Betreuung oder einen möglichen Betreuerwechsel bestehen, sollte das Gericht daher eine Stellungnahme der Betreuungsbehörde anfordern. Eine obligatorische Anhörung schlägt die Arbeitsgruppe für diese Fälle nicht vor. Im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens ist auch zu klären, welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen eine unterlassene Pflichtanhörung hat.

b) Verknüpfung zwischen dem Bericht der Behörde und dem Sachverständigengutachten:

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

§ 280 FamFG soll wie folgt geändert werden (Änderungen in Kursivschrift):

- (1) Vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts hat eine förmliche Beweisaufnahme durch Einholung eines Gutachtens über die Notwendigkeit der Maßnahme stattzufinden. Der Sachverständige soll Arzt für Psychiatrie oder Arzt mit Erfahrung auf dem Gebiet der Psychiatrie sein.
- (2) Der Sachverständige hat den Betroffenen vor der Erstattung des Gutachtens persönlich zu untersuchen oder zu befragen. *Einen Bericht nach § 279 Absatz 2 Satz 2 hat der Sachverständige zu berücksichtigen.*
- (3) Das Gutachten hat sich auf folgende Bereiche zu erstrecken:
 1. das Krankheitsbild einschließlich der Krankheitsentwicklung,
 2. die durchgeführten Untersuchungen und die diesen zugrunde gelegten Forschungserkenntnisse,
 3. den körperlichen und psychiatrischen Zustand des Betroffenen,
 4. den Umfang des Aufgabenkreises und
 5. die voraussichtliche Dauer der Maßnahme.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Gemäß § 280 Absatz 1 Satz 1 FamFG hat vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts eine förmliche Beweisaufnahme durch Einholung eines Gutachtens „über die Notwendigkeit der Maßnahme“ stattzufinden. Diese Fragestellung hat eine rechtliche und eine medizinische Komponente. Denn neben dem medizinischen Befund (psychische Krankheit oder körperliche, geistige oder seelische Behinderung) ist es erforderlich, dass auf dieser Grundlage die Unfähigkeit des Betroffenen zur selbstständigen Erledigung seiner Angelegenheiten gerichtlich festgestellt werden kann. Das medizinische Gutachten sollte daher auch den sozialen Befund soweit wie möglich berücksichtigen. Denn die Regelungsfähigkeit von Angelegenheiten aus medizinischer Sicht kann auch vom sozialen und realen Umfeld des Betroffenen abhängig sein. Nach der bisher vorherrschenden Praxis sind Gutachten und Bericht der Behörde inhaltlich nicht oder kaum aufeinander bezogen.

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe hat daher überlegt, wie die Tätigkeit der Betreuungsbehörde und die medizinische Begutachtung durch den Sachverständigen miteinander verbunden bzw. aufein-

ander abgestimmt werden können. Sie empfiehlt, zwischen dem Bericht der Betreuungsbehörde und dem Sachverständigengutachten eine inhaltliche Verknüpfung herzustellen. Der ärztliche Sachverständige sollte bei seiner Begutachtung der Auswirkungen der Defizite auch auf die soziale Situation des Betroffenen eingehen und hierzu den Bericht der Behörde in den Erkenntnisprozess einbeziehen können. Er sollte einen bereits vorliegenden Bericht bei der Begutachtung daher berücksichtigen. Die vorgeschlagene inhaltliche Anknüpfung soll bewirken, dass der Sachverständige ein verstärktes Augenmerk auf den Bericht der Betreuungsbehörde und die Möglichkeiten legt, im medizinischen Gutachten auch zu sozialen Komponenten Stellung zu nehmen.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass eine frühzeitige Einbindung der Betreuungsbehörde und ein frühzeitiges Tätigwerden im Betreuungsverfahren sinnvoll sind. Sie schlägt daher vor, in § 279 Absatz 2 FamFG den Begriff „frühzeitig“ zu ergänzen. Die Arbeitsgruppe sieht jedoch von dem Vorschlag einer festen zeitlichen Reihenfolge für den Bericht der Behörde und das medizinische Gutachten ab, um dem Richter eine flexible Handhabung des Verfahrens im Einzelfall zu ermöglichen. Mit dem Formulierungsvorschlag für § 280 Absatz 2 Satz 2 FamFG kommt zugleich zum Ausdruck, dass nur ein bereits vorliegender Bericht berücksichtigt wird.

c) Stärkung der Funktion der Betreuungsbehörde im Vorfeld

Die Stärkung der Betreuungsbehörde in ihrer Funktion als Schnittstelle zwischen Betreuungsrecht und Sozialrecht darf nach Ansicht der Arbeitsgruppe nicht auf das gerichtliche Verfahren beschränkt bleiben. Erforderlich sind flankierende Änderungen, die eine Stärkung der Rolle der Betreuungsbehörde mit sich bringen.

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

§ 4 BtBG soll wie folgt geändert werden (Änderungen in Kursivschrift):

- (1) *Die Behörde informiert und berät über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen, insbesondere über eine Vorsorgevollmacht oder über andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird.*
- (2) *Wenn im Einzelfall Anhaltspunkte für einen Betreuungsbedarf nach § 1896 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bestehen, soll die Behörde der betroffenen Person ein Beratungsangebot unterbreiten. Diese Beratung umfasst auch die Vermittlung betreuungsvermeidender Hilfen. Die Behörde arbeitet bei der Vermittlung mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zusammen.*

- (3) Die Behörde berät und unterstützt Betreuer und Bevollmächtigte auf ihren Wunsch bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, die Betreuer insbesondere auch bei der Erstellung des Betreuungsplans.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Bereits nach geltender Rechtslage soll die Betreuungsbehörde Ansprechpartner für bereits bestellte und zukünftige Betreuer sein. Die Behörde hat die Betreuer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beraten und zu unterstützen, und zwar auf deren Wunsch (§ 4 BtBG). Unterstützung kann hierbei auch die Vermittlung sozialer Dienste durch die Betreuungsbehörde sein (vgl. Jürgens/Lesting/Marschner/Winterstein, *Betreuungsrecht kompakt*, 7. Aufl. Rn. 711). Eine ausdrückliche Verpflichtung zur Beratung der Betroffenen enthält das bisher geltende Betreuungsrecht nicht. Nach der Begründung des Gesetzentwurfes wurde darauf verzichtet, weil „es nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen die selbstverständliche Pflicht jeder Behörde ist, in ihrem Zuständigkeitsbereich ratsuchenden Bürgern Auskünfte zu erteilen und sie über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären“ (BT-Drs. 11/4528 S. 198). Weiterhin weist die Begründung des Gesetzentwurfes darauf hin, dass – sofern bereits ein Betreuer bestellt ist – dieser den Betreuten zu beraten hat. Die Betreuungsbehörde sollte bei ihrer Beratungstätigkeit nicht in Konkurrenz zum Betreuer treten und auf diese Weise mögliche Konflikte zwischen Betreuer und Betreutem schüren. Beratung meint dabei in erster Linie Aufklärung und Information über die Rechte und Pflichten aber auch praktische Unterstützung beispielsweise durch Vermittlung sozialer Dienste für den Betreuten (vgl. BT-Drs. 11/4528 S. 198).

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Aufgaben der Betreuungsbehörden im Vorfeld eines betreuungsgerichtlichen Verfahrens zu stärken und die beratenden Aufgaben der Behörde ausdrücklich in § 4 zu verankern. Auf diese Weise sollen Fälle, in denen eine Betreuung nicht erforderlich ist, im Wege der Vorfeldberatung herausgefiltert werden. Mithilfe von Information und Beratung bereits im Hinblick auf mögliche Betreuungsfälle können frühzeitig andere Hilfen aufgezeigt und damit betreuungsgerichtliche Verfahren vermieden werden.

In § 4 Absatz 1 BtBG soll ausdrücklich geregelt werden, dass es Aufgabe der Behörde ist, Betroffene und andere interessierte Personen über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen zu informieren und allgemein gehaltene Hilfestellungen zu leisten. Zu den allgemeinen betreuungsrechtlichen Fragen gehören insbesondere Vorsorgeinstrumente und deren rechtliche Rahmenbedingungen.

Zudem solle die Betreuungsbehörde nach Absatz 2 Betroffenen eine Beratung anbieten. Eine Beratung durch die Behörde setzt das Einverständnis des Betroffenen voraus. Um dem Erforderlichkeitsgrundsatz zu mehr praktischer Wirksamkeit zu verhelfen und eine dem Modell Eingangsinstantz entsprechende Filterfunktion zu erreichen, ist es nach Auffassung der Arbeitsgruppe von besonderer Bedeutung, dass den Betroffenen betreuungsvermeidende Hilfen aufgezeigt und der Zugang hierzu durch Beratung vermittelt wird. Die Betreuungsbehörde soll beispielsweise den Hilfebedarf anderen Fachbehörden mitteilen und den hilfebedürftigen Erwachsenen an die zuständigen Stellen vermitteln. Zu diesem Zweck soll auch eine Kooperationspflicht zwischen Betreuungsbehörde und den zuständigen Trägern sozialer Hilfen gesetzlich verankert werden. In diesem Zusammenhang betont die Arbeitsgruppe auch die Wichtigkeit von Netzwerkarbeit (vgl. unten III. 2. e) S. 43f.). Die Aufgabe der Betreuungsbehörde ist dabei weiterhin „Beratung“; sie übernimmt gegenüber anderen Trägern keine Vertretung des Betroffenen.

Die Hilfe der Betreuungsbehörde nach § 4 Absatz 2 BtBG ist auf Fälle beschränkt, in denen es Anhaltspunkte für einen Betreuungsbedarf gibt. Die Arbeitsgruppe betont, dass ihr Vorschlag keine Behörde für allgemeine Erwachsenenhilfe schafft, die als Lotse fungiert und jedermann mögliche Leistungen nach dem Sozialgesetz vermittelt. Hierfür sind andere, sozialrechtliche Stellen zuständig. Mit der Beschränkung auf Betreuung wird sichergestellt, dass die Aufgabe der Betreuungsbehörde weiterhin auf die Unterstützung von möglichen Betroffenen beschränkt ist und keine weitergehenden, parallelen Strukturen geschaffen werden.

d) Fachlichkeit und Stellung der Behörde

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Stellung der Betreuungsbehörde im kommunalen Gefüge zu stärken und eine gesetzliche Regelung zur Fachlichkeit der Behörde zu treffen. Als Standort einer solchen Regelung empfiehlt sie das Betreuungsbehördengesetz. Sie weist besonders daraufhin, dass die praktische Wirksamkeit der Regelungsvorschläge eine angemessene Ausstattung und personelle Qualifikation der Betreuungsbehörde voraussetzen.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Nach geltender Rechtslage ist es Aufgabe der Länder, die in ihrem Bereich für Betreuungsangelegenheiten zuständigen Behörden zu bestimmen (vgl. § 1 BtBG). Die Länder haben Landesausführungsgesetze erlassen, die für die örtlichen Aufgaben der Betreuungsbehörden die Landkreise und kreisfreien Städte für zuständig erklären. Damit ist es der kommunalen Selbstverwaltung überlassen, die Behörde, die mit den Aufgaben des Betreuungsbehör-

dengesetzes betraut sind, auszugestalten. Bei den kommunalen Gebietskörperschaften sind Betreuungsbehörden oder Betreuungsstellen in unterschiedlichen Behördenstrukturen eingerichtet. Es bestehen derzeit zudem erhebliche regionale Unterschiede in der personellen und sachlichen Ausstattung sowie hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Abschlussbericht vom Mai 2009, S. 45 sowie ISG-Endbericht S. 183).

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe empfiehlt eine Stärkung der Betreuungsbehörde im kommunalen Gefüge, um deren fachliche Kompetenz besser zum Tragen zu bringen. Entsprechend der Entwicklung von Fachgerichten (Betreuungsgericht) hält es die Arbeitsgruppe für sinnvoll, auf kommunaler Ebene Fachbehörden einzurichten. Dieses Prinzip der Fachlichkeit sollte daher auf kommunaler Ebene bei den Betreuungsbehörden fortgesetzt werden. Ziel der Stärkung im kommunalen Gefüge ist es, dass die Betreuungsbehörde ihre Funktion im kommunalen Hilfesystem besser erfüllen kann.

Sowohl der Bericht der Behörde als auch die weiteren Aufgaben setzen ein Fachwissen über mögliche andere, insbesondere sozialrechtliche Hilfen voraus. Aus diesem Grund ist es erforderlich, die Behörde mit gut ausgebildeten Fachkräften auszustatten. Die angemessene Ausstattung der Behörde ist eine selbstverständliche Aufgabe. Die Arbeitsgruppe hält dennoch eine gesetzliche Regelung für sinnvoll, um dem Erfordernis eine besondere Beachtung zu schenken. Sie spricht sich daher dafür aus, die Fachlichkeit auch gesetzlich zu verankern. Als Standort einer solchen Regelung empfiehlt sie das Betreuungsbehördengesetz.

e) *Evaluation einer gesetzlichen Änderung*

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe hält es für sinnvoll, die Wirksamkeit einer entsprechend ihrer Empfehlung erfolgten Gesetzesänderung im Nachgang zu evaluieren. Eine solche Studie zur Strukturqualität im Betreuungswesen sollte die Funktion der Betreuungsbehörde, insbesondere im Hinblick auf die Subsidiarität der Betreuung, d.h. des Vorrangs anderer Assistenzen, und die Wahrung der Selbstbestimmung untersuchen und die Perspektive von Betreuten einbeziehen.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Bei der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes wurden auch Aspekte der Betreuungsqualität berührt. Da nach den Feststellungen des ISG-Endberichts vom Mai

2009 die Qualität von Betreuung schwer bestimmbar ist, empfiehlt der Bericht eine gesonderte, qualitativ ausgerichtete Untersuchung, in der (a) ein Konzept von „Betreuungsqualität“ entwickelt wird, aus dem (b) Indikatoren zur Bemessung von Qualität systematisch abgeleitet werden und (c) in Fallstudien empirisch überprüft und validiert werden (vgl. ISG-Endbericht, S. 27 und 31).

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe ist der Überzeugung, dass es aufgrund der persönlichen Ausrichtung einer rechtlichen Betreuung keine allgemeingültigen Indikatoren zur Bestimmung ihrer Qualität geben kann. Die Qualität einer Betreuung kann nur individuell und bezogen auf den konkreten Einzelfall bewertet werden. Überlegungen der Arbeitsgruppe zur Kontakthäufigkeit zwischen Betreuer und Betreutem haben dies exemplarisch belegt (vgl. hierzu im Einzelnen unten III. 2. b) S. 35).

Die Arbeitsgruppe sieht es daher als geboten an, bei einer qualitativ ausgerichteten Untersuchung, auf die Strukturen im Betreuungswesen abzustellen. Aufgabe des Gesetzgebers und der mit der Gesetzesanwendung und -umsetzung befassten Verwaltung und Gerichtsorganisation ist es, Strukturen so einzurichten, dass eine den Maßstäben der VN-Behindertenrechtskonvention gerecht werdende Betreuungspraxis weiter entwickelt wird. Die Arbeitsgruppe erkennt auch im Hinblick auf die VN-Behindertenrechtskonvention Verbesserungspotential, vor allem in der Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungswesen. Soweit der Betroffene seine Angelegenheiten selbst besorgen kann, sind die Bestellung eines Betreuers und eine Vertretung bei der Besorgung der Angelegenheiten nicht erforderlich. Eine Studie zur **Strukturqualität** im Betreuungswesen sollte daher die Funktion der Betreuungsbehörde, insbesondere im Hinblick auf die Subsidiarität der Betreuung untersuchen. Inhaltlich ist insbesondere zu untersuchen, wie andere Hilfen zur Vermeidung von Betreuungen, beispielsweise sozialrechtliche Beratungs- und Unterstützungsansprüche, aufgezeigt und vermittelt werden. Die Untersuchung soll auch die Perspektive von Betreuten einbeziehen. Einer solchen Untersuchung sollte eine Machbarkeitsstudie vorausgehen.

f) Modellprojekte der Länder

Einzelne Länder haben Modellprojekte durchgeführt oder begonnen, durch die Rückschlüsse auf die verschiedenen Wirkungsmechanismen und die Kostenrelevanz im Betreuungswesen gezogen werden können. Die Arbeitsgruppe betont, dass Modellprojekte der Länder (z.B. Regionale Fachkreise Betreuung (ReFaB), Betreuung im Tandem (BIT), BEOPS etc.) wertvolle Maßnahmen zur Erforschung und Stärkung der Effizienz im Betreuungswesen sind. Sie

stellen einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung dar. Die Arbeitsgruppe ist daher der Auffassung, dass die verschiedenen Modellprojekte der Länder fortgesetzt und entwickelt werden sollten.

III. Weitere Verbesserungsvorschläge und Feststellungen

1. Hintergrund

Im Lichte der VN-Behindertenrechtskonvention sowie unter dem Eindruck der Erfahrungsberichte der Betroffenen hat die Arbeitsgruppe weitere Vorschläge zur Verbesserung des Systems der rechtlichen Betreuung beraten und entwickelt. Dabei hat die Arbeitsgruppe entsprechend ihrem Arbeitsauftrag insbesondere geprüft, ob sich auf Grundlage des ISG-Endberichts aus dem Jahr 2009 sowie aufgrund der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung vom Mai 2009 weiterer Handlungsbedarf ergibt.

Der **ISG-Endbericht aus dem Jahr 2009** geht auf einen Auftrag des Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahr 2005 zurück. Ziel der Untersuchung war es, die Auswirkungen des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes zu evaluieren. Der Endbericht empfiehlt auf Basis der Untersuchungsergebnisse insbesondere eine Stärkung betreuungsvermeidender Hilfen, eine Untersuchung von Betreuungsqualität, eine Prüfung der gesetzlichen Implementierung des Betreuungsplans, eine Stärkung des persönlichen Kontakts zwischen Betreuer und Betreutem sowie ein kontinuierliches Ausgabenmonitoring. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf den ISG-Endbericht von 2009 Bezug genommen.

Im Mai 2009 hat die **Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht (im Folgenden: Bund-Länder-Arbeitsgruppe)** zudem ihren Abschlussbericht vorgelegt, der die Ergebnisse des ISG-Endberichts berücksichtigt. Darin empfiehlt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein Bündel von Maßnahmen, mit denen auf untergesetzlicher Ebene die Qualität der Betreuung verbessert und weitere Kostensteigerungen verhindert werden können. Zu den Ergebnissen und Handlungsempfehlungen gehören insbesondere untergesetzliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung sowie zur Effizienzsteigerung in allen Bereichen, etwa im Hinblick auf Betreuungsgerichte, Betreuungsbehörden, Betreuungsvereine und Betreuer sowie im Zusammenhang mit Vorsorgevollmachten und sozialen Hilfen. Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf den Abschlussbericht vom Mai 2009 Bezug genommen.

Unter Einbeziehung dieser beiden Berichte hat die Arbeitsgruppe umfassend über weitere Verbesserungsmöglichkeiten beraten und gelangte zu folgenden Ergebnissen:

2. Feststellungen und Empfehlungen im Einzelnen:

a) **Eignung und Auswahl des Betreuers**

(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in einer Gesetzesbegründung zu den unter Abschnitt II. dargestellten Änderungsvorschlägen Ausführungen aufzunehmen, welche Kriterien in die Beurteilung der Eignung eines Betreuers einfließen. Dabei soll insbesondere herausgestellt werden, dass die individuelle Eignung unter Berücksichtigung der Wünsche des Betroffenen festzustellen ist. Ein relevanter Gesichtspunkt für die Betreuerauswahl ist daher, ob im Vorfeld der Bestellung eines Fremdbetreuers ein vorheriges Kennenlernen stattgefunden hat. Die Arbeitsgruppe spricht sich gegen eine gesetzliche Festlegung von Eignungskriterien sowie gegen eine abstrakt-generelle Regelung zum Berufsbild für Berufsbetreuer aus.

(2) Ausgangslage und Hintergrund

Die VN-Behindertenrechtskonvention und die Erfahrungsberichte der Betroffenen waren für die Arbeitsgruppe Anlass, sich mit der Frage der Eignung des Betreuers zu befassen. Insbesondere die Erfahrungsberichte der Betroffenen haben deutlich werden lassen, dass die Auswahl des geeigneten Betreuers eine zentrale Weichenstellung im Betreuungsverfahren darstellt, die für das Wohl des Betreuten von erheblicher Bedeutung ist.

Das gesetzliche Leitbild des § 1897 Absatz 1 BGB stellt hinsichtlich der Eignung des Betreuers zum einen auf den gerichtlich bestimmten Aufgabenkreis, zum anderen auf die persönliche Eignung des Betreuers ab. Die fachlichen Anforderungen an den Betreuer können je nach Aufgabenkreis variieren. Der Aspekt der persönlichen Eignung stellt im Schwerpunkt auf den persönlichen Kontakt zwischen Betreuer und Betreutem ab. Der Betreuer hat gemäß § 1901 Absatz 3 BGB die Pflicht, den Wünschen des Betreuten zu entsprechen und wichtige Angelegenheiten mit diesem zu besprechen. Ist der Betreuer aufgrund seiner beruflichen Belastung oder aus sonstigen Gründen nicht in der Lage, den im Einzelfall erforderlichen persönlichen Kontakt zum Betreuten zu halten, hat dies unmittelbar Auswirkung auf seine persönliche Eignung (vgl. Jürgens, Betreuungsrecht, 3. Auflage, § 1897, Rn. 12). Vor diesem Hintergrund sieht das Gesetz eine individuelle Fallzahlbegrenzung vor. Gemäß § 1897 Absatz 8 in Verbindung mit § 1897 Absatz 6 BGB hat sich der Berufsbetreuer über Zahl und Umfang der von ihm berufsmäßig geführten Betreuungen zu erklären. Dabei ist der Umfang der Betreuung durch Mitteilung der für den Aufwand wesentlichen Kriterien zu erläutern (vgl. BT-Drs. 15/2494 S. 29).

Wenn der Volljährige eine Person vorschlägt, die zum Betreuer bestellt werden kann, ist diesem Vorschlag zu entsprechen, wenn es dem Wohl des Volljährigen nicht zuwiderläuft, § 1897 Absatz 4 Satz 1 BGB. Schlägt er vor, eine bestimmte Person nicht zu bestellen, so soll hierauf Rücksicht genommen werden, § 1897 Absatz 4 Satz 2 BGB.

(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass sich die Eignung des Betreuers nicht anhand abstrakter, allgemeinverbindlicher Eignungskriterien oder – bei Berufsbetreuern – anhand eines bestimmten Berufsbilds festlegen lässt. Gegen abstrakte Kriterien sprechen der persönliche Charakter der Betreuung sowie der Umstand, dass die denkbaren Fallgestaltungen höchst unterschiedlich sind. Jeder Einzelfall stellt je nach Zuschnitt des Aufgabenkreises und abhängig von der Person des Betroffenen (Lebenssituation, Art der Beeinträchtigung, Wünsche und Vorstellungen für die persönliche Lebensgestaltung) unterschiedliche Anforderungen an die fachliche und persönliche Eignung des Betreuers. Entsprechend wurden im Rahmen der zur Evaluation des 2. BtÄndG durchgeführten Experteninterviews eine Vielzahl unterschiedlichster Kriterien für Berufsbetreuer genannt („Rechtliche Betreuung in Deutschland“, S. 160ff.). Auch die Erfahrungsberichte der Betroffenen lassen den Schluss zu, dass neben der fachlichen Eignung im Einzelfall aus Sicht der Betroffenen vor allem die persönliche Eignung des Betreuers im Vordergrund steht. So haben die Betroffenen im Rahmen der Dialogveranstaltung neben einzelfallbezogenen fachlichen Kriterien vor allem die Empathiefähigkeit ihres Betreuers als wesentliches Kriterium benannt. Dieser Gesichtspunkt wird auch in Artikel 12 Absatz 4 der VN-Behindertenrechtskonvention benannt, wonach bei Maßnahmen betreffend die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person zu achten sind. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die gesetzlichen Regelungen damit im Einklang stehen und keiner Ergänzung bedürfen.

Die Arbeitsgruppe sieht im untergesetzlichen Bereich, insbesondere bei der praktischen Rechtsanwendung Möglichkeiten zur Verbesserung. Im Falle der Bestellung eines Fremdbetreuers hält es die Arbeitsgruppe für wichtig, dass nach Möglichkeit im Vorfeld ein Kennenlernen zwischen dem möglichen zukünftigen Betreuer und dem Betroffenen stattfindet. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, diesen Gesichtspunkt in der Gesetzesbegründung zu den unter II. genannten Änderungsvorschlägen (vgl. oben II. 4. a) S. 22) zu betonen und darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Eignung – auch im Lichte der VN-Behindertenrechtskonvention – individuell und unter Berücksichtigung der Wünsche des Betroffenen auszulegen ist.

Eine absolute Fallzahlenbegrenzung für Berufsbetreuer hält die Arbeitsgruppe hingegen nicht für erforderlich. Vielmehr ist die im Gesetz vorgesehene „individuelle Fallzahlenbegrenzung“ ausreichend und angemessen. So hängt die mögliche Anzahl von Betreuungen sowohl von Art und Umfang jeder einzelnen Betreuung ab, als auch von individuellen Faktoren des Berufsbetreuers (z.B. räumliche Entfernung, Vorhandensein einer Bürogemeinschaft). Vor diesem Hintergrund betrifft die gesetzliche Auskunftspflicht des Berufsbetreuers nach § 1897 Absatz 8 BGB gegenüber dem Gericht nicht nur die Zahl, sondern auch den Umfang der von ihm berufsmäßig geführten Betreuungen.

b) Gerichtliche Aufsicht (insb. über den persönlichen Kontakt)

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Stärkung der gerichtlichen Aufsicht über den persönlichen Kontakt des Betreuers mit dem Betreuten wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I 2011, S. 1306) bereits umgesetzt. Nunmehr ist der mangelnde persönliche Kontakt zum Betreuten als Grund für die Entlassung eines Betreuers ausdrücklich im Gesetz verankert (§ 1908b Absatz 1 Satz 2 BGB); die Berichtspflicht des Betreuers erfasst ausdrücklich auch den persönlichen Kontakt (§§ 1908i Absatz 1 i.V.m. § 1840 Absatz 1 Satz 2 BGB). Zudem wird die gerichtliche Aufsicht gestärkt werden (§§ 1908i Absatz 1 i.V.m. § 1837 Absatz 2 Satz 2 BGB).

Zusätzlich schlägt die Arbeitsgruppe auf untergesetzlicher Ebene vor, vom Gericht zur Verfügung gestellte Formulare, mit deren Hilfe der Betreuer den jährlichen Bericht erstellen kann, um eine zukunftsgerichtete Abfrage zu geplanten Maßnahmen und Entwicklungen zu ergänzen. Außerdem weist die Arbeitsgruppe darauf hin, dass – gestützt auf den Amtsermittlungsgrundsatz – auch die persönliche Anhörung des Betreuten in geeigneten Fällen ein wichtiges Aufsichtsinstrument darstellen kann.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Gemäß § 1908i Absatz 1 in Verbindung mit § 1837 Absatz 2 Satz 1 BGB hat das Betreuungsgericht über die gesamte Tätigkeit des Betreuers die Aufsicht zu führen und gegen Pflichtwidrigkeiten durch geeignete Gebote und Verbote einzuschreiten. Es gehört zu den Pflichten des Betreuers, den Betreuten in dem hierfür erforderlichen Umfang persönlich zu betreuen (§ 1897 Absatz 1 BGB). In den Grenzen des § 1901 Absatz 3 BGB hat er den Wünschen des Betreuten zu entsprechen sowie wichtige Angelegenheiten mit diesem vor Erledigung zu besprechen. Ein regelmäßiger und ausreichend häufiger Kontakt zwischen dem Betreuer und dem Betreuten ist auch unabhängig von einem konkreten Anlass und der Be-

sprechungspflicht erforderlich, um die Wünsche des Betreuten zu ermitteln und die Betreuung zu seinem Wohl führen zu können. Das Gesetz gibt damit vor, dass ein für den jeweiligen Fall erforderlicher Kontakt zu halten ist; eine feste Vorgabe oder einen Regelwert, wie oft ein Kontakt zu erfolgen hat, enthält das Gesetz nicht.

Der ISG-Endbericht gelangte zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der persönlichen Kontakte seit Inkrafttreten des zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes zurückgegangen ist. Nach der Studie betrifft dies insbesondere die Kontakte zwischen selbständigen Berufsbe treuern und ihren Betreuten (vgl. Rechtliche Betreuung in Deutschland, S. 95). Vor diesem Hintergrund hat sich die Frage gestellt, ob im Betreuungsrecht – etwa wie im Vormund schaftsrcht – eine Regelung zur Anzahl der erforderlichen persönlichen Kontakte des Be treuers zu seinem Betreuten getroffen werden sollte. Zudem wurde die Frage erörtert, wie die gerichtliche Aufsicht über die persönliche Amtsführung verbessert werden kann.

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die zum Wohle des Betreuten erforderlichen Kon takte von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängen und – anders als im Vormund schaftsrcht – keine zahlenmäßige Festlegung erlauben. So kann etwa ein monatlicher Kon takt im einen Fall zu gering, im anderen nicht erforderlich sein. Die Rechtsfürsorge im Rah men einer Betreuung ist insoweit nicht mit der Beziehung zwischen Vormund und minderjäh rigem Mündel vergleichbar; die Einzelfälle bei rechtlichen Betreuungen sind zu verschieden, um die Kontakthäufigkeit gesetzlich vorzugeben. Die Arbeitsgruppe hält die gesetzliche Festschreibung einer bestimmten Kontakthäufigkeit im Ergebnis weder für erforderlich noch für sinnvoll.

Es ist jedoch auch im Betreuungsrecht angezeigt, dass der erforderliche persönliche Kontakt zwischen Betreuern und Betreuten in der Dokumentation und der Aufsicht eine stärkere Be achtung findet. Die Arbeitsgruppe hatte daher vorgeschlagen, den mangelnden persönlichen Kontakt ausdrücklich als wichtigen Grund für die Entlassung in § 1908b Absatz 1 BGB zu regeln. Mit der Benennung soll die besondere Bedeutung des persönlichen Kontakts für die Betreuung herausgestellt werden. Mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass auch der persönli che Kontakt des Betreuers zum Betreuten in dem jährlichen Bericht für das Gericht enthalten sein muss, soll die Umsetzung der Pflicht zum persönlichen Kontakt und die Aufsicht des Gerichts auch über diesen Aspekt der Amtsführung des Betreuers in der Praxis gestärkt werden. Diese Vorschläge der Arbeitsgruppe wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vom 29. Juni 2011 (BGBl. I 2011, S. 1306) bereits umgesetzt.

Die Arbeitsgruppe hat darüber hinaus in ihren weiteren Beratungen die Erfahrungsberichte der Betroffenen besonders berücksichtigt. Diese lassen aus Sicht der Arbeitsgruppe darauf schließen, dass das gesetzliche Leitbild der Betreuung den Bedürfnissen der Betroffenen im Grundsatz gerecht wird. Gleichzeitig haben die Erfahrungsberichte jedoch auch gezeigt, dass in Einzelfällen vor allem im Bereich der Personensorge die praktische Umsetzung aus Sicht der Betroffenen verbessert werden kann. Die Erfahrungsberichte legten insoweit ein besonderes Augenmerk auf die gerichtliche Aufsicht sowie Fragen der Betreuerauswahl und der Änderung oder Aufhebung der Betreuung.

Im Ergebnis ist die Arbeitsgruppe der Auffassung, dass das gesetzlich vorgesehene Aufsichtsinstrumentarium ausreichend ist. Insbesondere den Vorschlag des ISG-Endberichts, eine verpflichtende Implementierung des Betreuungsplans zu überlegen, hält die Arbeitsgruppe für nicht zielführend. Der Betreuungsplan hat sich in der gerichtlichen Praxis bisher nicht durchsetzen können. Dies liegt nach Einschätzung der Arbeitsgruppe insbesondere daran, dass im Rahmen der gerichtlichen Aufsicht eine Überprüfung der Zielerreichung kaum möglich ist. Eine verpflichtende Einführung würde einen immensen Aufwand verursachen, ohne dass aller Voraussicht nach die Beteiligten vom Nutzen des Instruments überzeugt werden könnten. Dieser Aufwand ginge letztlich zulasten der persönlichen Betreuung, für die entsprechend weniger Zeit zur Verfügung stünde.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt stattdessen, vom Gericht zur Verfügung gestellte Formulare, mit deren Hilfe der Betreuer den jährlichen Bericht (§ 1908i Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1840 Absatz 1 BGB) erstellen kann, um eine zukunftsgerichtete Abfrage zu geplanten Maßnahmen und Entwicklungen zu ergänzen. Auf diese Weise kann mit geringem bürokratischem Aufwand die Informationsgrundlage des Gerichts verbessert werden, die sowohl für die gerichtliche Aufsicht als auch für Entscheidungen über die Einschränkung oder Aufhebung einer Betreuung bedeutsam sein kann. Aussagen zu zukunftsgerichteten Maßnahmen und möglichen Entwicklungen können erkennen lassen, ob in der Zukunft eine schrittweise Einschränkung der Betreuung oder eine Beendigung möglich erscheinen. Durch eine solche Gestaltung des Berichts ließe sich insbesondere die Aufsicht über den sensiblen Bereich der Personensorge verbessern.

Als weiteren Gesichtspunkt hebt die Arbeitsgruppe hervor, dass neben dem Bericht des Betreuers die persönliche Anhörung des Betreuten ein wichtiges Aufsichtsinstrument sein kann. Die Arbeitsgruppe weist auf die Bedeutung dieses Aufsichtsinstruments auch im Hinblick auf die VN-Behindertenrechtskonvention hin. Das Betreuungsrecht trägt mit der Ausrichtung der

Betreuung an dem Wohl, den Wünschen und den Vorstellungen des Betroffenen sowie mit der gerichtlichen Aufsicht den Anforderungen der VN-Behindertenrechtskonvention Rechnung (§§ 1901 Absatz 2 und 3, 1908i Absatz 1, 1837 Absatz 2 BGB). Es ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe in geeigneten Fällen wichtig und unabdingbar, dass sich das Gericht bei Ausübung der gerichtlichen Aufsicht einen persönlichen Eindruck vom Betreuten verschafft und diesen zum Zweck der Erforschung seiner Sichtweise persönlich anhört.

c) Querschnittsarbeit von Betreuungsvereinen

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die bundeseinheitlichen Anerkennungsvoraussetzungen von Betreuungsvereinen zu konkretisieren, die im öffentlichen Interesse liegende Querschnittsarbeit verlässlich zu finanzieren und die erfolgreiche Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben gezielt finanziell zu fördern. Zu diesem Zweck sollten Förderrichtlinien der Länder überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

§ 1908f BGB regelt die Voraussetzungen, unter denen ein rechtsfähiger Verein als Betreuungsverein anerkannt wird. Damit werden die Mindestvoraussetzungen für Betreuungsvereine aufgestellt. Die Länder können darüber hinaus weitere Voraussetzungen für die Anerkennung vorsehen, § 1908f Absatz 3 BGB. Die Länder haben von dieser Ermächtigung in ihren Landesausführungsgesetzen in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht.

Eine der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen für die Anerkennung ist die sogenannte Querschnittsarbeit der Vereine. Hierzu gehört nach § 1908f Absatz 1 Nummer 2 BGB, dass sich der Verein planmäßig um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer bemüht, sie in ihre Aufgabe einführt, fortbildet sowie Betreuer und Bevollmächtigte berät. Nach Nummer 2a muss der Verein gewährleisten, dass er planmäßig über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen informiert. Die Ermöglichung eines Erfahrungsaustauschs ist in Nummer 3 genannt. Soweit Vereine Querschnittsarbeit in diesem Sinne betreiben, sind damit für sie keine unmittelbaren Einnahmen verbunden. Einnahmen erzielt ein Verein durch die berufliche Führung von Betreuungen. Nach der Konzeption des Gesetzes sollen Betreuungsvereine jedoch nicht nur beruflich Betreuungen führen, sondern vor allem die oben genannten Querschnittsarbeitsaufgaben erfüllen, die im öffentlichen Interesse liegen. Um Betreuungsvereine anzuhalten, neben der Übernahme von Betreuungen auch Querschnittsaufgaben wahrzunehmen, wurden die Anforderungen als Anerkennungsvoraussetzungen formuliert.

Anerkannte Betreuungsvereine werden bei der Umsatzbesteuerung begünstigt, so dass sie durch die Anerkennung eine mittelbare finanzielle Förderung erfahren.

Diese Anforderungen verfolgen das Ziel, dem einzelnen ehrenamtlichen Betreuer bei seiner Arbeit einen ständigen Rückhalt im Betreuungsverein zu bieten. Der ehrenamtliche Betreuer soll vom Verein gewonnen und in sein Aufgabengebiet eingeführt werden. Zudem soll er die Möglichkeit haben, bei schwierigen Fragen dort Rat einzuholen. Ferner soll im Verein ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch unter Anleitung der beruflich mit der Betreuung befassten Kräfte stattfinden. Dadurch soll eine Erweiterung des praktischen Wissens und eine Überprüfung des eigenen Rollenverhaltens stattfinden (BT-Drs. 11/4528, S. 101). Ziel der gesetzlichen Regelung ist es, ehrenamtlichen Betreuern ein Netz von Beratungsmöglichkeiten und persönlichen Beziehungen zur Verfügung zu stellen. Dadurch soll die Bereitschaft zur Übernahme und die Qualität der ehrenamtlichen Betreuung gefördert werden. Diese Querschnittsaufgaben von Betreuungsvereinen werden durch die Grundstruktur der bundesgesetzlichen Anerkennungsvoraussetzungen vorgegeben. Qualitative und quantitative Vertiefungen erfahren diese Grundstrukturen durch die Ausführungsgesetze der Länder und deren Fördermaßnahmen.

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Betreuungsvereine sind für die Gewinnung und Anleitung von ehrenamtlichen Betreuern und Vorsorgebevollmächtigten unverzichtbar. Die Arbeitsgruppe teilt daher die Aussagen im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, dass die im Vergleich sehr unterschiedliche finanzielle Förderung weiterhin zu verbessern ist.

In der Praxis besteht nach Auffassung der Arbeitsgruppe zudem ein Bedürfnis, die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben besser durchzusetzen und zu fördern. Es gibt nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppenmitglieder viele Betreuungsvereine, die eine umfangreiche und fachlich gute Querschnittsarbeit leisten; es gibt aber auch Betreuungsvereine, die dem gesetzlichen Leitbild nicht entsprechen, wenn sie Querschnittsaufgaben zugunsten der Führung von Betreuungen vernachlässigen. Soweit landesgesetzlich keine weiteren Kriterien als Anerkennungsvoraussetzung vorgegeben werden und soweit eine weitere Förderung durch das Land für den Verein nicht attraktiv ist, besteht die Möglichkeit, dass einzelne Betreuungsvereine mit einem relativ geringen Einsatz in Querschnittsarbeit die steuerliche Besserstellung nutzen.

Die Arbeitsgruppe hält es daher zum einen für wichtig, entsprechend der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe durch gezielte Fördermaßnahmen einen verstärkten Anreiz zur

Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben zu setzen. Zu diesem Zweck empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass in den Förderrichtlinien der Länder stärker an einer erfolgreichen Querschnittsarbeit angeknüpft wird. Dies ist bisher in einzelnen, nicht aber in allen Förderrichtlinien der Fall.

Zum anderen schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Anerkennungsvoraussetzungen für Betreuungsvereine in § 1908f BGB zu konkretisieren. Die Arbeitsgruppe betont, dass eine Anpassung mit Augenmaß zu erfolgen hat. Eine strengere Ausgestaltung der Anerkennungsvoraussetzungen darf insbesondere nicht dazu führen, dass sich Betreuungsvereine, die ernsthaft und ausgewogen Querschnittsarbeit leisten, aus der Betreuungsarbeit zurückziehen. Eine geringfügige Konkretisierung der bundesgesetzlichen Regelung ist jedoch gleichwohl sinnvoll, um zu verhindern, dass einzelne Betreuungsvereine unter Verzicht auf Fördermittel der Länder ihre Arbeit weitgehend auf die Führung von Betreuungen konzentrieren. Die bereits nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit, die Anerkennung mit Auflagen zu verbinden, wurde in der Praxis offenbar nicht ausreichend genutzt. Auch haben die Länder von der Öffnungsklausel des § 1908f Absatz 3 BGB und der Möglichkeit, zusätzliche Anerkennungsvoraussetzungen zu formulieren, in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht. Die Arbeitsgruppe schlägt daher vor, die Anerkennungsvoraussetzung des § 1908f Absatz 1 Nummer 2 BGB präziser zu fassen. Im Einzelnen spricht die Arbeitsgruppe folgende Empfehlungen aus:

Die Formulierung „bemühen“ in § 1908f Absatz 1 Nummer 2 BGB soll durch „gewinnen“ ersetzt werden. Eine an den Erfolg „Gewinnung von ehrenamtlichen Betreuern“ anknüpfende Tatbestandsvoraussetzung ist im Verlauf der Vereinstätigkeit einfacher nachzuhalten. Die Position der Anerkennungsbehörde wird mit der Formulierung gestärkt. Diese kann die gesetzlich vorgesehene Querschnittsarbeit gegenüber dem Verein besser einfordern.

In der Praxis stellt es zum Teil ein Problem dar, dass der ehrenamtliche Betreuer nach seiner Gewinnung sowie der Bevollmächtigte nicht längerfristig beraten werden und eine „Kundenbindung“ nicht gelingt. § 1908f Absatz 1 Nummer 2 BGB soll daher um eine Formulierung ergänzt werden, wonach die gewonnenen ehrenamtlichen Betreuer sowie Bevollmächtigten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben „begleitet“ werden. Die Pflicht zur Begleitung soll neben der Pflicht zur Anleitung und Beratung bestehen. Mit der Ergänzung soll der Gedanke des Rückhalts für den ehrenamtlichen Betreuer im Verein stärker betont werden. Ziel ist es, eine langfristige Einbindung der ehrenamtlichen Betreuer und Bevollmächtigten in das Netzwerk eines Betreuungsvereins zu erreichen.

d) Maßnahmen und Feststellungen im Hinblick auf Betreuungsgerichte

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe empfohlene Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y früher als von den Landesjustizverwaltungen vorgesehen (vor 2014) vorzunehmen. Anhaltenden Verbesserungsbedarf sieht die Arbeitsgruppe weiterhin in Bezug auf Fortbildungsmaßnahmen in der Justiz und die Bereitstellung von Anleitungsmaterial für ehrenamtliche Betreuer durch das Gericht.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Die Arbeitsgruppe hat entsprechend ihrem Arbeitsauftrag insbesondere geprüft, ob sich aufgrund der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe weiterer Handlungsbedarf ergibt. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte in ihrem Abschlussbericht vom Mai 2009 eine Reihe justizinterner Maßnahmen empfohlen, um den Erforderlichkeitsgrundsatz zu stärken und die Qualität der Betreuung zu verbessern. Die Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe betreffen im Einzelnen:

- Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen
- Anleitungsmaterialien für ehrenamtliche Betreuer
- eine Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y
- die Einrichtung besonderer Servicestellen und Ansprechpartner
- Kostenbewusstsein, Kostentransparenz und Ausgabenbeobachtung
- Informationen zur Bedeutung der ehrenamtlichen Betreuung

(3) *Feststellungen und Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Mai 2009 empfohlenen justizinternen Maßnahmen insbesondere in den drei erstgenannten Punkten nicht umgesetzt wurden:

Fort- und Weiterbildungsangebote:

Nach den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe werden Fortbildungsveranstaltungen für Neueinsteiger und Dezernatswechsler in der Praxis zu selten angeboten, weshalb die Veranstaltungen zum Teil überbucht sind. Die Arbeitsgruppe hält es für wünschenswert, dass Fortbildungsmöglichkeiten bereits im Vorfeld, spätestens aber zu Beginn der Übernahme einer Tä-

tigkeit in betreuungsrechtlichen Dezernaten bestehen (zum Beispiel in Form von Einführungstagungen). Bedeutsam sind aus Sicht der Arbeitsgruppe auch Fortbildungsangebote für die nichtrichterlichen Mitarbeiter an den Betreuungsgerichten (z.B. Schulung im Umgang mit ehrenamtlichen Betreuern) sowie interdisziplinäre Tagungen. Letztere könnten den interdisziplinären Austausch fördern sowie zur Bildung und Verfestigung von Netzwerken beitragen.

Anleitungsmaterial für ehrenamtliche Betreuer:

Nach den praktischen Erfahrungen der Arbeitsgruppe wird die Anleitung ehrenamtlicher Betreuer seitens der Gerichte nach wie vor sehr unterschiedlich gehandhabt. Zwar ist Informationsmaterial für ehrenamtliche Betreuer grundsätzlich vorhanden. Nicht hinreichend sichergestellt ist jedoch, dass die vorhandenen Informationen dem ehrenamtlichen Betreuer im Zeitpunkt der Erstbestellung ausgehändigt werden. Ob und durch welche Stelle eine Anleitung des ehrenamtlichen Betreuers erfolgt, ist in der Praxis oftmals nicht klar geregelt, weshalb regional erhebliche Unterschiede bei der Informationsverteilung bestehen. Die Arbeitsgruppe spricht sich insoweit dafür aus, im Rahmen der gerichtsinternen Organisation sicherzustellen, dass ehrenamtliche Betreuer zum Zeitpunkt der Amtsübernahme eine erste Handreichung durch das Gericht erhalten. Diese soll zudem den Hinweis auf Hilfestellungen seitens der Betreuungsvereine und -behörden enthalten.

Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y

Die Arbeitsgruppe hält die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y für unabdingbar und dringt auf eine rasche Umsetzung des Vorschlags. Das Personalbedarfsberechnungsbemessungssystem PEBB§Y stellt für die richterliche Tätigkeit im Betreuungsverfahren auf den Bestand von Betreuungsverfahren ab. Je größer die Zahl der anhängigen Betreuungsverfahren ist, desto größer ist die durch PEBB§Y abgebildete Arbeitsbelastung. Nicht erfasst wird hingegen der Zeitaufwand, der mit der Ablehnung einer nicht erforderlichen Betreuung sowie mit Genehmigungsverfahren bei Bevollmächtigten verbunden ist. Im Hinblick auf den Pensenschlüssel ist die Vermeidung einer Betreuung für den Betreuungsrichter wenig attraktiv, zumal die Ablehnung einer Betreuung in der Regel mit einem größeren tatsächlichen Zeitaufwand verbunden ist. Gleiches gilt für die Bestellung eines ehrenamtlichen Betreuers, für dessen Beratung ebenfalls in der Regel mehr Zeit erforderlich ist.

Die derzeitige Ausgestaltung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y wirkt daher dem Erforderlichkeitsgrundsatz und dem Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung eher entgegen, als sie zu fördern. Die Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz nun auch durch die VN-Behindertenrechtskonvention gestärkt wird. Die Arbeitsgruppe

spricht sich daher mit Nachdruck für eine rasche Anpassung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y aus. Neben der Ablehnung einer Betreuung sollten auch Genehmigungsverfahren bei Bevollmächtigten in PEBB§Y erfasst werden. Diese Anpassung sollte bereits vor der für das Jahr 2014 geplanten Neubewertung erfolgen. Dabei könnte bis zur Neuerhebung für die Ablehnung einer Betreuung derselbe Pensenschlüssel wie für die Bestellung eines Betreuers angesetzt werden. Nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppe ist die Ablehnung einer Betreuung in der Praxis regelmäßig mit einem höheren tatsächlichen Zeitaufwand verbunden als die Bestellung eines Betreuers.

Mit Blick auf die Vorschläge zur Kostenbeobachtung (vgl. unten III. 2. h) S. 50f.) weist die Arbeitsgruppe zudem darauf hin, dass ein korrektes Ausfüllen des Zählblattes wichtig ist. Eine klare Regelung zur Verantwortlichkeit für diese Tätigkeit in der gerichtlichen Organisation ist im Interesse aller Beteiligten.

Besondere Servicestellen und Ansprechpartner

Den Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Einrichtung besonderer Servicestellen für betreuungsrechtliche Dezernate sowie zur Benennung eines erfahrenen Betreuungsrichters als Ansprechpartner hält die Arbeitsgruppe für sinnvoll, jedenfalls soweit sich dies im Einzelfall unter Berücksichtigung der Größe des Gerichts organisatorisch ermöglichen lässt. Nach den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe sind derartige organisatorische Maßnahmen bei Gerichten bislang jedoch weitgehend nicht erfolgt.

Zu den Maßnahmen zur Förderung des Kostenbewusstseins, der Kostentransparenz und der Ausgabenbeobachtung wird auf die Ausführungen im Abschnitt III.2.h. (S. 50f.) verwiesen. Den Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Information der Gerichte über die Bedeutung der ehrenamtlichen Betreuung hält die Arbeitsgruppe im Grundsatz für richtig, dieses Wissen ist nach ihrer Einschätzung inzwischen bei den Gerichten weitgehend vorhanden.

e) Netzwerkarbeit (Betreuungsarbeitsgemeinschaften)

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe spricht sich für eine Institutionalisierung örtlicher Arbeitsgemeinschaften aus, d.h. verbindliche Organisationsstrukturen für die Netzwerkarbeit zu schaffen. Sie appelliert zudem an die Länder, überörtliche Fragestellungen im Betreuungswesen durch landesweite Arbeitsgemeinschaften zu behandeln und zu koordinieren.

(2) Ausgangslage und Hintergrund

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte in ihrem Abschlussbericht von Mai 2009 Defizite bei der Quantität und Qualität örtlicher und überörtlicher Betreuungsarbeitsgemeinschaften festgestellt und eine Erhebung des Bestands örtlicher Arbeitsgemeinschaften empfohlen. Außerdem sollten nach dem Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Anreize zur Bildung örtlicher Betreuungsarbeitsgemeinschaften gesetzt werden und durch Aufklärungskampagnen über die Bedeutung informiert werden.

(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe

Nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppe wurden die Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Stärkung örtlicher und überörtlicher Betreuungsarbeitsgemeinschaften nur unzureichend umgesetzt; Bestand und Qualität der Arbeit von örtlichen und überörtlichen Arbeitsgemeinschaften sind nach wie vor regional sehr unterschiedlich. Die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe empfohlene Erhebung des Bestands örtlicher Betreuungsarbeitsgemeinschaften ist in den Ländern nach wie vor erforderlich. Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe kann jedoch seit 2009 bei der Bildung örtlicher Betreuungsarbeitsgemeinschaften zumindest ein gewisser positiver Trend ausgemacht werden, nicht jedoch im Bereich der überörtlichen Arbeitsgemeinschaften. Insgesamt seien sowohl der Bestand als auch die Qualität der Arbeit von örtlichen und überörtlichen Arbeitsgemeinschaften nach wie vor regional sehr unterschiedlich.

Die Arbeitsgruppe betont, dass die Bildung und aktive Gestaltung örtlicher Arbeitsgemeinschaften ein wichtiger Baustein ist, um die Qualität im Betreuungswesen bestmöglich zu sichern. Der interdisziplinäre Erfahrungsaustausch gibt Betreuern die Möglichkeit, das eigene Handeln zu überprüfen und sich über schwierige Fragestellungen mit anderen auszutauschen. Der Netzwerkarbeit kommt aber auch mit Blick auf die VN-Behindertenrechtskonvention und den strikten Vorrang betreuungsvermeidender Hilfen besondere Bedeutung zu. So kann die erfolgreiche Vernetzung aller Akteure bei der Suche und Vermittlung anderer Hilfen eine wertvolle Unterstützung sein. Die Arbeitsgruppe spricht sich daher weiterhin mit Nachdruck für die Institutionalisierung örtlicher Arbeitsgemeinschaften aus. Die Initiative zur Errichtung örtlicher Arbeitsgemeinschaften und die treibende Funktion für deren Arbeit sollten dabei von den Betreuungsbehörden ausgehen; die Gerichte sollten als ständiger Partner beteiligt sein.

Sie appelliert zudem an die Länder, überörtliche Fragestellungen im Betreuungswesen durch landesweite Arbeitsgemeinschaften zu behandeln und zu koordinieren. In diesem Zusammenhang sah es die Arbeitsgruppe als wünschenswert an, dass sich die Länder über die

Gestaltung von überörtlichen Arbeitsgemeinschaften länderübergreifend austauschen und eine Kooperation zwischen den betroffenen Ressorts stattfindet. Als überörtliche Aufgaben denkbar sind beispielsweise die Koordination interdisziplinärer Fortbildungsveranstaltungen, die Steuerung des Austauschs zwischen Betreuungsbehörden und -vereinen sowie die Entwicklung von Handlungsempfehlungen.

f) Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vorsorgevollmacht

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, die persönliche Beratung und Betreuung der Vorsorgebevollmächtigten bei der Wahrnehmung ihrer konkreten Aufgaben auszubauen und zu stärken. Zu diesem Zweck empfiehlt die Arbeitsgruppe eine Einbeziehung der Bevollmächtigten in § 5 Betreuungsbehördengesetz, der bislang die Einführung und Fortbildung der Betreuer regelt. Davon unabhängig regt die Arbeitsgruppe an, die zukünftige Entwicklung im Bereich beruflich geführter Vorsorgevollmachten aufmerksam zu beobachten.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Das Prinzip der Erforderlichkeit prägt das gesamte Betreuungsrecht. Wenn die Angelegenheiten des Betroffenen ebenso gut durch einen Bevollmächtigten besorgt werden können, darf kein Betreuer bestellt werden, § 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB. Die Vorsorgevollmacht ist daher ein wichtiges Instrument, um Betreuungen zu vermeiden und das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu sichern.

Vor diesem Hintergrund gehörte es zu den Zielen des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, das Institut der Vorsorgevollmacht im Interesse der Betroffenen zu stärken (vgl. BT-Drs. 15/2494 S. 14 ff.). Nach den Ergebnissen der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes konnte dieses Ziel erreicht werden. Dazu haben die Unterstützung bei der Errichtung von Vorsorgevollmachten sowie die Beratung von Vorsorgebevollmächtigten durch Betreuungsvereine und -behörden (§ 1908f Absatz 4 BGB, § 4 BtBG), aber auch die Informationsbroschüren des Bundes und der Länder sowie die Errichtung des Zentralen Vorsorgeregisters wesentlich beigetragen. Der ISG-Endbericht verweist insoweit auf die Zunahme registrierter Vorsorgevollmachten und die gestiegene Anzahl der Fälle, in denen eine Betreuung aufgrund einer Vollmacht vermieden werden konnte (vgl. ISG-Endbericht S. 29). Der ISG-Endbericht weist jedoch auch darauf hin, dass es in Einzelfällen auch bei Vorsorgevollmachten zu Problemen kommen kann, die eine Einschaltung des Gerichts erforderlich machen. Somit ist mit der Zunahme der Vorsorgevollmachten zugleich ein leichter Anstieg der Kontrollbetreuungen und der Fälle, in denen ein Bevollmächtigter von einem Betreuer

abgelöst wird, zu verzeichnen. Der ISG-Endbericht empfiehlt daher, die Verbreitung der Vorsorgevollmacht weiter zu stärken und gleichzeitig den Personenkreis der Bevollmächtigten besser zu informieren und zu unterstützen (a.a.O., S. 30).

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte diese Ergebnisse aufgegriffen und in ihrem Abschlussbericht vom Mai 2009 eine Beibehaltung und Stärkung der Kapazitäten der Betreuungsbehörden und -vereine für die Aufklärung und Beratung über Vorsorgevollmachten gefordert. Sie hat zudem die Bedeutung geeigneter Anlaufstellen für Vorsorgebevollmächtigte sowie der Aufklärung bestimmter Berufsgruppen (Ärzte, Krankenhäuser, Heime) betont (vgl. Abschlussbericht, S. 56f). Aufbauend auf diesen Empfehlungen hat die Arbeitsgruppe den Stand der Umsetzung beraten und eigene Hinweise und Empfehlungen entwickelt.

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe bekräftigt, dass die Vorsorgevollmacht ein wichtiges Instrument zur Betreuungsvermeidung und zur Wahrung der Selbstbestimmung darstellt. Das Angebot der von Bund und Ländern angebotenen allgemeinen Informationsmaterialien ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe ausreichend. Die Nachfrage insbesondere nach den Druckversionen der Broschüren ist anhaltend groß. Mehrsprachige Informationsangebote wie beispielsweise der derzeit von den Ländern Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein erarbeitete Informationsflyer stellen hierzu eine sinnvolle Ergänzung dar.

Aufklärung, Beratung und Information im Zusammenhang mit Vorsorgevollmachten obliegt vor allem den Betreuungsvereinen und Betreuungsbehörden. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die finanzielle Förderung von Maßnahmen im Zusammenhang mit Vorsorgevollmachten nach wie vor verbesserungsbedürftig ist. Sie empfiehlt, dass die Förderrichtlinien der Länder bei einer Fokussierung auf Querschnittsaufgaben diese Aufgaben besonders berücksichtigen. Einen anhaltenden Bedarf an Informationen erkennt die Arbeitsgruppe weiterhin bei bestimmten Berufsgruppen, vor allem bei Ärzten und Mitarbeitern von Banken.

Die Arbeitsgruppe weist daraufhin, dass die Vorsorgevollmacht ein hohes Maß an Selbstbestimmung bieten kann, jedoch nicht in jedem Einzelfall das bessere Vorsorgeinstrument ist. Die Beratung zur Vorsorgevollmacht sollte auch auf bestehende Missbrauchsgefahren hinweisen. Die Errichtung einer Vorsorgevollmacht setzt ein besonderes persönliches Vertrauensverhältnis zum Bevollmächtigten voraus. Anders als der Betreuer unterliegt der Bevollmächtigte keiner gerichtlichen Aufsicht. Der Vollmachtgeber muss sich dieses Unterschieds zur Betreuung bewusst sein, um die Bedeutung einer Vorsorgevollmacht richtig einschätzen und abwägen zu können. In manchem Fall kann die Erstellung einer Betreuungsverfügung

vorzugswürdig sein. Vor diesem Hintergrund regt die Arbeitsgruppe an, insbesondere die zukünftige Entwicklung im Bereich beruflich geführter Vorsorgevollmachten aufmerksam zu beobachten.

Mit der steigenden Zahl von Vorsorgevollmachten nimmt auch die Bedeutung der Beratung und Hilfestellung für Bevollmächtigte bei ihrer Aufgabenwahrnehmung im Vorsorgefall zu. Die vorhandenen Informationsmaterialien und Handreichungen sind zwar eine erste Hilfe, sie können jedoch die persönliche Beratung und Betreuung der Bevollmächtigten bei der Wahrnehmung der Aufgaben nicht ersetzen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, die Beratung und Unterstützung der Vorsorgebevollmächtigten auszubauen und zu stärken. Sie schlägt anknüpfend an die Änderung des § 4 BtBG durch das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz, mit der die Beratung und Unterstützung des Bevollmächtigten ergänzt wurde, eine entsprechende Änderung des § 5 BtBG vor. Die Anleitungspflicht der Betreuungsbehörde soll neben dem Betreuer auch den Bevollmächtigten erfassen.

§ 5 BtBG soll wie folgt geändert werden (Änderungen in Kursivschrift):

„Die Behörde sorgt dafür, dass in ihrem Bezirk ein ausreichendes Angebot zur Einführung der Betreuer *und der Bevollmächtigten* in ihre Aufgaben und zu ihrer Fortbildung vorhanden ist.“

Aufgrund der wichtigen Funktion, die den Betreuungsbehörden und -vereinen im Zusammenhang mit der Beratung und Unterstützung der Bevollmächtigten zukommt, betont die Arbeitsgruppe die Bedeutung einer angemessenen Ausstattung bzw. Förderung (vgl. in Bezug auf Betreuungsbehörden oben II. 4. d) S. 29f. sowie in Bezug auf Betreuungsvereine oben III. 2. c) S. 38f.).

In diesem Zusammenhang empfiehlt die Arbeitsgruppe zudem, die Betreuungsvereine in der Öffentlichkeit besser bekannt zu machen. Derzeit ist der Bekanntheitsgrad regional noch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Arbeitsgruppe schlägt daher den Aufbau von Internetangeboten vor, mit dessen Hilfe sich Bürger über wohnortnahe Betreuungsvereine informieren können. Solche Suchfunktionen sind derzeit nur stellenweise, nicht aber flächendeckend auf Landesebene vorhanden.

g) Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung

(1) *Vorschlag der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass den Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Förderung des Ehrenamts in einigen Bereichen Rechnung getragen worden ist. Sie emp-

fiehlt, Maßnahmen zur Würdigung des ehrenamtlichen Engagements fortzuführen. Sie sieht Verbesserungsmöglichkeiten im Umgang der Gerichte und Behörden mit ehrenamtlichen Betreuern sowie bei deren Anleitung und Unterstützung.

(2) Ausgangslage und Hintergrund

Ein Berufsbetreuer soll nach § 1897 Absatz 6 BGB nur dann bestellt werden, wenn keine andere geeignete Person zur Verfügung steht, die zur ehrenamtlichen Führung der Betreuung bereit ist. Bei der Auswahl ist auf die verwandtschaftlichen und sonstigen persönlichen Bindungen des Volljährigen Rücksicht zu nehmen, § 1897 Absatz 5 BGB. Der in Absatz 5 genannte Personenkreis wird für den Betroffenen – soweit es beispielsweise keine Interessenkonflikte oder Streit gibt – in vielen Fällen der am besten geeignete sein. Die Betreuung durch eine vertraute Person aus dem eigenen Umfeld stellt für den Betroffenen einen weit weniger einschneidenden Eingriff als eine Berufsbetreuung dar. Aber auch bei einem Betreuer, der die Betreuung allein aus bürgerschaftlichem Engagement übernimmt, wird die persönliche Hilfe für den Betreuten im Vordergrund stehen. Die Berufsbetreuungskosten für den Betreuten und im Fall der Mittellosigkeit für den Justizhaushalt werden vermieden (vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, S. 40). Auch um die Effizienz der betreuungsrechtlichen Ressourcen zu sichern, ist es notwendig, die ehrenamtliche Betreuung durch Verbesserung der Rahmenbedingungen zu stärken.

Die einzelnen Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgruppe betreffen insbesondere:

- die Anhebung des Steuerfreibetrags für die pauschale Aufwandsentschädigung ehrenamtlicher Betreuer,
- Einbeziehung ehrenamtlicher Betreuer in eine kostenlose Sammelhaftpflicht- und -unfallversicherung,
- die Stärkung des Ansehens des Ehrenamts in der Öffentlichkeit sowie
- den Ausbau der Anlaufstellen für ehrenamtliche Betreuer.

(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe

Die Empfehlung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Anhebung des Steuerfreibetrags für die pauschale Aufwandsentschädigung ehrenamtlicher Betreuer ist durch das Jahressteuergesetz 2010 (JStG 2010) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1768) umgesetzt worden ist. Ab dem Veranlagungszeitraum 2011 sind die pauschalen Aufwandsentschädigungen bis zu einem Jahresbetrag von 2.100,- EUR steuerfrei. Der erhöhte Freibetrag honoriert das Engagement von ehrenamtlichen Betreuern und vereinfacht deren Arbeit. Nunmehr kann ein eh-

renamtlicher Betreuer mehrere Betreuungen führen und jeweils die Pauschale in Anspruch nehmen, ohne hierfür – bis zur Obergrenze – steuerpflichtig zu werden.

Die Arbeitsgruppe unterstützt die Einschätzung, dass der Einbeziehung der ehrenamtlichen Betreuer in die bestehenden Sammelhaftpflicht- und Unfallversicherungen von wesentlicher Bedeutung ist und erhalten bleiben sollte. Nach den Erkenntnissen der Arbeitsgruppen ist in allen Ländern insoweit ein hinreichender Versicherungsschutz für Ehrenamtliche gewährleistet.

Um dem Rückgang ehrenamtlicher Betreuungen entgegenzuwirken, spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, die bisherigen Bemühungen zur Stärkung des Ansehens in der Öffentlichkeit fortzuführen und zu intensivieren. Die Arbeitsgruppe betont die große Bedeutung, die Veranstaltungen – wie beispielsweise ein „Tag der Betreuung“ – zur Würdigung des Engagements ehrenamtlicher Betreuer für die Teilnehmer und ihr Ansehen in der Öffentlichkeit haben. Solche Veranstaltungen sollten weiterhin von den Ländern und vom Bund ausgerichtet werden. Das Bundesministerium der Justiz plant für 2011 einen „Tag des Ehrenamts in der Justiz“, der auch ehrenamtliche Betreuer würdigen wird. Die Arbeitsgruppe erkennt aber auch bei Gerichten und Behörden weiterhin Potentiale, den Umgang mit ehrenamtlichen Betreuern zu verbessern. Ehrenamtliche Betreuer fühlen sich nach den Erfahrungen der Arbeitsgruppe im Vergleich zu anderen Ehrenamtlichen in der Justiz teilweise weniger anerkannt. Ein sensibler Umgang in verschiedenen Bereichen (beispielsweise bei der Ausdrucksweise in amtlichen Schreiben und bei den Anforderungen von Unterlagen) könne motivieren und helfen, Barrieren abzubauen. Ein anerkennendes Miteinander kann dazu beitragen, Ehrenamtliche in ihrer täglichen Arbeit zu unterstützen und zu motivieren.

Geeignete Anlaufstellen für ehrenamtliche Betreuer müssen in erster Linie Betreuungsvereine sowie Betreuungsbehörden sein. Hier ist ein weiterer Ausbau in Form einer besseren Förderung (vgl. oben III. 2. c) S. 38) und Ausstattung (vgl. oben II. 4. d) S. 29) erforderlich. Zentrale Anlaufstellen bei Gerichten, die ebenfalls von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe empfohlen wurden, sind nach den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe bisher nicht eingerichtet worden. Verbesserungspotentiale erkennt die Arbeitsgruppe zudem beim Zugänglichmachen von Informationen für ehrenamtliche Betreuer auch in Bezug auf Anlaufstellen (vgl. hierzu Maßnahmen bei Betreuungsgerichten, oben III. 2. d.) S. 41f.) Im Hinblick auf den Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines Qualitätsleitfadens begrüßt die Arbeitsgruppe, dass inzwischen eine entsprechende Initiative der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe - BAGüS - sowie des Deutschen Landkreistags und des Deutschen Städtetags für gemeinsame Empfehlungen zum Anforderungsprofil von

Betreuungsbehörden und zur Anerkennung von Betreuungsvereinen nach § 1908f BGB ins Leben gerufen wurde, die derzeit Orientierungshilfen für die Arbeit der Betreuungsvereine und -behörden entwickelt. Ein Abschluss ist Ende dieses Jahres zu erwarten.

h) Maßnahmen zur Kostenbeobachtung und -steuerung

(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe spricht sich eindringlich dafür aus, die Sondererhebung im Betreuungsrecht dauerhaft fortzuführen und die Erhebung im Hinblick auf die erforderlichen Daten anzupassen. Insbesondere sollte das Verhältnis ehrenamtlicher und beruflicher Betreuungen auch im Bestand erfasst werden.

(2) Ausgangslage und Hintergrund

Daten zum Betreuungswesen sind der Geschäftsübersicht 2 der Amtsgerichte (GÜ2) und der sogenannten Sondererhebung zu Betreuungsverfahren zu entnehmen. Die Betreuungskosten der Landesjustizhaushalte werden noch bis November 2011 im Rahmen einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz vierteljährlich bei den Landesjustizverwaltungen abgefragt, zusammengestellt und anhand weiterer Indikatoren ausgewertet.⁵

Die Zahl der Betreuungen steigt weiterhin von Jahr zu Jahr an, auch wenn die Steigerungsrate in den letzten Jahren merklich abflacht. Die Ausgaben steigen dabei stärker an als die Zahl der Betreuungen (vgl. ISG Kostenabfrage bei den Ländern - Anlage 5). Sowohl die ISG-Studien⁶ als auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht haben sich mit den Ursachen des Kostenanstiegs sowie mit möglichen Maßnahmen zur Kostensteuerung befasst. Von besonderer Bedeutung für die Kostenentwicklung ist danach die Anzahl der beruflichen Betreuungen. Das Verhältnis von beruflichen und ehrenamtlichen Betreuungen lässt sich jedoch nur bei Erstbestellungen statistisch ablesen, nicht jedoch für den Bestand der Betreuungsverfahren.

Die Optimierung der Ressourcen im Betreuungsrecht dient dabei dem Zweck, dass das Betreuungsrecht dort, wo es wirklich gebraucht wird, in dem erforderlichen Maß zum Einsatz kommt (vgl. Abschlussbericht 2009, S. 49). Der ISG-Endbericht und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe schlagen insbesondere folgende Maßnahmen vor:

⁵ Vgl. auch die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz durchgeführte Studie „Ausgabenmonitoring und Expertisen zum Betreuungsrecht“ vom 29. Oktober 2010 - BtPrax Sonderheft 2011

⁶ Sowohl im Rahmen der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes (Fußnote 2) als auch im Rahmen des Ausgabenmonitorings (Fußnote 5).

- Kontinuierliches Ausgabenmonitoring, insb. dauerhafte Fortführung der Sondererhebung zum Betreuungsverfahren sowie
- statistische Erfassung der beruflichen und ehrenamtlichen Betreuung
- Förderung des Kostenbewusstseins und der Kostentransparenz

(3) Überlegungen der Arbeitsgruppe

Eine Beobachtung der Entwicklung im Betreuungswesen bedarf einer dauerhaften statistischen Erfassung. Für die Entwicklungen im Betreuungswesen sind verschiedene Faktoren verantwortlich, deren Zusammenwirken derzeit nur ungenügend anhand statistischer Daten nachvollzogen werden kann. Um die Kostenentwicklungen beobachten zu können sowie Ursachen für Veränderungen und Auswirkungen von Maßnahmen beurteilen zu können, bedarf es daher einer Fortführung und Erweiterung der vorhandenen Justizstatistik. Die Arbeitsgruppe spricht sich eindringlich dafür aus, die Sondererhebung als dauerhafte Erhebung fortzuführen. Die Statistik sollte zumindest um den Bestand an ehrenamtlichen und beruflichen Betreuungen sowie die Betreuungskosten erweitert werden.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist es weiterhin sinnvoll, das Kostenbewusstsein von Gerichten zu fördern. Die Arbeitsgruppe weist ergänzend darauf hin, dass auch im Rahmen von Einführungs- oder Fortbildungsveranstaltungen Bewusstsein zum Thema Kosten vermittelt werden kann.

i) Schnittstellen zu andere Rechtsbereichen (Sozialrecht, Maßregelvollzug, Totensorge)

(1) Vorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe betont, dass eine Verlagerung betreuungsfremder Aufgaben in das System der rechtlichen Betreuung mit den Vorgaben der VN-Behindertenrechtskonvention nicht zu vereinbaren ist. Derartigen Entwicklungen ist entgegen zu wirken. Assistenzen und Unterstützungsleistungen im Vorfeld einer Betreuung dienen der Selbstbestimmung der Betroffenen. Durch verschiedene Dienste, beispielsweise Sozialdienste, aber auch durch die Betreuungsbehörde und Betreuungsvereine können Unterstützungen angeboten und vermittelt werden. Der Unterstützungsbedarf im sozialen Bereich, insbesondere aufgrund des Ausbaus personenzentrierter Leistungen, ist nicht durch das System der rechtlichen Betreuung zu decken.

Die Arbeitsgruppe erklärt, dass die vom Bundesverfassungsgericht geforderte verfahrensmäßige Absicherung einer Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug nicht zu den Aufgaben eines Betreuers gehören kann.

Die Arbeitsgruppe spricht sich dagegen aus, die Betreuung über den Tod hinaus fortzuführen.

(2) *Ausgangslage und Hintergrund*

Nach den Feststellungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist in der Praxis eine Verlagerung sozialen Hilfebedarfs auf die rechtliche Betreuung zu beobachten (Abschlussbericht, S. 47 und 48). Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe führt dies vorwiegend auf eine wachsende Komplexität sozialrechtlicher Rechtsvorschriften sowie auf einen Abbau von Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch Sozialbehörden zurück. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe schlägt in ihrem Abschlussbericht vom Mai 2009 daher unter anderem vor, dem Abbau anderer Hilfen entgegenzuwirken, sozialrechtliche Verfahren und Vorschriften zu vereinfachen und bei der Sozialgesetzgebung eine Abstimmung zwischen den Ressorts hinzuwirken. Diese Überlegungen sowie der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 2011 – 2 BvR 882/09 – zur Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug waren für die Arbeitsgruppe Anlass, Wechselwirkungen an der Schnittstelle zwischen Betreuungsrecht und anderen Rechtsbereichen zu beraten.

Die Arbeitsgruppe hat zudem beraten, ob die Betreuung über den Tod des Betreuten hinaus fortgeführt werden sollte. Nach der geltenden Rechtslage endet das Amt des Betreuers mit dem Tod des Betreuten. Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen (Unkenntnis des Todesfalls, unaufschiebbare Geschäfte) bleibt der Betreuer zur Geschäftsführung befugt (§§ 1908i Absatz 1 Satz 1, 1893 Absatz 1, 1698a und 1698b BGB). Dies umfasst jedoch insbesondere nicht die Aufgabe der Totensorge, die vorrangig den Angehörigen und – sofern solche nicht vorhanden sind – der Verwaltung obliegt.

(3) *Überlegungen der Arbeitsgruppe*

Die Arbeitsgruppe bestätigt, dass eine Wechselwirkung zwischen Betreuungsrecht und anderen Rechtsbereichen dahingehend besteht, dass Entwicklungen im Betreuungsrecht durch externe Faktoren beeinflusst werden. Dazu können bestimmte Entwicklungen im Sozialrecht, beispielsweise der Ausbau personenzentrierter Leistungen wie etwa das Persönliche Budget zählen.

Die Arbeitsgruppe betont, dass eine bessere Umsetzung sozialrechtlicher Beratungs- und Unterstützungsinstrumente (z.B. Gemeinsame Servicestellen der Rehabilitationsträger, Bestellungen eines Verfahrensvertreters nach § 15 Absatz 1 Nummer 4 SGB X) von besonderer Bedeutung für das Betreuungswesen ist. Durch Beratung und Unterstützung von Sozialbehörden können nicht erforderliche Betreuungen vermieden und das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen geschützt werden. Der Unterstützungsbedarf im sozialen Bereich, insbesondere aufgrund des Ausbaus personenzentrierter Leistungen, ist nicht durch das System der rechtlichen Betreuung zu decken.

Eine Verlagerung des sozialen Assistenzbedarfs auf das System der rechtlichen Betreuung ist auch unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention entgegenzuwirken. Dabei hält die Arbeitsgruppe ein Nebeneinander von sozialen Unterstützern und Beratern sowie rechtlichen Betreuern auch für den Betroffenen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention für sinnvoll, da sie unterschiedliche Funktionen erfüllen.

Im Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte verfahrensmäßige Absicherung einer Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug (Beschluss vom 23. März 2011 – 2 BvR 882/09), spricht sich die Arbeitsgruppe mit Nachdruck gegen eine Aufgabenverlagerung auf den rechtlichen Betreuer aus. Zielsetzung und Aufgabe der Zwangsbehandlung im Maßregelvollzug gehen nicht konform mit der Aufgabe des rechtlichen Betreuers. Der Betreuer entscheidet über medizinische Maßnahmen im Falle eines nicht-einwilligungsfähigen Betreuten allein unter Berücksichtigung seines Wohls, d.h. zur Abwendung einer erheblichen Selbstgefährdung. Vor diesem Hintergrund ist es dem Betreuer weder zumutbar, noch rechtlich möglich, über eine Einwilligung in eine Zwangsbehandlung zum Zwecke der Erreichung eines bestimmten Vollzugsziels – nämlich der Herstellung der Entlassungsfähigkeit im Hinblick auf den Schutz Dritter – zu entscheiden. Eine verfahrensmäßige Einbeziehung des Betreuers zur Absicherung einer Maßnahme nach Maßregelvollzugsrecht wäre daher systemwidrig.

Bei der Totensorge und der Nachlasspflege handelt es sich um betreuungsfremde Aufgaben, die mit der vormaligen Betreuungsbedürftigkeit des Verstorbenen in keinem Zusammenhang stehen. Auch in Fällen, in denen eine nicht betreute Person verstirbt, kann es zu vergleichbaren Fragestellungen im Zusammenhang mit der Bestattung oder Nachlasspflegschaft kommen. Eine Fortführung der Betreuung über den Tod hinaus birgt zudem Konfliktpotential im Hinblick auf eventuell erst später bekanntwerdende Erben oder Angehörige, die vorrangig zur Totensorge berechtigt sind. Dies birgt zugleich die Gefahr von Rechtsunsicherheiten sowie Haftungsrisiken für den Betreuer. Die Arbeitsgruppe spricht sich aus diesen Gründen gegen eine Fortführung der Betreuung über den Tod des Betreuten hinaus aus. Für eine

Gesetzesänderung besteht auch deshalb kein Bedürfnis, weil es dem Betroffenen bereits nach geltendem Recht möglich ist, zu Lebzeiten Vorsorge für seinen Todesfall zu treffen. Vorsorgevollmacht, Bestattungsverfügungen, Bestattungsvorsorgeverträge und sonstige Vorsorgeverträge stellen verschiedene Möglichkeiten dar, die Bestattung und damit zusammenhängende Vermögensangelegenheiten zu regeln. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, entsprechende Informationen zur Totensorge in die Broschüren zum Betreuungsrecht aufzunehmen.

j) Datenschutz

Bei der Verarbeitung der Daten von Betroffenen muss ein angemessenes Datenschutzniveau gesichert sein. Da das Betreuungsbehördengesetz eine bereichsspezifische Regelung nicht enthält, gelten die jeweiligen Landesdatenschutzgesetze. Eine Bundesratsinitiative aus der 16. Legislaturperiode (BT-Drs. 16/1339) hatte eine bereichsspezifische Regelung vorgeschlagen. Die Initiative war mit Ablauf der 16. Wahlperiode der Diskontinuität anheim gefallen und wurde anschließend nicht neu eingebracht. Aufgrund ihres praktischen Blickwinkels und in Ermangelung einer datenschutzrechtlichen Expertise sieht sich die Arbeitsgruppe fachlich nicht in der Position, eine Stellungnahme zu dieser spezifisch datenschutzrechtlichen Frage abzugeben.

IV. Ergebnisse des Austausches mit einzelnen Verbänden

1. Ausgangslage und Hintergrund

Mit Einrichtung der interdisziplinären Arbeitsgruppe sollte ein möglichst umfassender Blickwinkel auf das Betreuungsrecht und gleichzeitig eine effiziente Arbeit ermöglicht werden. Die Mehrzahl der Landesjustizveraltungen hat daher auf eine eigene Teilnahme verzichtet und Experten benannt. Verbandsvertreter sind bewusst nicht benannt worden. Zur Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wird ergänzend auf Seite 12f. Kapitel B I. 2. verwiesen.

Die Arbeitsgruppe hat stets auch weiteren Sachverstand in die Überlegungen einfließen lassen. Zugegangene Stellungnahmen von Verbänden sowie einschlägige Veröffentlichungen wurden innerhalb der Arbeitsgruppe fortlaufend verteilt und zur Kenntnis gebracht. Am 5. September 2011 hat die Arbeitsgruppe zudem einzelne Verbände zu einem Austausch eingeladen (Anlage 8). Die Arbeitsgruppe wollte damit ihr Meinungsbild zu den Beratungsergebnissen erweitern und das Fachwissen von Verbänden in ihre Diskussion einbeziehen. Die Arbeitsgruppe war sich dabei bewusst, dass der Teilnehmerkreis eines solchen fachlichen Austauschs nicht repräsentativ sein kann. Um Raum für das gemeinsame Gespräch zu erhalten, hat sich die Arbeitsgruppe entschieden, sieben Verbände einzuladen, die jeweils

bis zu zwei Vertreter benennen konnten. Der Einladung wurde ein Papier beigelegt, aus dem sich die Themen der Arbeitsgruppe ersehen ließen (Anlage 9). Die schriftlichen Stellungnahmen der Verbände sind als Anlagen 10 bis 16 beigelegt. Die schriftliche Stellungnahme der Lebenshilfe e.V. lag zum Zeitpunkt der Sitzung noch nicht vor und wurde vom Verband nachgereicht.

An dem Austausch haben insgesamt 11 Personen als Gäste teilgenommen. Den Gästen wurde Gelegenheit gegeben, ihre Stellungnahmen vorzutragen und zu erläutern. Der größte Teil der Sitzung war jedoch Nachfragen und der Diskussion mit den Gästen gewidmet. Einige Vertreter wiesen darauf hin, dass es sich im Rahmen dieses Austausches aus verbandsinternen und organisatorischen Gründen um die Positionen der Geschäftsstellen handelt.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe betrachteten den Austausch mit den Verbandsvertretern als fachlich bereichernd. Insbesondere die anschließende fachliche Diskussion mit den Gästen ermöglichte ein besseres Verständnis der Positionen und Überlegungen.

Die Arbeitsgruppe hat in den weiteren Beratungen nicht alle von den Gästen angesprochenen Themen und Vorschläge aufgegriffen, sondern sich – entsprechend ihrem Auftrag – auf die Themen mit Bezug zu den Strukturfragen des Betreuungsrechts beschränkt.

2. Überlegungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe sieht ihre Beratungsergebnisse und Empfehlungen im Grundsatz durch die vorgebrachten Gesichtspunkte und Argumente bestätigt. In vielen Punkten haben die Stellungnahmen der Verbandsvertreter die Annahmen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe geteilt. Mit abweichenden Einschätzungen und Vorschlägen hat sich die Arbeitsgruppe in den weiteren Beratungen argumentativ auseinander gesetzt, soweit diese Überlegungen neu waren und in die Beratungen und Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe nicht bereits ausführlich eingeflossen waren.

Die nachfolgend genannten Punkte geben nicht alle von den Gästen angesprochenen Fragestellungen wieder, sondern beschränken sich auf die von der Arbeitsgruppe beratenen Grundsatzfragen und orientieren sich an dem übersandten Themenpapier. Wegen der Einzelheiten der Stellungnahmen wird auf die Anlagen 10 bis 16 verwiesen.

a) Verbesserungsmöglichkeiten im Betreuungswesen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention

Von Seiten der Vertreter der Behindertenverbände wurden im Schwerpunkt Fragestellungen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention angesprochen. Dies betraf insbesondere den Erforderlichkeitsgrundsatz, die Vertretung bei Wahrnehmung der Angelegenheiten, die Regelungen zum Schutz von Betreuten, die Anwendung des Rechts in der Praxis sowie betreuungsvermeidende Alternativen. Die Gäste machten insoweit deutlich, dass die Positionen zu der Frage, ob das deutsche Betreuungsrecht als konventionskonform betrachtet wird, innerhalb ihrer Organisationen teilweise uneinheitlich sind. Zum Teil wurde die Befürchtung geäußert, dass das Betreuungsrecht nicht entsprechend der gesetzlichen Regelung verhältnismäßig angewendet werde (vgl. unten Anwendung in der Praxis).

Gesetzliche Regelungen

Die anschließende Diskussion der Arbeitsgruppe mit den Gästen befasste sich insbesondere mit dem Thema der gesetzlichen Vertretung durch einen Betreuer und Regelungen zum Schutz des Betreuten. In dem gemeinsamen Gespräch wurde von den Gästen die Auffassung vertreten, dass auf eine Vertretung in der rechtlichen Betreuung nicht gänzlich verzichtet werden kann. Es gebe in bestimmten Fällen keine andere Möglichkeit als die Vertretung des Betroffenen durch den Betreuer. Auch Maßnahmen zum Schutz des Betreuten müssten im Einzelfall gegen den Willen des Betreuten möglich sein, wenn dieser Wille nicht frei sei. Der Erforderlichkeitsgrundsatz sei jedoch in allen diesen Fällen unbedingt zu beachten. Er gelte sowohl bei der Bestellung eines Betreuers, als auch für dessen Tätigkeit. Alternativen zu dem Rechtsinstrument der Betreuung wurden teilweise als wünschenswert bezeichnet, jedoch nicht aufgezeigt.

Soweit über diese Grundsatzfragen hinaus Einzelregelungen des Betreuungsrechts oder anderer Rechtsgebiete von den Verbandsvertretern angesprochen und kritisch betrachtet wurden (genannt wurden beispielsweise §§ 1905, 1906 BGB sowie das Wahlrecht und das Recht der Geschäftsfähigkeit) sieht sich die Arbeitsgruppe aufgrund ihres Auftrags und der Zusammensetzung nicht in der Position, diese Fragestellungen zu bewerten.

Im Hinblick auf die vom Wahlrecht gewählte Anknüpfung an die Betreuung in allen Angelegenheiten möchte die Arbeitsgruppe jedoch auf zwei systematische Gesichtspunkte aufmerksam machen, die bei der Diskussion der wahlrechtlichen Regelung Berücksichtigung finden sollten: Die Rechtsfolge, sein Wahlrecht zu verlieren, kann bei gleichem Betreuungsbedarf von dem eher zufälligen Umstand abhängen, ob der Richter die Aufgabenkreise nahezu vollständig einzeln beschreibt oder ob er eine Betreuung für „alle Aufgabenkreise“ eingerichtet hat. Zudem ist die zunehmende Verbreitung der Vorsorgevollmacht zu bedenken,

an deren Einsatz unabhängig vom Gesundheitszustand des Vollmachtgebers ein Verlust des Wahlrechts nicht geknüpft ist.

Anwendung in der Praxis

Teilweise wurde die Befürchtung geäußert, dass das Betreuungsrecht nicht entsprechend der gesetzlichen Regelung verhältnismäßig angewendet werde. So berge eine eingerichtete rechtliche Betreuung immer die Gefahr, dass der Betreuer das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen entgegen der Vorschrift des § 1901 BGB nicht hinreichend wahre und den Erforderlichkeitsgrundsatz nicht ausreichend berücksichtige. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere eine bessere Information und Begleitung der ehrenamtlichen Betreuer gefordert sowie eine bessere Vernetzung der Beteiligten.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe kommt in § 1901 BGB ausreichend zum Ausdruck, dass bei der Wahrnehmung der Angelegenheiten die Selbstbestimmung des Betreuten zu seinem Wohl zu fördern ist und das Handeln des Betreuers sich am Erforderlichkeitsgrundsatz zu orientieren hat. Daraus ergibt sich u.a. der Vorrang der Unterstützung des Betreuten vor der Stellvertretung. Jedoch erkennt die Arbeitsgruppe Verbesserungsmöglichkeiten bei der Einführung des ehrenamtlichen Betreuers in sein Amt und bei der Unterstützung und Begleitung während der Aufgabenwahrnehmung. Die Arbeitsgruppe sieht sich durch die Diskussion darin bestärkt, Maßnahmen zur besseren Durchsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes bei der Bestellung eines Betreuers, aber auch bei der Wahrnehmung der Aufgaben durch den Betreuer vorzuschlagen. Insbesondere bei der Aufgabenwahrnehmung werden die weiteren Vorschläge unter C II. und III. dieses Abschlussberichts, zu denen beispielsweise die Auswahl des Betreuers, die Aufsicht des Gerichts, die Förderung und Arbeit der Betreuungsvereine, die Netzwerkarbeit und die Stärkung des Ehrenamts gehört, zu Verbesserungen beitragen.

Rechtstatsächliche Forschung

Einige Verbandsvertreter sprachen sich für die Durchführung einer rechtstatsächlichen Untersuchung aus. Hinsichtlich des Gegenstands der Untersuchung bestanden unterschiedliche Auffassungen. In diesem Zusammenhang wurde der Begriff der Qualität von den Verbandsvertretern zur Beschreibung unterschiedlicher Sachverhalte verwendet, beispielsweise im Hinblick auf das Betreuungsverfahren, die Aufgabenwahrnehmung durch den Betreuer, die Qualifikation des Betreuers, die Arbeit der Betreuungsvereine sowie im Hinblick auf die Angemessenheit der Vergütung für Berufsbetreuer.

Die Arbeitsgruppe diskutierte noch einmal ausführlich den Begriff der Qualität im Betreuungswesen. Sie ist weiterhin der Überzeugung, dass es keine allgemeingültigen Indikatoren für eine individuell gute Betreuung geben kann. Insbesondere sind weder die Kontakthäufigkeit noch die Anzahl der Betreuerwechsel geeignet, als Indikatoren herangezogen zu werden. So wird beispielsweise ein Betreuer, der die Betreuung krankheitsbedingt ablehnt, eine (zu) geringe Kontakthäufigkeit unter Umständen positiv bewerten. Auch aufgrund der Heterogenität der Vorstellungen der Verbandsvertreter sieht sich die Arbeitsgruppe weiter darin bestätigt, bei einer qualitativ ausgerichteten Untersuchung ausschließlich auf die Strukturen im Betreuungswesen abzustellen. Zudem hat das Projekt BEOPS nach Auffassung der Arbeitsgruppe gezeigt, dass der Infrastruktur eine Indikatorfunktion für Betreuungsqualität zukommt. Mit der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Untersuchung soll eine Gesetzesänderung entsprechend ihrer Empfehlung evaluiert werden. Auf die Überlegungen auf Seite 30f. unter Kapitel C II. 4. e) wird insoweit verwiesen.

Erprobung von Modellen

Zum Teil ist von den Verbandsvertretern die Forderung erhoben worden, modellhaft niederschwellige Unterstützungen zu erproben, die eine Unterstützung durch einen rechtlichen Betreuer ablösen sollen. Die Arbeitsgruppe hat sich mit dem Vorschlag auseinandergesetzt; sie erkennt jedoch derzeit keine ausreichenden Ansatzpunkte für solche die Betreuung ablösenden Modelle. Die Arbeitsgruppe befürwortet allerdings, weitere Möglichkeiten der betreuungsvermeidenden Unterstützung und Assistenz im sozialen Bereich zu schaffen und auszuschöpfen. Sie weist darauf hin, dass ihre Empfehlungen gerade auch dem Ziel einer besseren Vermittlung niederschwelliger Unterstützungen und Assistenzen dienen sollen. Soweit nach Ausschöpfung aller vorrangigen und niederschweligen Hilfen eine rechtliche Unterstützung erforderlich ist, stellt die rechtliche Betreuung nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine verhältnismäßige Unterstützung zum Wohle des Betreuten dar. Konzepte für ein System der rechtlichen Unterstützung, die mit einem geringeren Eingriff verbunden wären als die rechtliche Betreuung, liegen nicht vor und sind auch nicht ansatzweise erkennbar. Der Forderung nach Erprobung kann daher nicht näher getreten werden.

b) Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung

Die Verbandsvertreter befürworteten überwiegend die Überlegungen der Arbeitsgruppe (vgl. oben II. 3. S. 18f.), das System der Rechtsfürsorge beizubehalten und nicht durch eine soziale Betreuung zu ersetzen. Überzeugende Konzepte für eine Ersetzung der rechtlichen Betreuung durch eine „soziale“ Betreuung lägen nicht vor.

Anderer Ansicht war der Bundesverband der Berufsbetreuer, der seine Überlegungen zu einem übergreifenden - sozialen und rechtlichen - Betreuungssystem vortrug. Danach soll in einem Sozialgesetzbuch ein allgemeiner Anspruch geschaffen werden, über „geeignete Stellen“ einen sozialen und rechtlichen Unterstützungsbedarf zu erhalten. Wegen der Einzelheiten wird auf Anlage 14 verwiesen.

Die Arbeitsgruppe hält das Modell der geeigneten Stelle – neben erheblichen systematischen Bedenken – vor allem nicht für zielführend, um Menschen mit Unterstützungsbedarf zu mehr Selbstbestimmung zu verhelfen. Das Modell, nach dem sich eine Person um alle Angelegenheiten des Betroffenen in jeder Hinsicht kümmert, birgt zudem nach Auffassung der Arbeitsgruppe eine große Gefahr von Interessenkonflikten, des Missbrauchs und der Gewöhnung an fremdbestimmte Unterstützungen. Für das Ziel der Strukturüberlegungen, dem Anstieg von rechtlichen Betreuungen zum Schutz der Selbstbestimmung entgegenzuwirken, wäre die Einrichtung einer geeigneten Stelle im Ergebnis nicht förderlich.

c) Erforderlichkeitsgrundsatz, Schnittstelle zum Sozialsystem

Von den Verbandsvertretern wurde ganz überwiegend die Einschätzung der Arbeitsgruppe geteilt, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz in der Praxis des Betreuungswesens einer besseren Durchsetzung bedarf. Einige Verbandsvertreter beschrieben den Abbau allgemeiner sozialer Dienste und Beratungsleistungen sowie von unterstützenden Familienstrukturen, der unmittelbare Auswirkungen auf das Betreuungswesen hätte. In diesem Zusammenhang wurde die Übernahme und Führung von Betreuungen durch ehrenamtliche Betreuer als schwierig und teilweise latent überfordernd bezeichnet. Die Unterstützung und Begleitung ehrenamtlicher Betreuer bei der Aufgabenwahrnehmung wurde als besonders relevant für eine gute Betreuung gesehen. Es wurde insbesondere auch eine Verbesserung an der Schnittstelle beider Systeme gefordert.

Die Arbeitsgruppe betont, dass einer Verlagerung betreuungsfremder Aufgaben in das System der rechtlichen Betreuung auch unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention entgegen zu steuern ist. Sie schlägt in diesem Abschlussbericht ein Bündel von Maßnahmen vor, mit dem die Schnittstelle zum Sozialsystem verbessert werden soll. Sie setzt dabei vorrangig auf örtliche Strukturen zur Zusammenarbeit und sieht sich darin durch die Stellungnahmen einiger Verbände gestützt. Das betrifft die Zusammenarbeit der Betreuungsbehörde mit den Betreuungsvereinen und Betreuungsgerichten, als auch mit den zuständigen Sozialleistungsträgern. Diese kollegiale Zusammenarbeit und Vernetzung verfolgt das Ziel, die passende und vorrangige Unterstützung für den Betroffenen zu vermitteln. Die Arbeitsgruppe hat daher bewusst darauf verzichtet, eine Verbesserung der Schnittstelle

durch die Möglichkeit des unmittelbaren Anweisens von sozialrechtlichen Leistungen oder Zwangsmitteln durch das Betreuungsgericht zu empfehlen. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass eine Verbesserung zum Wohle der Betroffenen nur bei einem kollegialen Zusammenwirken in Netzwerken vor Ort erfolgen wird. Verfahrensrechtliche Zwangsmittel sieht sie als nicht förderlich an. Im Gegenteil bestünde die Gefahr eines das Verfahren verzögernden Rechtsstreits zwischen Betreuungsgericht und Betreuungsbehörde zu Lasten des Betroffenen, wenn die Betreuungsbehörde nicht oder aus Sicht des Betreuungsgerichts unzureichend berichtet und sich gegen die Androhung oder Festsetzung des Zwangsmittels zur Wehr setzt.

d) Schlussfolgerungen aus dem Endbericht des ISG /Umsetzung der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Die Verbandsvertreter teilten im Grundsatz die von der Arbeitsgruppe gezogenen Schlussfolgerungen aus dem ISG-Endbericht und zum Umsetzungsstand der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Im Einzelnen wird auf die Stellungnahmen in den Anlagen 10 bis 16 verwiesen. Nachfolgend werden daher diejenigen Fragestellungen, bei denen weitgehend Einigkeit bestand – wie beispielsweise zur Verbreitung der Vorsorgevollmacht und Förderung des Ehrenamts – nicht erneut dargestellt. Die Arbeitsgruppe hat insbesondere die nachfolgend aufgeführten ergänzenden Überlegungen angestellt.

Vor dem Hintergrund der Forderung nach Berufszulassungskriterien von berufsverbandlicher Seite bzw. von fachlichen Eignungskriterien hat die Arbeitsgruppe noch einmal ausführlich die Eignung eines Betreuers erörtert. Sie hält die vorgebrachten Argumente für nicht überzeugend und hält – auch mit Blick auf die Ergebnisse der Dialogveranstaltung mit Betroffenen – an ihren Feststellungen und Empfehlungen fest (vgl. oben III. 2. a) S. 33f.) So haben die Erfahrungsberichte der Betroffenen vor allem auf die persönliche Eignung und Empathiefähigkeit abgestellt. Die fachliche Eignung lässt sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch im Hinblick auf die Verschiedenartigkeit der Anforderungen im Einzelfall nicht sinnvoll normieren. Ergänzend weist die Arbeitsgruppe daraufhin, dass die gesetzliche Grundkonzeption von der unentgeltlichen ehrenamtlichen Betreuung ausgeht (§ 1897 Absatz 6 Satz 1 BGB). Ehrenamtliche Betreuer sind ohne formelle Qualifikationen grundsätzlich zur Führung von Betreuungen in der Lage. Eine Mindestqualifikation würde hingegen den Eindruck vermitteln, ein ehrenamtlich Betreuer erhalte eine Betreuung zweiter Klasse, und so den Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung aushöhlen.

Auch die Arbeitsgruppe sieht im Bereich der Fortbildung von Betreuungsrichtern Verbesserungsbedarf (vgl. oben III. 2. d) S. 41f.). Eine weitergehende Verpflichtung, Fortbildungsan-

gebote wahrzunehmen, hält die Arbeitsgruppe aber nicht für erforderlich. Ein Fortbildungserfolg dürfte sich nach der Überzeugung der Arbeitsgruppe nur dann einstellen, wenn der Teilnehmer aus eigenem Interesse und Wunsch an der Fortbildung teilnimmt. Dafür sind stärkere Anreize, Fortbildungen wahrzunehmen, mehr Fortbildungsangebote und bessere Rahmenbedingungen wichtig.

e) Funktion der Betreuungsbehörde

Die Feststellungen und Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Struktur im Betreuungswesen, im Einzelnen zur Stärkung der Funktion der Betreuungsbehörde, wurden von den Verbandsvertretern ganz überwiegend geteilt und begrüßt. Dies betrifft insbesondere die Regelungsvorschläge zur Anhörung der Betreuungsbehörde und zum obligatorischen Bericht der Betreuungsbehörde sowie die weiteren Aufgaben der Betreuungsbehörden. Von vielen Vertretern wurde zudem die Notwendigkeit einer angemessenen Ausstattung und Fachlichkeit der Betreuungsbehörden angesprochen. Es wurde überwiegend die Einschätzung der Arbeitsgruppe geteilt, dass die Umsetzung dieser Empfehlungen betreuungsvermeidende Wirkung haben wird.

Die Arbeitsgruppe hat sich in den weiteren Beratungen insbesondere mit der Einschätzung des Bundesverbands der freien Berufsbetreuer auseinandergesetzt, der die Meinung vertritt, dass die Vorschläge der Arbeitsgruppe in der Praxis wirkungslos bleiben würden. Der Verband schlägt stattdessen vor, die Aufgaben der kommunalen Betreuungsbehörden – größtenteils – auf die Länder zu übertragen. Die Arbeitsgruppe macht sich die in der Stellungnahme des Verbandes beschriebene Ausgangssituation, wonach in den kommunalen Sozialämtern weitgehend rechtswidrig gearbeitet werde, nicht zu Eigen. Insofern teilt die Arbeitsgruppe bereits eine Grundannahme für das Modell der Landesbehörde nicht. Dessen ungeachtet hat sie sich mit den Vor- und Nachteilen einer Landesbehörde ausführlich auseinandergesetzt.

Die Arbeitsgruppe hält das Modell im Ergebnis aus einer Vielzahl von Gründen nicht für geeignet. Mit der Schaffung einer neuen Landesbehörde würden Doppelstrukturen geschaffen werden, da nach dem Modell bestimmte Restaufgaben bei der kommunalen Betreuungsbehörde verbleiben müssten. Die Zusammenarbeit der Dienste vor Ort würde nach Auffassung der Arbeitsgruppe durch die Schaffung einer zusätzlichen Landesbehörde eher erschwert. Die Vorstellung, es ließen sich nur die Schilder am Arbeitsplatz austauschen, ohne funktionierende örtliche Strukturen zu zerstören, teilt die Arbeitsgruppe nicht. Zudem sieht die Arbeitsgruppe die Annahme einer besseren Finanzierung der Aufgabe im Land nicht belegt. Das Modell der Landesbehörde löst zudem nicht die divergierende Verantwortung für

betreuungsvermeidende Sozialleistungen bei der Kommune und für die rechtliche Betreuung beim Land. Die Arbeitsgruppe hält eine stärkere kollegiale Zusammenarbeit und Vernetzung der örtlichen Behörden, in denen sozialrechtliches und betreuungsrechtliches Wissen vorhanden ist, für erforderlich, um zum Wohle der Betroffenen die passende und vorrangige Unterstützung zu erzielen (vgl. auch oben IV. 2. c) S. 59 f.).

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge steht den Vorschlägen der Arbeitsgruppe grundsätzlich positiv gegenüber, würde aber das Modell „Eingangsinstantz“ dem obligatorischen Bericht der Behörde vorziehen. Argumente für das Modell „Eingangsinstantz“, die von der Arbeitsgruppe bisher nicht gesehen und beraten wurden, sind nicht vorgetragen worden. Die Arbeitsgruppe sieht sich jedoch durch die Stellungnahme dazu veranlasst, einen Gesichtspunkt noch einmal ergänzend darzulegen:

Die Arbeitsgruppe ist sich bei ihrem Vorschlag bewusst, dass es sich um eine Verbesserung im bestehenden System handelt, durch die eine divergierende Verantwortung für die Mittel – bei den Kommunen für die Ausstattung der Betreuungsbehörden und beim Land für die gerichtlichen Betreuungsverfahren – nicht aufgehoben wird. Dieses Auseinanderfallen würde jedoch auch bei dem Modell „Eingangsinstantz“ im Grundsatz nicht beseitigt. Das Argument, dass eine angemessene Ausstattung der Betreuungsbehörde im Falle des Modells „Eingangsinstantz“ eher zu erwarten sei als bei dem vorgeschlagenen Modell der obligatorischen Anhörung mit qualifiziertem Bericht, überzeugt die Arbeitsgruppe nicht. Denn eine Behörde ist stets sachlich und personell so auszustatten, dass sie ihre gesetzliche Aufgabe wahrnehmen kann. Die Annahme einer besseren Ausstattung rechtfertigt nach Ansicht der Arbeitsgruppe eine grundsätzliche Änderung der vorhandenen Strukturen nicht, da überwiegende sachliche Gründe für die Eingangsinstantz in den Beratungen nicht gefunden werden konnten. Erschwerend sieht die Arbeitsgruppe entstehende strukturelle Nachteile, da die verfahrensrechtlichen Regelungen zwei Verfahrensabschnitte beschreiben und Sonderregelungen für Eilverfahren vorsehen müssten. Zu den weiteren Überlegungen der Arbeitsgruppe wird auf die Ausführungen unter Kapitel C II. S. 14 ff. verwiesen.

f) Aufgabe und Funktion von Betreuungsvereinen

Im Hinblick auf die Betreuungsvereine waren die Verbandsvertreter/innen übereinstimmend der Ansicht, dass gewährleistet sein müsse, dass die Betreuungsvereine mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet werden, da andernfalls eine qualitativ hochwertige Arbeit nicht möglich sei. Gerade die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben z.B. gerichtet auf die Verbreitung von Vorsorgevollmachten könne nur garantiert werden durch eine verlässliche und angemessene Sockelfinanzierung. Mithin besteht Übereinstimmung mit den

Feststellungen und Überlegungen der Arbeitsgruppe, die eine gezieltere Förderung der Betreuungsvereine und eine dementsprechende Überprüfung und ggf. Anpassung der Förderrichtlinien der Länder empfiehlt. Insoweit wird auf Kapitel C III. 2. c) S. 38ff. verwiesen.