

# **Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht**

**Abschlussbericht**

**vom**

**20. Oktober 2011**

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Zusammenfassung</b> .....	<b>A-5</b>
<b>I. Überblick</b> .....	<b>A-5</b>
<b>II. Vorschläge der Arbeitsgruppe</b> .....	<b>A-6</b>
1. VN-Behindertenrechtskonvention.....	A-6
2. Strukturüberlegungen.....	A-7
3. Weitere Verbesserungsvorschläge und Feststellungen.....	A-8
<b>B. Einleitung</b> .....	<b>B-12</b>
<b>I. Auftrag, Zusammensetzung und Sitzungen der Arbeitsgruppe</b> .....	<b>B-12</b>
1. Auftrag .....	B-12
2. Zusammensetzung .....	B-12
3. Sitzungen.....	B-13
<b>C. Beratungen der Arbeitsgruppe</b> .....	<b>C-13</b>
<b>I. VN-Behindertenrechtskonvention</b> .....	<b>C-13</b>
1. Vorschlag der Arbeitsgruppe.....	C-13
2. Ausgangslage und Hintergrund.....	C-13
3. Überlegungen der Arbeitsgruppe .....	C-14
<b>II. Strukturüberlegungen</b> .....	<b>C-15</b>
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
<b>III. Weitere Verbesserungsvorschläge und Feststellungen</b> .....	<b>C-32</b>
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
<b>IV. Ergebnisse des Austausches mit einzelnen Verbänden .....</b>	<b>C-54</b>
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 Arbeitsgruppe<sup>1</sup> 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-

---

<sup>1</sup> 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 betreuungs fremder 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 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 2009<sup>2</sup> („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 2009<sup>3</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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](http://www.bmj.de/DE/Recht/BuergerlichesRecht/BetreuungsrechtFrauenpolitik/_node.html)

<sup>3</sup> 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](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

Insgesamt 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“<sup>4</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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-Studien<sup>6</sup> 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:

---

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

<sup>6</sup> 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 niederschwelligen 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 „Eingangsinstant“ dem obligatorischen Bericht der Behörde vorziehen. Argumente für das Modell „Eingangsinstant“, 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 „Eingangsinstant“ im Grundsatz nicht beseitigt. Das Argument, dass eine angemessene Ausstattung der Betreuungsbehörde im Falle des Modells „Eingangsinstant“ 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 Eingangsinstant 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.



---

## Beschluss

### TOP I.6

#### Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungskosten“

Berichterstatte: Sachsen

1. Die Justizministerinnen und Justizminister nehmen den in Umsetzung des Beschlusses der Frühjahrskonferenz vom 1. und 2. Juni 2006 vorgelegten Bericht der Arbeitsgruppe zu den Ursachen der Kostensteigerungen im Betreuungsrecht und die von ihr erarbeiteten Handlungsempfehlungen zustimmend zur Kenntnis.
2. Sie stellen fest, dass die Ursachen der Kostensteigerungen ebenso wie mögliche Gegenmaßnahmen teilweise außerhalb der Zuständigkeit der Justizressorts liegen. Der Vorsitzende der Justizministerkonferenz wird deshalb beauftragt, den Bericht auch dem Bundesminister für Arbeit und Soziales, der Vorsitzenden der Arbeits- und Sozialministerkonferenz und den kommunalen Spitzenverbänden zur Kenntnis zu geben.
3. Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für die Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus und bitten das Bundesministerium der Justiz, den Vorsitz zu übernehmen. Die Arbeitsgruppe soll prüfen, ob sich aus dem Endbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) über die Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Die Justizministerinnen und Justizminister erinnern in diesem Zusammenhang auch an ihren auf der Früh-



**jahreskonferenz am 29. und 30. Juni 2005 getroffenen Beschluss zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine strukturelle Reform des Betreuungsrechts.**



## Beschluss

### TOP I.12

#### **Übertragung von Aufgaben der Betreuungsgerichte auf staatliche oder kommunale Betreuungsbehörden**

Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für die Einsetzung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Bundes aus, die auf der Grundlage der Arbeitsergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Betreuungsrecht" Vorschläge für eine strukturelle Reform des Betreuungsrechts erarbeiten soll. Aufgabe soll es sein zu prüfen, ob für die rechtliche Betreuung Erwachsener künftig die originäre Zuständigkeit der Betreuungsbehörden vorgesehen werden sollte, die anstelle der Justiz mit den dafür erforderlichen Mitteln auszustatten sind.

(15 : 0 : 1 (SH))

## Anlage 2

### Teilnehmerliste

<b>lfd. Nr.</b>	<b>Name, Amtsbezeichnung</b>	<b>Organisations-einheit/Ressort</b>
1.	Frau Ackermann	Stadt Kassel -Betreuungsbehörde-
2.	Herr MR Baukhorn	Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern
3.	Herr RiAG Dodegge	Amtsgericht Essen
4.	Herr Fischbach	Betreuungsbehörde Stuttgart
5.	Frau Gerigk	Landesarbeitsgemeinschaft Betreuungsvereine Hessen c/o Betreuungsverein Biedenkopf
6.	Herr RiAG Dr. Grotkopp	Amtsgericht Ratzeburg
7.	Herr Haase ab Mai 2011 Frau Ulrike Tenta	Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Brandenburg
8.	Herr Gramm ab März 2011 Herr Kahl	Bayerisches Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
9.	Frau Kania	Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, Bremen
10.	Herr Professor Dr. Lipp	Universität Göttingen
11.	Herr Niel	Betreuungsverein Diakonie in Düsseldorf
12.	Herr Olbrich	Amtsgericht Wernigerode
13.	Herr RiAG Dr. Papesch ab März 2011 Herr MR Dr. Warnecke	Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt
14.	Herr Schlitt	Amtsgericht Kassel
15.	Frau Steen-Helms	Hessisches Sozialministerium
16.	Frau Dr. Eilers ab April 2010 Herr RiAG Türpe	Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
17.	Frau Dr. Vorholz	Deutscher Landkreistag

18.	Herr Wittich	Landkreis Schaumburg Örtliche Betreuungsbehörde
19.	Herr RiKG Dr. Zivier	Senatsverwaltung für Justiz, Berlin
20.	Vorsitz: bis Febr. 2010 Herr Dr. Meyer dann Frau Dr. Algermissen  ab Dezember 2009 Herr Sailer ab Mai 2011 Frau Mühldorfer ab August 2011 Herr Weis	BMJ Referat I A 1 bzw. I A 6
21.	R A 5 bis Aug. 2010 Frau Stark dann Herr Wagner bzw. Frau Friedrich	BMJ Referat R A 5

### **Anlage 3**

Sitzungen der Arbeitsgruppe:

- |              |   |
|--------------|---|
| 1. Sitzung:  | 16. Dezember 2009   |
| 2. Sitzung:  | 22. Februar 2010  |
| 3. Sitzung:  | 12. April 2010  |
| 4. Sitzung:  | 9. August 2010  |
| 5. Sitzung:  | 29. November 2010   |
| 6. Sitzung:  | 10. und 11. März 2011   |
| 7. Sitzung:  | 16. und 17. Mai 2011  |
| 8. Sitzung:  | 17. Juni 2011 (Dialogveranstaltung)                             |
| 9. Sitzung:  | 7. und 8. Juli 2011   |
| 10. Sitzung: | 5. und 6. September 2011 (Austausch mit Verbänden und Beratung) |
| 11. Sitzung: | 12. Oktober 2011  |

## **Anlage 4**

Betreuungsgerichtstag e.V.  
Herrn Geschäftsführer Karl-Heinz Zander  
Kurt-Schumacher-Platz 9  
44787 Bochum  
E-Mail: [bgt-ev](mailto:bgt-ev) [bgt-ev.de](http://bgt-ev.de)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.  
Herrn Oberkirchenrat Johannes Stockmeier DW der EKD  
Oranienburger Str. 13 - 14  
10178 Berlin  
E-Mail: [info@bag-wohlfahrt.de](mailto:info@bag-wohlfahrt.de)

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.  
Herrn Präsident Wilhelm Schmidt  
Michaelkirchstraße 17/18  
10179 Berlin-Mitte  
E-Mail: [info@deutscher-verein.de](mailto:info@deutscher-verein.de)

Deutscher Behindertenrat  
c/o Weibernetz e.V.  
Frau Vorsitzende des Sprecherrates Barbara Vieweg  
Kölnische Str. 99  
34119 Kassel  
[info@deutscher-behindertenrat.de](mailto:info@deutscher-behindertenrat.de)

Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e.V.  
Herrn Vorsitzender Klaus Förter-Vondey  
Brodschranzen 3-5  
20457 Hamburg  
E-Mail: [info@bdb-ev.de](mailto:info@bdb-ev.de)

Bundesverband freier Berufsbetreuer e.V.  
Bundesvorstand  
Herrn Vorsitzender Helge Wittrodt  
Richard-Wagner Str. 52  
10585 Berlin  
[info@vfbev.de](mailto:info@vfbev.de).

Bundeskonzferenz der Betreuungvereine  
c/o Diakonischer Betreuungverein  
im Landkreis Reutlingen e.V.  
Herrn Geschäftsführer Alex Bernhard  
Lerchenstraße 28  
72762 Reutlingen  
E-Mail: [info@betreuungsverein-rt.de](mailto:info@betreuungsverein-rt.de)

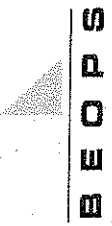
- Anlage 5-

ISG Kostenabfrage der Länder Übersicht der Jahre 2004 - 2010														
Land	Gesamtkosten 2004 bis 2010 (Quelle: ISG-Kostenabfrage der Länder)													
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Veränderungen in % 2004 bis 2010						
	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	05/04	06/05	07/06	08/07	09/08	10/09	durch- schnittl. jährl. Ver- änderung 04-10
BW	24.335.361	31.621.266	37.149.871	40.324.017	42.568.524	47.220.219	51.562.787	29,9%	17,5%	8,5%	5,6%	10,9%	9,2%	18,6%
BY	54.283.367	63.298.258	71.081.786	75.180.109	80.713.379	85.016.356	92.383.835	16,6%	12,3%	5,8%	7,4%	5,3%	8,7%	11,7%
BE	26.980.637	29.244.583	40.350.239	40.150.363	42.115.609	45.698.261	49.521.013	8,4%	38,0%	-0,5%	4,9%	8,5%	8,4%	13,9%
BB	14.600.124	17.364.747	23.776.426	24.734.096	26.656.128	27.251.850	29.607.834	18,9%	36,9%	4,0%	7,8%	2,2%	8,6%	17,1%
HB	3.772.545	4.051.651	5.302.201	6.024.250	6.367.660	6.234.807	7.077.103	7,4%	30,9%	13,6%	5,7%	-2,1%	13,5%	14,6%
HH	12.965.844	14.408.239	16.100.096	16.505.741	17.329.334	19.490.281	21.144.203	11,1%	11,7%	2,5%	5,0%	12,5%	8,5%	10,5%
HE	34.415.640	38.299.349	43.900.301	44.750.286	46.559.104	51.850.338	56.760.415	11,3%	14,6%	1,9%	4,0%	11,4%	9,5%	10,8%
MV	15.082.800	16.869.800	19.176.300	19.679.291	20.080.500	21.858.000	23.701.500	11,8%	13,7%	2,6%	2,0%	8,9%	8,4%	9,5%
NI	53.167.472	54.002.983	57.242.862	60.682.971	64.380.299	69.228.666	75.264.960	1,6%	6,0%	6,0%	6,1%	7,5%	8,7%	6,9%
NW	111.744.554	121.162.919	135.409.493	141.615.172	151.426.571	161.868.485	173.510.492	8,4%	11,8%	4,6%	6,9%	6,9%	7,2%	9,2%
RP	17.295.007	21.636.378	25.912.224	26.968.290	29.191.101	30.831.266	32.748.713	25,1%	19,8%	4,1%	8,2%	5,6%	6,2%	14,9%
SL	4.752.945	5.286.715	5.566.576	5.847.782	6.504.921	6.816.058	7.529.776	11,2%	5,3%	5,1%	11,2%	4,8%	10,5%	9,7%
SN	26.887.294	29.746.751	35.545.851	37.181.660	39.559.798	41.609.609	43.786.963	10,6%	19,5%	4,6%	6,4%	5,2%	5,2%	10,5%
ST	13.502.183	20.086.071	24.314.001	24.295.583	24.583.696	26.124.338	27.815.286	48,8%	21,0%	-0,1%	1,2%	6,3%	6,5%	17,7%
SH	14.329.268	16.749.230	18.940.898	20.615.279	22.374.500	24.442.569	26.347.083	16,9%	13,1%	8,8%	8,5%	9,2%	7,8%	14,0%
TH	15.387.919	16.314.634	17.469.481	17.844.278	19.941.895	20.876.106	22.482.410	6,0%	7,1%	2,1%	11,8%	4,7%	7,7%	7,7%
<b>Ge- samt</b>	<b>443.502.960</b>	<b>500.143.572</b>	<b>577.238.607</b>	<b>602.399.169</b>	<b>640.353.020</b>	<b>686.417.208</b>	<b>741.244.374</b>	<b>12,8%</b>	<b>15,4%</b>	<b>4,4%</b>	<b>6,3%</b>	<b>7,2%</b>	<b>8,0%</b>	<b>11,2%</b>

\* Die Angaben für 2010 sind vorläufig und können sich aufgrund möglicher Korrekturen geringfügig ändern (Stand: 25.10.2011). Ausgewertet werden dabei die Ausgaben, die in den Haushaltsabteilungen oder den Hauptkassen der Länder in dem entsprechenden Zeitraum (Quartal oder Jahr) verbucht sind. Die hier berücksichtigten Daten enthalten die Ausgaben, die im Rahmen des Führens von Betreuungen anfallen, d.h. Vergütungen für berufliche Betreuer, Aufwandspauschale für Ehrenamtliche und z.T. Kosten für Verfahrenspfleger, Sachverständigenkosten sowie teilweise geringfügige „andere Kosten“. Die anderen Kosten haben aufgrund ihrer geringen Höhe keinen relevanten Einfluss auf die Entwicklung der Gesamtkosten. Die meisten Länder (14 von 16) können zwischen verschiedenen Kostentypen differenzieren (Kosten für berufliche Betreuer, Ehrenamtliche und Sonstiges). Aufgrund dieser Differenzierung ist bekannt, dass der Großteil der Ausgaben (über 80%) aus Vergütungen für berufsmaßige Betreuer (selbstständige Berufsbetreuer und Vereinsbetreuer) besteht. Die beobachteten Ausgabenveränderungen sind daher in erster Linie durch den hohen Kostenanteil der beruflichen Betreuer bedingt.



- Anlage 6 -



# Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

AUS BEOPS

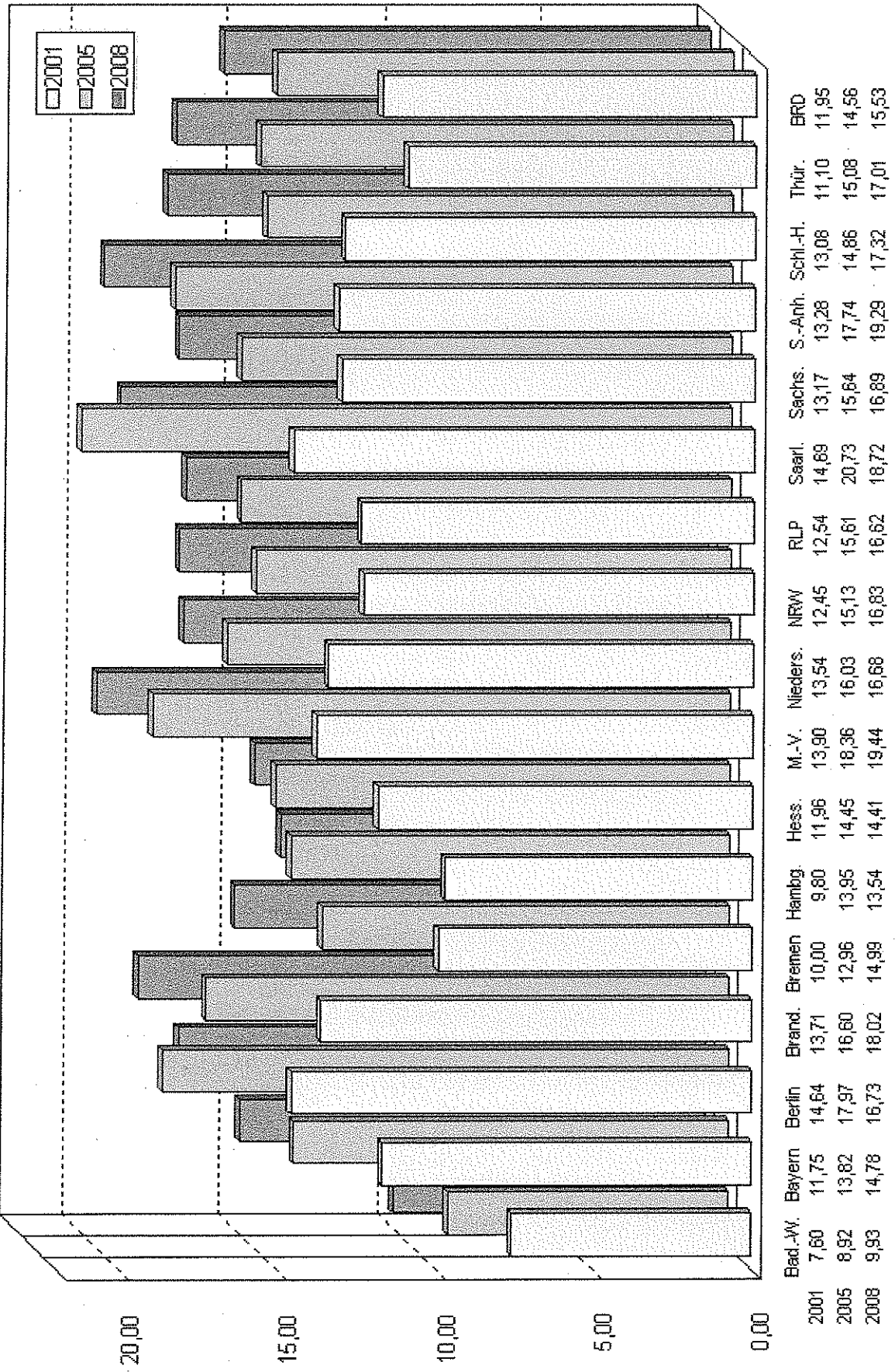
7. Sitzung der

interdisziplinären Arbeitsgruppe

am 16./17.05.2011

im Bundesministerium der Justiz

Betreuungsverfahren je 1000 Einwohner am Jahresende



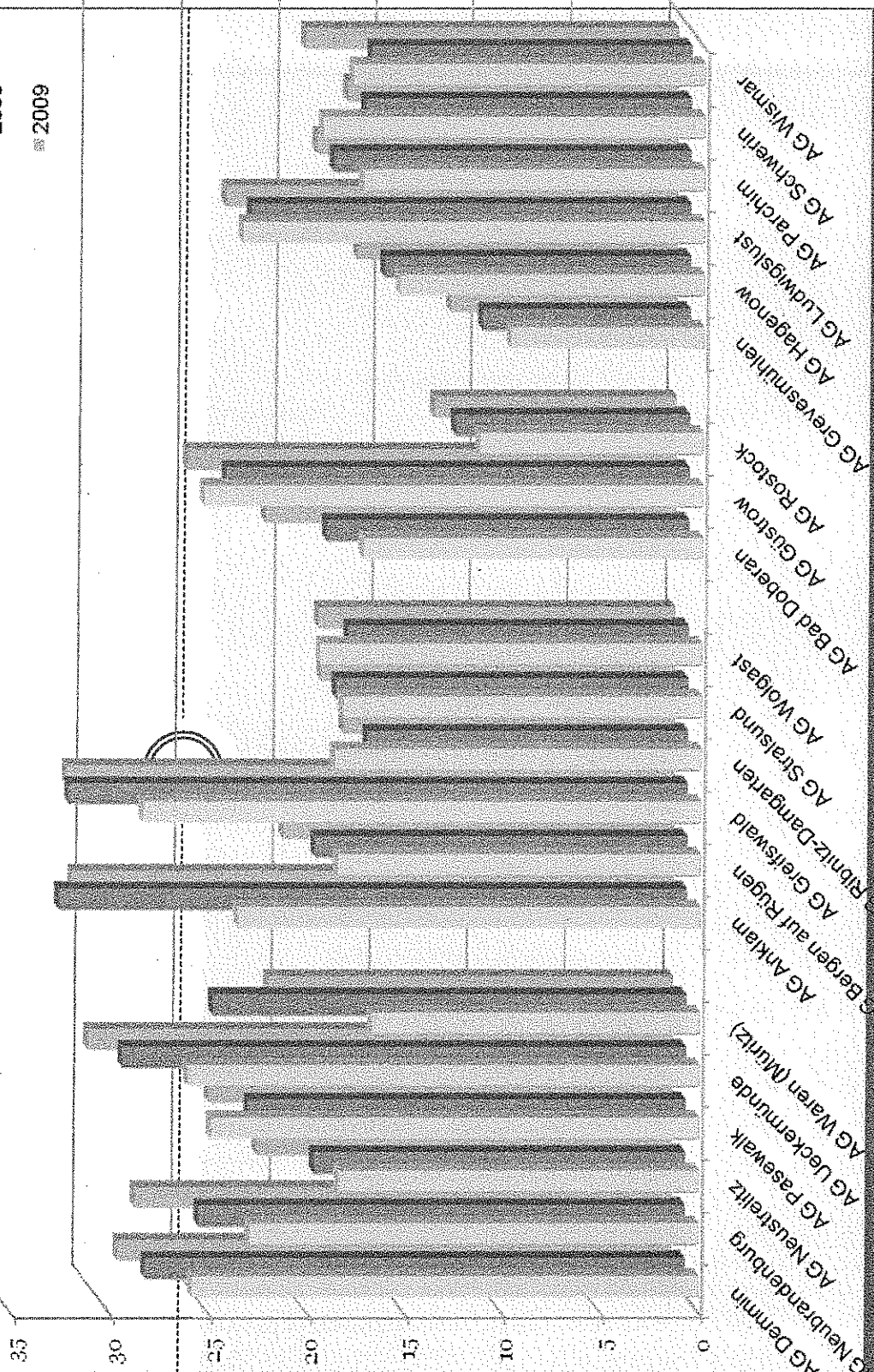
# Vergleich Betreuungs(verfahrens)dichte

■ 2006

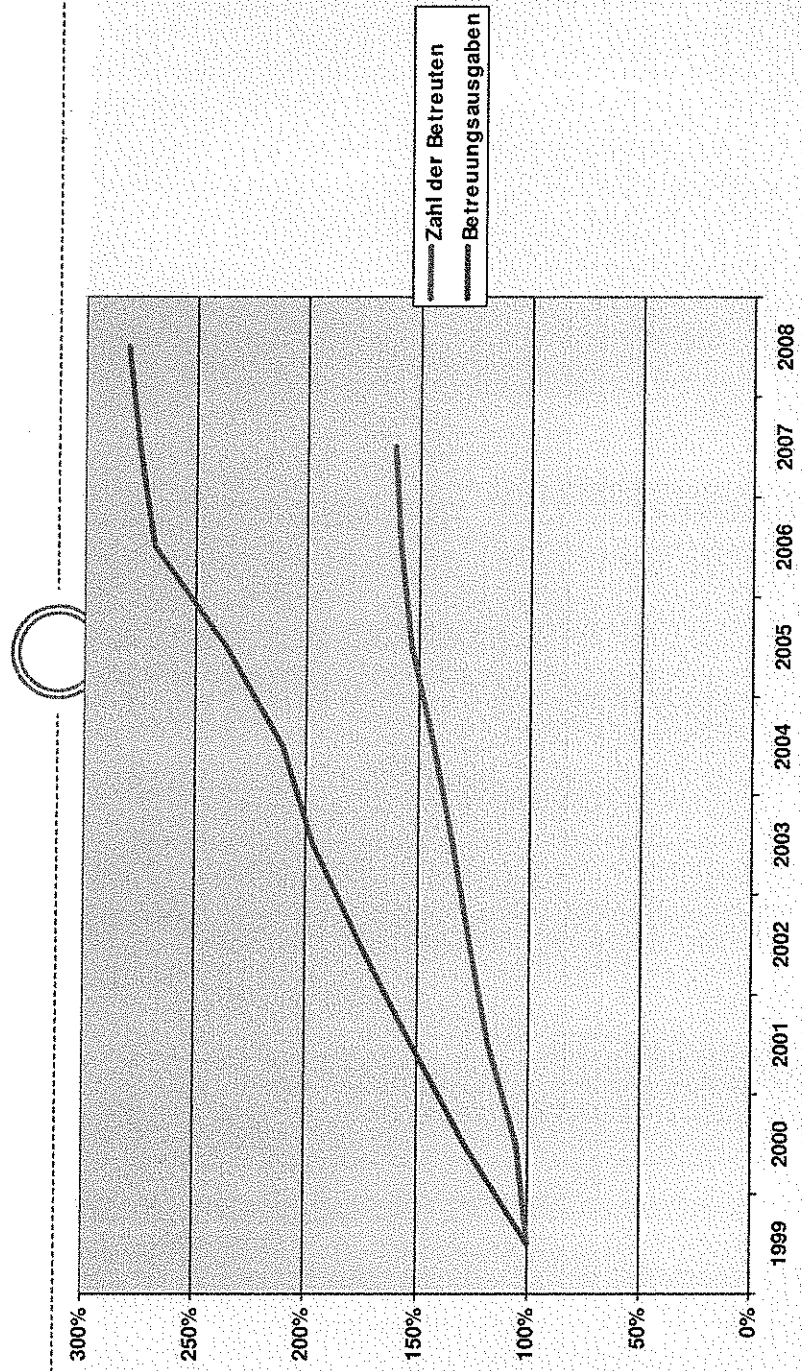
■ 2008

■ 2009

Betreute  
pro 1000  
Einwohner



# Entwicklung der Ausgaben in Betreuungssachen im Verhältnis zur Entwicklung der Zahl der Betreuungen in Mecklenburg-Vorpommern



Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern

## **Warum haben die Betreuungen so zugenommen ?**

- Demographische Entwicklung (mehr ältere, kranke Menschen, aber auch mittleren Alters, Abwanderung Junger aus MV)
- Fehlende Resilienz (= Widerstandsfähigkeit) (größere Armut in MV, stärker auflösende Familienstrukturen)
- Rolle der Gesellschaft (Staat traditionell als verantwortlicher Helfer, der Probleme abnimmt)
- Enttabuisierung (eine Betreuung verhängt sich leichter, man ist nicht mehr „verrückt“, man hat keinen „Vormund“ mehr)
- Einsparungen im sozialen Bereich (Situation der Kommunen, personelle, finanzielle Einsparungen, fehlende Motivation für die Justiz als Kostenträger Geld zu sparen)

• ....

- Auf Anregung des Justizministeriums (MV) fördert das Land M-V zusätzliche Soziale Arbeit in der Betreuungsbehörde einer Kommune
- Eine Projektgruppe untersucht in den Jahren 2008 und 2009 durch die Bildung einer Untersuchungsgruppe (zusätzliche 0,4 Stelle Soziale Arbeit) und einer Kontrollgruppe die Effekte auf etwa 2000 Betreuungsfälle
  - durch eine empirische Erhebung zu den individuellen Hilfen
  - durch Leitfadeninterviews zu strukturellen Verbesserungen, Kostenbetrachtung
  - wissenschaftliche Begleitung: Prof. Dr. Robert Northoff
  - Zusatz: Idee eines ganzheitlichen Erwachsenenhilfegesetzes

- Bildung einer **Grundgesamtheit** von Betreuungsakten
- Aufteilung in **Untersuchungsgruppe und Kontrollgruppe**
- **Parallelisierung** durch eine nach dem Zufallsprinzip erfolgende hälftige Aufteilung
- Nur in der U Gruppe zusätzlicher Einsatz einer sozialarbeiterisch fachkundigen Pädagogin mit 25 Stunden, davon **0,4 Stelle für sozialarbeiterische Intervention**
- **Beachtung der Probleme der Feldforschung**, aus rechtlichen Gründen keine vollständige Parallelisierung möglich, K-Gruppe = 1,7 Stelle, U-Gruppe = 1,4 Stelle,
- Daten zu den anfallenden **Kosten werden von JM** zur Verfügung gestellt
- **Auswertung** durch wissenschaftliche Begleitung, Diskussion mit der Projektgruppe

## **Interventionsdaten (Spezielle Hilfen)**

---

### Vorsorgevollmacht

- In etwa 10% der auswertbaren Fälle neu durch U-Gruppe veranlasst
- Betreuung steht der Vorsorgevollmacht nicht notwendig entgegen

### Soziale Betreuung in Pflegeeinrichtungen nach §§ 11 SGB XI, 45a ff SGB XI

- Ist die wohl häufigste Hilfe (geschätzt in 25% der Fälle)

### Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach §§ 53 - 60 SGB XII

- Ist eine häufige Hilfe (geschätzt in 15% der Fälle)

### Hilfen für kranke Menschen nach den §§ 4, 11, 37, 37a SGB V

- Kamen häufiger vor (geschätzt in 7% der Fälle)
-



## **Interventionsdaten/Spezielle Hilfen**

---

Soziale Dienstleistungen durch Krankenhäuser nach § 11 LKHG MV

- Kamen geschätzt in 4% der Fälle vor

Hilfen bei besonderen sozialen Schwierigkeiten nach den §§ 67 ff SGB XII

- Kamen geschätzt in 3% der Fälle vor

Hilfen nur in Ausnahmefällen

- Hilfe nach den §§ 41, 27ff SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe für junge Volljährige)
  - Unterstützung durch die Bewährungshilfe (§ 56 d StGB)
  - Strafvollzugliche Hilfen zur Entlassung (§ 74 StVollzG)
-

## **Interventionsdaten/Spezielle Hilfen**

---

### Nicht feststellbare Hilfen

- Maßnahmen der Eingliederung zur Arbeit und Leistungen nach §§ 15 SGB II, 35 IV SGB III
- Hilfen in anderen Lebenslagen nach §§ 70 – 74 SGB XII wie die Hilfe zur Fortführung des Haushalts (§ 70 SGB XII) und die Altenhilfe (§ 71 SGB XII)
- Behördliche Bestellung von Verfahrensvertretern nach § 15 I 4 SGB X
- Hilfen und Schutzmaßnahmen für psychisch Kranke entsprechend dem im PsychKG MV Gesetz geregelten Anspruch (§ 4)
- Leistungen durch eine trägerübergreifende Servicestelle nach § 22 SGB IX oder auf Grund von Rahmenverträgen (§ 79 SGB XII) oder auf Grund anderer Vereinbarungen (§§ 75ff SGB X)

### Untersuchungsgruppe

Die Hilfen wurden in der Untersuchungsgruppe tendenziell häufiger als in der Kontrollgruppe geleistet.

---



# Erledigungsdaten der Betreuungsbehörde

## Vorschläge der Betreuungsbehörde 2008

Vorschläge der BB 2008*	Untersuchungsgruppe	Kontrollgruppe
Neuvorlage: Empfehlung der Betreuung (einschließlich Mehrfachnennungen)	70 55%	65 70%
Wiedervorlage: Aufhebung der Betreuung	46 15%	32 10%

\* nGesamtU=521 und nGesamtK=482, Anlage 3

## Vorschläge der Betreuungsbehörde 2009

Vorschläge der BB 2009*	Untersuchungsgruppe	Kontrollgruppe
Neuvorlage: Empfehlung der Betreuung (einschließlich Mehrfachnennungen)	73 58%	67 66%
Wiedervorlage: Aufhebung der Betreuung	32 11%	25 9%

\* nGesamtU =532 und nGesamtK=475, Anlage 3

Hinweis: Wahrscheinlich hat es 2009 eine Annäherung der K Gruppe an die U Gruppe gegeben.



# Erledigungsdaten des Gerichts

## Entscheidungen des Gerichts 2008

Entscheidung des VG	Untersuchungsgruppe	Kontrollgruppe
Neuvorlage: Erstbestellung	68 53%	56 60%
Wiedervorlage: Aufhebung	51 16%	33 11%

\* nGesamtU = 521 und nGesamtK = 482, Anlage 3

## Entscheidungen des Gerichts 2009

Entscheidung des VG	Untersuchungsgruppe	Kontrollgruppe
Neuvorlage: Erstbestellung	64 53%	57 61%
Wiedervorlage: Aufhebung	35 13%	24 10%

\* nGesamtU = 534 und nGesamtK = 475, Anlage 3

Die Unterschiede betragen gemittelt bei Neuvorlagen etwa 7% und bei Wiedervorlagen etwa 4% der Fälle, also insgesamt etwa 5%.

## Strukturelle Verbesserungen

- Mehr Vorsorgevollmachten und Patientenverfügungen veranlassen
- Regelmäßige Beteiligung der Betreuungsbehörde (führte auch nach Forschungsprojekt in Altena zu weniger Betreuungen)
- Qualifizierte Ausbildung (typischerweise Soziale Arbeit) oder Fortbildungen und durchdachte Betreuerauswahl, angemessene Aufsicht
- Fälle ärztlicher Entscheidungen, insbesondere Eilfälle
- Bei akuten Vorfällen wird teilweise Beschleunigung des Verfahrens gewünscht



## Strukturelle Verbesserungen

- Bei Sachverständigengutachten zuerst die Betreuungsbehörde einschalten und um (Sozial-)Bericht bitten
- Übernahme von Verfahrenspflegschaften durch Rechtstudierende, Ehrenamtliche und Vereine
- Verstärkter Einsatz von ehrenamtlichen Betreuerinnen?
  - Überforderte Angehörige sind für schwerer werdende Fälle häufig nicht geeignet
- Betreuungsplan nach § 1901 IV BGB mehr nutzen

## Effizienteres Fallmanagement

- Ausbildung und fachliche Kompetenz der  
Betreuungsbehörde darf derjenigen der Betreuerinnen  
nicht nachstehen
- Mögliche betreuungsvermeidende Hilfen sollten  
systematisch aufgeklärt werden (Hilfeplan); es wird eine  
formularmäßig anzuwendende Checkliste angeregt
- Es sollten regionale Betreuungsnetzwerke aufgebaut und  
genutzt werden

## Spezifischere Fallbearbeitung

- \* Fälle der Fremdinstrumentalisierung ausschließen (Erbe? Schuldner?)
- \* Nach erfolgreichem Krisenmanagement loslassen
- \* Fälle der Demenz meist gut geeignet für ehrenamtliche Hilfe
- \* Bei geistigen Behinderungen differenzieren (leicht – schwer)
- \* Bei psychiatrischen Bildern „gesunde“ Phasen nutzen („Ruhen“)
- \* Arbeit mit Suchtkranken nur für erfahrene BetreuerInnen
- \* Doppeldiagnosen und vor allem Borderline Fälle nur an sehr erfahrene BerufsbetreuerInnen



## **Kostensparnis durch Soziale Arbeit**

---

### Ersparnisse durch Nachhaltigkeit

#### Soziale Interventionen wie

- ein gutes Krisenmanagement bei Krankheit
- der Umzug in ein geschütztes Heim
- eine gut formulierte Vorsorgevollmacht

können nachhaltig sein und länger als ein Jahr Wirkung zeigen.

### Weitere Ersparnisse

- 2009 wurden nur 64% der Neueingänge der Betreuungsbehörde überhaupt vorgelegt, hinsichtlich der weiteren 36% besteht Potential
  - Vermiedene Betreuungen sparen in einigen Fällen auch Kosten für Verfahrenspflegerinnen
  - Sachverständigenkosten wären geringer, wenn die Gutachten erst nach einer Stellungnahme der Betreuungsbehörde eingeholt würden
  - Hinzu kommen dürften Ersparnisse bei den Gerichten, wenn im Vorfeld Betreuungen vermieden werden
-

## **Kostensparnis durch Soziale Arbeit**

---

Mehrkosten bei den Kommunen durch Erfüllung von Ansprüchen?

- > **Externe Änderungen dürften kostenmäßig nicht ins Gewicht fallen**
    - Änderungen bei Verfahrenspflegschaften und Sachverständigen
    - Änderungen in Pflegeeinrichtungen und bei Eilfällen
    - Änderungen im Netzwerk und bei Betreuerinnen
  
  - > **Pflichtaufgaben bei Hilfestellungen sollten nicht betroffen sein,**
    - weil Kommune zu rechtmäßigem Verhalten verpflichtet ist
  
  - > **Bei Ermessensentscheidungen kann es sein, dass Kommune durch die Beratung ihrer eigenen Behörde zu Leistungen veranlasst wurde**
    - Wäre eine Betreuerin bestellt worden, wären die Leistungen aber später wohl auch eingefordert worden
-



**BEOPS**

## Kernaussagen BEOPS

- Ein mehr an sozialer Arbeit („Social Work“) an der Schnittstelle zum Sozialrecht lohnt sich
- Vermeidungsstrategie vor allem in leichteren bis mittleren Fällen erfolgversprechend
- Stärkung des Sozialberichts der Betreuungsbehörde
- Stärkung der Steuerungsfunktion der Betreuungsbehörde für das örtliche Betreuungswesen (Netzwerke, örtliche Fachkreise)
- Die grundsätzlichen strukturellen Schwächen des Systems lassen sich niedrigschwellig nur schwer beheben.



BEOPS

## Strukturdebatte

### Modelldiskussion:

- **Betreuungsgericht als Herr des Verfahrens; ggf. mit eigenem sozialen Dienst (Modell 1)**
- **kommunale Erstzuständigkeit; Eingangsinanz (Modell 2)**
- **umfassende kommunale Zuständigkeit; Vollübertragung (Modell 3)**

## Grundlegende Kriterien

---

### Kriterien

- Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (Richtervorbehalt, Vorgaben der Föderalismusreform)
- Das Prinzip der Subsidiarität (Selbsthilfe vor Betreuung, Kommune vor Land)
- Das Prinzip der Sachnähe (Hilfekompetenz, Entscheidungskompetenz)
- Das Prinzip der Bürgernähe (kurze Wege, unbelastete Orte)
- Das Prinzip des Einklangs mit organisationspsychologischen und erfahrungsgestützten Erkenntnissen
- Das Prinzip der Konnexität, wonach bei Aufgabenzuweisungen den Kommunen auch die entsprechenden Mittel („zweckgebunden“) zur Verfügung gestellt werden müssen

# Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz

## Modell 2

---

### Betreuungsbehörde als zentrale Eingangsstelle

Eine kommunale Behörde (z.B. die Betreuungsbehörde)

- Eingangsstelle für das Betreuungsverfahren
  - unterbreitet zunächst Hilfemaßnahmen
  - nur die verbleibenden Fälle Vorlage ans Gericht
  - Keine größeren verfassungsrechtlichen Bedenken
  - Das Prinzip der Subsidiarität wird erfüllt
  - Größere Sachnähe, bessere Kenntnis vom Betreuungsbedarf
  - Größeres soziales Netzwerk, kürzere Wege im Rathaus
  - Ausgeprägtere Bürgernähe, Kompetenz für einen Hilfeplan
  - „Geringere Bedrohlichkeit“ einer Behörde für Betreute
  - Konnexitätsprinzip dürfte greifen, da behördlicher Mehraufwand
  - Häufigste Sorge: Die Behördenmitarbeiter/innen unterliegen einem höheren Kostendruck als unabhängige Richter/innen
  - Überlegung: Das mag sein, Kommunen benötigen solide Finanzierung.
-

## **Komplexe Einflussfaktoren**

---

### Komplexe Einflussfaktoren

Komplexität der Einflussfaktoren und Stellschrauben für eine gute Zukunft der Betreuung

-> legt nach Prof. Dr. Robert Northoff einen ganzheitlichen Ansatz nahe

### Betreuungshilfegesetz - Altenhilfegesetz

Idee eines breit angelegten Betreuungshilfegesetzes

-> ist politisch Ende der 90er Jahre eingebracht worden

-> wurde an Vormundschaftsgerichtstagen (Bernd Schulte) diskutiert

-> ist auch als Altenhilfegesetz schon erörtert worden

-> scheint aber nach Leitfadeninterviews wenig bekannt zu sein



**Erwachsenenhilfegesetz als zentrale Rahmenvorschrift**

---

## **Vorteile eines Erwachsenenhilfegesetzes**

---

- > Ermöglicht eine ganzheitliche Problemlösung
- > Stellt die notwendige soziale Infrastruktur bereit
  - gewährleistet die größere Sach- und Bürgernähe
  - sichert Subsidiarität rechtlicher Betreuung gegenüber Hilfsangeboten
  - hat wahrscheinlich auch positives Kosten – Nutzen – Saldo
  - vorausgesetzt, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit wird gewahrt

### Die Analogie mit dem SGB VIII

basiert auf der Erfahrung des Wissenschaftlichen Begleiters, Herrn Prof. Dr. Robert Northoff (Hochschule Neubrandenburg), dass im SGB VIII, der Hilfedanke und das Zusammenspiel mit freien Trägern und Gerichten recht gut gelungen und erprobt ist, Hilfeinhalte und Mitwirkungen sind aber erwachsenengemäß zu gestalten

---






## Offene Fragestellungen

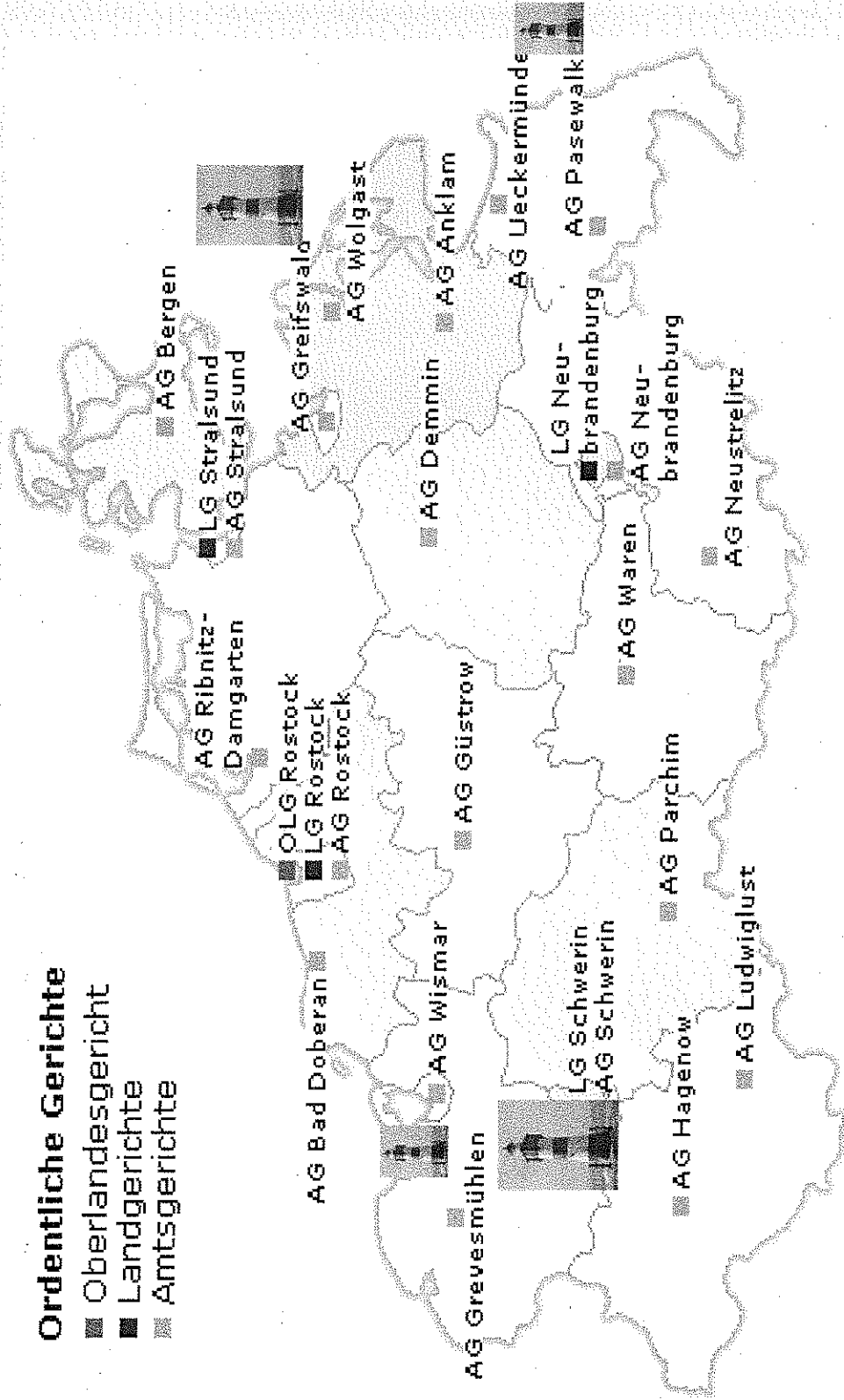
---

- > „kleine Lösung“ bietet Vorteile, verzichtet aber auf eine große Strukturrevision und lässt Fragen der sozialen Wirksamkeit auch im Verhältnis zur Fiskalstruktur offen - (welche Hemmnisse und Wirkungsmechanismen bestehen fort und wie lassen sie sich beseitigen)
  - > UN-BRK gibt Auftrag an die Praxis zur Prüfung am Maßstab der Inklusion (und Selbstbestimmung) vor – strikte Subsidiarität
  - > ISG Studie 2009 empfiehlt weitere Qualitätsuntersuchung in der Betreuung (übergreifendes Bild fehlt, bisher nur regionale Studien, u.a. BEOPS)
  - > gegenwärtige und künftige Anforderungen an die Betreuungsbehörden,/-Vereine insbesondere an deren Infrastruktur und die Schnittstelle zum Sozialrecht
  - > Altersgesellschaft – Notwendigkeit und Voraussetzungen zur Weiterentwicklung des BtBG, zukünftige Anforderungen an das soziale Komplementärsystem zur rechtlichen Betreuung - oder BetrR als eigenständiges soziales Hilferecht - EHG ?
-

# Projekt BEOPS II

## Ordentliche Gerichte

-  Oberlandesgericht
-  Landgerichte
-  Amtsgerichte





**Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit !**

**Fundstelle BEOPS:**

**<http://www.regierung-mv.de>**

**Fundstelle BEOPS II:**

**<http://www.caritas-mecklenburg.de>**

- Anlage 7 -

---

Münster, 20 Oktober 2010

# **Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht**

## 1. Vorbemerkung

Für mehr als 1,2 Mio Menschen<sup>1</sup> ist ein rechtlicher Betreuer bestellt. Gerichte entscheiden jährlich in ca. 340.000 Verfahren über die Erstbestellung eines Betreuers<sup>2</sup> oder über die Aufhebung, Verlängerung, Erweiterung oder Einschränkung eines Betreuungsverhältnisses<sup>3</sup>.

Der Entscheidung eines Gerichtes geht in der Regel ein medizinisches Sachverständigengutachten voraus, in dem zu der Frage Stellung genommen wird, ob eine psychische Krankheit oder eine körperliche, geistige oder seelische Behinderung einen Betroffenen hindert, seine Angelegenheiten ganz oder teilweise zu besorgen. Ist dies der Fall, bestellt das Gericht einen rechtlichen Betreuer.

Eine Betreuung ist aber nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten des Betroffenen durch einen Bevollmächtigten oder andere Arten der Hilfe ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können.

Ein medizinischer Sachverständiger wird auf das Vorliegen einer Erkrankung oder Behinderung, auf intrapsychische Prozesse und – je nach Fragestellung des Gerichtes und Qualität des Gutachtens – auch auf sozialmedizinische Aspekte der Lebenssituation eines Betroffenen eingehen können; er wird die soziale Situation des Betroffenen aber nicht umfassend daraufhin ausleuchten können, ob und wie der Betroffene in soziale Systeme eingebunden ist, ob es und wo es Potentiale für eine weitestgehend autonome Lebensführung gibt und wie diese erschlossen werden könnten.

Genau diese Zusammenhänge aber muss ein Gericht kennen, bevor es über die Bestellung eines Betreuers entscheidet. In der Regel wird es sich für diesen Erkenntnisgewinn im Sinne der Notwendigkeit einer Betreuerbestellung nicht auf die eigene Anschauung, z.B. bei der Anhörung des Betroffenen verlassen, sondern Expertenwissen abfragen.

Die Strukturen des Systems „Rechtliche Betreuung“ bieten dem Gericht die Möglichkeit, bei der örtlichen Betreuungsbehörde (Landkreise und kreisfreie Städte) Unterstützung bei der Sachverhaltsaufklärung abzufordern. Nach § 8 Betreuungsbehördengesetz (BtBG) ist die örtliche Betreuungsbehörde – neben anderen Aufgaben - verpflichtet, das Gericht bei der Sachverhaltsaufklärung (und bei der Gewinnung geeigneter Betreuer) zu unterstützen.

Die Unterstützung des Betreuungsgerichtes nach § 8 BtBG hat sich seit 1992 zur wichtigsten Aufgabe der Betreuungsbehörde entwickelt. Sie macht – regional mit Abweichungen – etwa 60 % der Tätigkeit der Behörde aus.<sup>4</sup> Auch wenn genaue Zahlen nicht vorliegen, gilt bundesweit: die Betreuungsgerichte nehmen in der überwiegenden Zahl der Betreuungsverfahren die Unterstützung durch die Betreuungsbehörde in Anspruch.

Allerdings: über Art und Qualität der Sachverhaltsaufklärung und der Berichterstattung an das Gericht macht das Gesetz keine Vorgaben. Dies hat zu regional unterschiedlicher Aufgabenwahrnehmung und zu unterschiedlicher Nachfrage der Gerichte geführt.

Das Gesetz macht auch keine Aussagen zur Geeignetheit von Mitarbeitern, wie z.B. § 72 SGB VIII. Die Befragung der Betreuungsbehörden im Rahmen der im Auftrag des Bundesjustizministeriums durchgeführten Rechtstatsachenforschung zur „Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung“ des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik ergab, dass bei den teilnehmenden Behörden 66 % der

<sup>1</sup> Deinert, Horst: Betreuungszahlen 2008 – Amtliche Erhebungen des Bundesamtes für Justiz, der Sozialministerien der Bundesländer, der überörtlichen Betreuungsbehörden, der Bundesnotarkammer sowie des Statistischen Bundesamtes, Stand 15.09.2009, [www.btprax.de](http://www.btprax.de).

<sup>2</sup> Der besseren Lesbarkeit wegen wird auf die weibliche Schreibweise verzichtet, es sind beide Geschlechter gemeint.

<sup>3</sup> Bundesamt für Justiz: Verfahren nach dem Betreuungsgesetz, Zusammenstellung der Bundesergebnisse für die Jahre 1992 bis 2008, [www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de).

<sup>4</sup> Köller / Engels: Rechtliche Betreuung in Deutschland - Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, Köln 2009, S.193.

Betreuungsbehördenmitarbeiter über ein abgeschlossenes Studium (zumeist der Sozialarbeit oder Sozialpädagogik; in den neuen Bundesländern: 49 %), 31 % über eine abgeschlossene Ausbildung (zumeist im Verwaltungsbereich) verfügen.<sup>5</sup>

Der Wunsch nach einer Standardisierung der Sachverhaltsaufklärung ist auf Vormundschaftsgerichtstagen und auf den Jahrestagungen der Leiterinnen und Leiter von Betreuungsbehörden immer deutlicher zutage getreten. Auf der Jahrestagung 2007 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Best-practice-Beispiele sammeln und auswerten sollte mit dem Ziel, Grundlagen eines Standards für die Berichterstattung an das Gericht nach § 8 BtBG zu entwickeln. Zu den Plenen der Fachtagungen 2007 und 2008 wurden Experten zu Fragen der Sozialen Diagnostik eingeladen.

Auf der Jahrestagung 2008 wurde angeregt, zur weiteren Verdichtung der bisherigen Arbeitsergebnisse einen Workshop durchzuführen. Experten aus den Wissenschaften und Betreuungsrichter sollten die bisherigen Ergebnisse kommentieren und mit Praktikern diskutieren. Der Workshop wurde mit Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Vormundschaftsgerichtstages e.V. im Oktober 2008 von der Universität Göttingen unter der Leitung von Prof. Volker Lipp durchgeführt. Auf dem Workshop wurde im Dialog von betreuungsbehördlicher und gerichtlicher Praxis mit wissenschaftlichem Expertenwissen vertieft,

- ob und welche praxistauglichen Erkenntnisse aus Sicht der Wissenschaft der Sozialen Arbeit dazu beitragen können, ein ganzheitliches Bild der Lebenssituation eines Betroffenen zu gewinnen und in der Berichterstattung an das Gericht einfließen zu lassen und
- welche Informationen und Erkenntnisse aus rechtswissenschaftlicher Sicht die Gerichte von der Betreuungsbehörde benötigen, um eine an den Grundsätzen des Betreuungsrechts orientierte und dem Einzelfall gerecht werdende Entscheidung treffen zu können.

Im Folgenden wird der bisherige Stand von Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung der Betreuungsbehörden nach § 8 BtBG zusammengefasst. Es handelt sich um Empfehlungen, die keine bindende Wirkung entfalten, sondern vielmehr einen flexiblen Handlungsspielraum zur Berücksichtigung der individuellen Situation des Betreuten sowie der örtlichen Erfordernisse ermöglichen.

## **2. Allgemeine Grundsätze des Betreuungsrechts**

Mit der Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts 1992 wurden Grundsätze der Selbstbestimmung und Teilhabe behinderter und kranker Menschen in das Betreuungsrecht aufgenommen. Die Bestellung eines Betreuers bedeutet sowohl einen Eingriff in die Rechtsautonomie wie auch das Angebot von Hilfe. Über die Frage, ob ein Betreuer bestellt wird, entscheiden Gerichte. Die Betreuungsbehörde unterstützt nach § 8 BtBG das Betreuungsgericht hierbei, insbesondere bei der Feststellung des Sachverhalts, den das Gericht für aufklärungsbedürftig hält, und bei der Gewinnung geeigneter Betreuer. Auch für die Aufklärung des Sachverhalts sind die allgemeinen Grundsätze des Betreuungsrechts Orientierung und Handlungsgrundlage.

### **2.1 Wohl und Wünsche des Betroffenen**

Das Betreuungsrecht orientiert sich am Wohl des Betroffenen. Für ihn sollen die erforderlichen Hilfen, die sich an seinen Wünschen, Vorstellungen und Möglichkeiten orientieren, zur Verfügung gestellt werden. Der Anspruch auf ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben hat Vorrang. Die Sichtweise der Betroffenen auf ihre Lebenssituation, auf Probleme und die

<sup>5</sup> Sellin/Engels: Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung, Köln 2003, S. 112.

Anmerkung: Es wurde bei der Befragung nicht zwischen Sachbearbeitern und Verwaltungs-/ Geschäftsstellenmitarbeitern unterschieden.

Potenziale zu deren Lösung sind Ausgangspunkt der Bewertung betreuungsrechtlicher Maßnahmen. Der Eingriff in die Autonomie des Betroffenen muss auf das unerlässlich notwendige Maß beschränkt bleiben.

## **2.2 Erforderlichkeit**

Ein Betreuer darf nach § 1896 Abs. 2 BGB nur bestellt werden für Aufgabenkreise, in denen eine Betreuung erforderlich ist. Eine Betreuung darf nur eingerichtet werden, wenn der Betroffene seine rechtlichen Angelegenheiten nicht regeln kann. Sie darf nur in dem erforderlichen Umfang eingerichtet werden, die Aufgabenbereiche sind eng zu fassen. Aufgabe der Betreuungsbehörde ist es, insbesondere zur Vermeidung der Betreuung oder zur Verringerung des Betreuungsbedarfs auf die Inanspruchnahme anderweitiger Hilfen hinzuwirken. Dies kann z. B. in der Zusammenarbeit mit sozialen Diensten und weiteren unterstützenden Hilfesystemen erfolgen. Im Einzelfall berät die Betreuungsbehörde den Betroffenen über diese Hilfen oder vermittelt sie auch mit Einverständnis des Betroffenen.

Eine Betreuung ist nur solange erforderlich, wie der Betroffene der Hilfestellung durch einen rechtlichen Betreuer bedarf. Auch bei der Überprüfung der Betreuungsbedürftigkeit wirkt die Betreuungsbehörde mit. Angelegenheiten des Betroffenen können auch durch einen Bevollmächtigten oder auf andere Weise ordnungsgemäß besorgt werden. Die Betreuungsbehörde informiert über die Vorsorgemöglichkeiten durch Vollmacht und Betreuungsverfügung.

Der Vorrang anderer Hilfen gilt aber nur insoweit, wie durch diese die Angelegenheiten ebenso gut wie durch einen rechtlichen Betreuer erledigen können. Rechtliche Betreuung bezieht sich nicht auf tatsächliche Hilfeleistungen. Sind andere Hilfestellungen möglich und verfügbar, haben diese Vorrang.

## **2.3 Rehabilitation**

Betreuer haben die Fähigkeiten des Betroffenen zu aktivieren. Die rechtliche Betreuung soll möglichst wieder aufgehoben bzw. ihre Aufgabenkreise reduziert werden.

Der rechtliche Betreuer hat innerhalb seines Aufgabenkreises dazu beizutragen, dass Möglichkeiten genutzt werden, die Krankheit oder Behinderung des Betroffenen zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern.

## **2.4 Persönliche Betreuung**

Ein grundsätzlicher Aspekt ist die persönliche Betreuung des Betroffenen. Die Betreuungsbehörde schlägt einen Betreuer vor, der geeignet erscheint und die persönliche Betreuung gewährleisten kann. Die Betreuungsführung soll vorrangig im Ehrenamt erfolgen.

Die Betreuungsbehörde prüft bei der Ermittlung des Sachverhalts, ob ein geeigneter ehrenamtlicher Betreuer aus dem sozialen Umfeld des Betroffenen oder ein sonstiger ehrenamtlicher Betreuer dem Gericht vorgeschlagen werden kann.

# **3. Die gesetzlichen Grundlagen der Sachverhaltsaufklärung**

## **§ 8 BtBG Betreuungsgerechtshilfe**

*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. 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.*

§ 8 BtBG, Satz 1 regelt die allgemeine Unterstützungspflicht der Betreuungsbehörde gegenüber dem Betreuungsgericht. Satz 2 konkretisiert die Unterstützungspflicht in Bezug auf die Sachverhaltsermittlung. Die Betreuungsbehörde hat das Gericht insbesondere bei der Aufklärung des Sachverhalts, den das Gericht für aufklärungsbedürftig hält, und bei der Gewinnung geeigneter Betreuer zu unterstützen. Im Auftrag des Betreuungsgerichts ermittelt die Betreuungsbehörde den Sachverhalt und nimmt eine Einschätzung des Betreuungsbedarfs vor. Die Behörde ermittelt in dem Umfang, den das Gericht für aufklärungsbedürftig hält. Das Gericht selbst ist von Amts wegen zur Aufklärung des Sachverhalts verpflichtet, § 26 FamFG. Neben der Sachverhaltsaufklärung unterstützt die Betreuungsbehörde das Gericht auch durch Benennung geeigneter Betreuer. Die Betreuungsbehörde gewinnt geeignete Betreuer und schlägt diese oder Verfahrenspfleger im Einzelfall vor (Satz 3).

Bittet das Gericht um Unterstützung bei der Aufklärung des Sachverhalts, so ist die Behörde zum Tätigwerden verpflichtet. Es bleibt der Behörde überlassen, wie sie innerhalb dieses Ermittlungsauftrages ihre Aufgabe wahrnimmt.

Für die Betreuungsbehörde bedeutet dies, das soziale Umfeld des Betroffenen zu analysieren, um drei Fragen von verfassungsrechtlicher Bedeutung beantworten zu können: Welche Angelegenheiten des Betroffenen sind konkret zu erledigen? Was kann der Betroffene trotz seiner Erkrankung in seinem sozialen Lebensraum selbst gestalten? Welche anderen, sozialen Hilfen, die den Betroffenen auffangen können, sind verfügbar?<sup>6</sup>

#### 4. Die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen auf örtlicher Ebene

Die Betreuungsbehörde ist zur Unterstützung der Betreuungsgerichte verpflichtet und leistet die Unterstützungsaufgabe gleichzeitig im Rahmen fachlicher Autonomie.

Ziele der Arbeit der Betreuungsbehörde sind:

- die Unterstützung des Betroffenen, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen,
- die Stärkung der Rechtsstellung kranker und / oder behinderter Menschen,
- die Beachtung der Persönlichkeitsrechte und des freien Willens des Betroffenen,
- die Vermeidung von Betreuerbestellungen in geeigneten Fällen durch das Aufzeigen anderer Hilfen,
- die Aufklärung und Information für Betroffene und andere Interessierte,
- die Unterstützung des Betreuungsgerichts durch qualifizierte Berichterstattung und Betreuervorschläge als Entscheidungshilfe im Betreuungsverfahren.

Das Gesetz sieht eine Aufklärung des Sachverhalts vor. Wenn das Gesetz auch keinen Sozialbericht kennt, hat sich doch in der Praxis dieser Begriff weitestgehend durchgesetzt.

Ziel einer Sachverhaltsaufklärung / eines Sozialberichts ist eine Entscheidungshilfe für das Gericht, ohne dem Gericht die Entscheidung abzunehmen.<sup>7</sup>

Die Unterstützungsaufgabe der Betreuungsbehörden ist nicht beschränkt auf die bloße Faktenlieferung. Der Auftrag aus § 8 BtBG kann nicht sein, lediglich Fakten zu sammeln. Die Betreuungsbehörde zieht Folgerungen aus den gewonnenen Erkenntnissen und unterbreitet dem Gericht einen Vorschlag.<sup>8</sup>

Die Betreuungsbehörde hat die fachliche Verpflichtung, sich unabhängig von den Vorinformationen – wie medizinische und psychiatrische Stellungnahmen – ein eigenes Bild zu

<sup>6</sup> Jurgeleit-Bearbeiter § 1896 BGB, Rz. 155, in Jurgeleit (Hrsg.): Betreuungsrecht Handkommentar, Baden-Baden 2006.

<sup>7</sup> Helga Oberloskamp: Qualität von (medizinischen) Gutachten und Sozialberichten, S.127, BtPrax 4/2004,.

<sup>8</sup> dazu Helga Oberloskamp: Qualität von (medizinischen) Gutachten und Sozialberichten, S. 126, BtPrax 4/2004.



machen, unter Umständen auch in kritischer Distanz zu diesen. Dies sollte eine Sachverhaltsermittlung nach Aktenlage ausschließen.

Die Sachverhaltsaufklärung und der damit verbundene Sozialbericht dient der Beurteilung der Erforderlichkeit einer Betreuung. Die Beurteilung der Erforderlichkeit setzt Kenntnisse über die persönlichen Ressourcen des Betroffenen und über die sozialen Ressourcen im Umfeld voraus. Reichen die persönlichen und die sozialen Ressourcen im familiären und sozialen Umfeld einer Person nicht aus, sind vorrangig die vorhandenen örtlichen Hilfeleistungen in Anspruch zu nehmen bzw. auf deren Inanspruchnahme hinzuwirken.

Die Beurteilung, ob ausreichende örtliche Hilfen zur Verfügung stehen, setzt wiederum Kenntnisse über das soziale Leistungssystem der Kommune bzw. der sozialen Dienste, der ambulanten Hilfen und der ambulanten und stationären Einrichtungen in einer Stadt / in einem Kreis voraus.

Fallübergreifend und im Hinblick auf Lücken im kommunalen Hilfesystem sollte die örtliche Betreuungsbehörde im Sinne von Netzwerkarbeit eine zentrale Rolle einnehmen, indem sie

- Wissen sammelt über das soziale Leistungssystem und die Vertragsgestaltung mit Einrichtungen,
- auf etwaige Lücken und Bedarfe hinweist, und
- den Ausbau unterstützender Hilfen anregt.

#### **4.1 Kooperation der Beteiligten**

Um auch auf der strukturellen Ebene zu unterstützen, dass der Rechtseingriff einer Betreuerbestellung auf das Notwendige beschränkt bleibt und andere Hilfen erschlossen werden können, sollte eine Betreuungsbehörde vorhandene Kooperationsstrukturen nutzen, die einen allgemeinen und fallspezifischen Austausch der verschiedenen Hilfesysteme sicherstellen können.

Zu den Aufgaben einer örtlichen Betreuungsbehörde kann es auch gehören, eine örtliche Arbeitsgemeinschaft, in der die mit der Umsetzung des Betreuungsrechts befassten Betreuungsvereine, Gerichte, Behörden und Organisationen zur Koordination ihrer Arbeit zusammenwirken, einzurichten. Diese Aufgabe ist in einigen Bundesländern auch im jeweiligen Landesrecht festgelegt.

#### **4.2 Zusammenarbeit mit dem Betroffenen**

Eine ausdrückliche Verpflichtung zur Beratung des Betroffenen enthält das Betreuungsrecht nicht. Nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ist es aber die Pflicht jeder Behörde, in ihrem Zuständigkeitsbereich ratsuchenden Bürgern Auskünfte zu erteilen und sie über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären.

Wird die Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren vom Gericht zur Sachverhaltsaufklärung aufgefordert, ermittelt sie den Sachverhalt beim Betroffenen. Der Betroffene ist nicht zur Mitwirkung verpflichtet.

Die persönliche Sichtweise des Betroffenen auf seine Lebenssituation, seine Sichtweise auf Problemlagen, Potenziale und Perspektiven sowie sein Wille und seine Wünsche in Bezug auf seine Lebensgestaltung bilden die Grundlage der Sachverhaltsermittlung der Behörde und für ihren Bericht an das Gericht.

Es gehört zur Aufgabe der Behörde, den Betroffenen zu beraten und über seine Rechte und Pflichten aufzuklären. Der Betroffene ist über das gerichtliche Verfahren und über den Auftrag, den das Betreuungsgericht der Betreuungsbehörde gegeben hat, zu informieren. Mit ihm sollen die Möglichkeiten und Grenzen einer rechtlichen Betreuung erörtert und ggf. soll er über vorsorgende Verfügungen informiert werden. Die Behörde hat weiter über unterstützende anderweitige Hilfen zu beraten.

Die Informationen sollen in einer für den Betroffenen verständlichen Sprache erfolgen.

Wie der gesamte Umgang mit dem Betroffenen muss auch die Berichterstattung in ihrer Ausdrucksweise wertschätzend gegenüber den Personen, über die berichtet wird, sein. Die Ehre und Privatsphäre der Personen dürfen nicht verletzt werden.

Ist bereits ein Betreuer bestellt, hat dieser den Betreuten zu beraten. Die Behörde soll nicht in Konkurrenz zum Betreuer treten und vermeiden, dass sich Konfliktsituationen zwischen Betreuer und Betreutem entwickeln.<sup>9</sup> Wendet sich ein Betreuer direkt an die Behörde, wird diese den Betreuten auf Grund ihrer allgemeinen Beratungspflicht beraten.

### 4.3 Datenschutz

Zur Abwendung einer erheblichen Gefahr für das Wohl des Betroffenen kann die Betreuungsbehörde nach § 7 BtBG dem Betreuungsgericht Umstände mitteilen, die die Bestellung eines Betreuers oder eine andere Maßnahme in Betreuungssachen erforderlich machen. Dieses ist die einzige bereichsspezifische Regelung zur Datenübermittlung. Das BtBG enthält keine weiteren Regelungen zur Datenerhebung und Übermittlung, zur Akten- und Datenaufbewahrung.

Das Gericht erteilt der Behörde in aller Regel einen unspezifizierten Auftrag zur Sachverhaltsermittlung. Mit diesem Auftrag überträgt das Gericht der Behörde nicht die Befugnisse eines Gerichts aus dem FamFG. Die Datenschutzvorschriften des SGB X sind für die Betreuungsbehörden nicht anwendbar, da sie keine Sozialleistungsträger sind. Für die Sachverhaltsermittlung nach § 8 BtBG gelten daher die jeweiligen Datenschutzgesetze der Länder.

Die landesrechtlichen Regelungen beinhalten in der Regel, dass nur mit Einverständnis des Betroffenen die für das Verfahren relevanten Daten erhoben werden dürfen. Dieses gilt auch für die Einholung und Übermittlung von Daten bei Dritten. Soll im Umfeld des Betroffenen ermittelt werden, empfiehlt es sich daher, eine Einwilligungserklärung des Betroffenen über das Einverständnis zur Datenerhebung bei Dritten und zur Übermittlung an das Betreuungsgericht einzuholen. Es empfiehlt sich auch, die Einwilligungserklärung des Betroffenen schriftlich einzuholen. Aufgeführt werden sollte, wofür die Betreuungsbehörde die Daten erheben möchte, bei welchen Dritten sie die Daten erheben möchte und dass die Daten zur Weitergabe an das Betreuungsgericht bestimmt sind. Sollen Daten bei der Schweigepflicht nach § 203 StGB unterliegenden Dritten eingeholt werden, sollte die Erklärung die Formulierung enthalten, dass diese Personen von der Schweigepflicht entbunden werden.

Wird im Laufe der Sachverhaltsaufklärung eine Datenermittlung bei weiteren Personen erforderlich, so muss die Einwilligung bezogen auf diese Personen erneut gegeben werden.

Die Betroffenen sind auf die Freiwilligkeit der Einwilligung und auf ihr Widerrufsrecht mit Wirkung für die Zukunft hinzuweisen. Weiter sollten sie darüber aufgeklärt werden, wie lange die Daten aufbewahrt werden.<sup>10</sup>

Die Betroffenen haben keine Mitwirkungspflichten. Ist der Betroffene nicht einwilligungsfähig oder lehnt er die Abgabe einer Einwilligungserklärung ab, sollte die mit dem Ermittlungsauftrag versehene Betreuungsbehörde abwägen, ob zum Wohle des Betroffenen die weiteren Ermittlungen erforderlich sind und sich eine Übermittlungsbefugnis aus § 7 BtBG ergibt, ansonsten sollte der Ermittlungsauftrag an das Betreuungsgericht zurückgegeben werden. Die weitere Ermittlung des Sachverhalts läge dann beim Gericht, das die Betreuungsbehörde erneut mit spezifizierten Fragen zur Sachverhaltsaufklärung beauftragen kann.

<sup>9</sup> Bundestags-Drucksache 11/4528, S.198.

<sup>10</sup> So auch Beschluss vom 03.06.2004 des Ausschusses für Betreuungsangelegenheiten der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS).

#### 4.4 Betreuungsplanung

Das Betreuungsgericht kann in geeigneten Fällen bei berufsmäßig geführter Betreuung dem Betreuer zu Beginn der Betreuung aufgeben, einen Betreuungsplan zu erstellen (§ 1901 Abs. 4 Satz 2 und 3 BGB). In der Praxis wird Betreuungsplanung von den Gerichten bisher kaum angefordert.

Der Betreuer soll innerhalb seines Aufgabenkreises dazu beitragen, Möglichkeiten zu nutzen, die Krankheit oder Behinderung des Betreuten zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mindern. Der Betreuer hat sich bei seinem Handeln an dem Wohl des Betreuten zu orientieren und dessen Wünsche und Vorstellungen zu berücksichtigen. Im Betreuungsplan sind die Ziele der Betreuung und die zu ihrer Erreichung zu ergreifenden Maßnahmen darzustellen und zu dokumentieren.<sup>11</sup>

Aufgabe der Behörde ist es, auf Wunsch den Betreuer bei der Erstellung des Betreuungsplanes zu unterstützen (§ 4 BtBG). Die Behörde wird auf Wunsch nicht nur den Berufsbetreuer, sondern auch den ehrenamtlichen Betreuer bei der Betreuungsplanung unterstützen.

Der Betroffene sollte in den Prozess der Betreuungsplanung einbezogen werden. Die Einbeziehung des Betroffenen ergibt sich schon daraus, dass bei der Betreuung weitestgehend die Wünsche des Betroffenen zu beachten sind. Auch Ergebnisse z.B. aus Hilfeplan-Konferenzen können in die Betreuungsplanung einfließen. Liegen ausreichend Informationen vor, können die Ziele definiert, der Hilfebedarf ermittelt und abgestimmt und schließlich ein Betreuungsplan erstellt werden. Der Betreuungsplan sollte einen bestimmten Zeitraum umfassen, fortgeschrieben und evaluiert werden.<sup>12</sup>

Die Sachverhaltsaufklärung der Betreuungsbehörde kann die Grundlage für eine Betreuungsplanung des Betreuers sein.<sup>13</sup>

### 5. Berichterstattung an das Betreuungsgericht

#### 5.1 Grundsätze zur Informationserhebung und zu den Inhalten der Berichterstattung<sup>14</sup>

Die Berichterstattung der Betreuungsbehörde im gerichtlichen Betreuungsverfahren muss

- **nachvollziehbar** und hinsichtlich ihrer Schlussfolgerungen **überzeugend** sein,
- **vollständig** sein,
- dem **Unterstützungsbedarf** des Gerichts entsprechen, aber auch dem Einzelfall gerecht werden,
- **fachlich verlässlich** sein,
- aus sich heraus **verständlich** sein,
- **Fakten** und deren Bewertung unterscheidbar machen,
- **reflektiert** sein,
- in ihrer Ausdrucksweise **wertschätzend** gegenüber den Personen sein.

<sup>11</sup> BT-Drs. 15/2494, Seite 19.

<sup>12</sup> Kania, Langholf, Schmidt – Bearbeiter, § 4 BtBG Rz. 25, in Jurgeleit (Hrsg.): Betreuungsrecht, Baden-Baden 2006.

<sup>13</sup> Zur Betreuungsplanung z.B.: „Handlungsempfehlung zur Betreuungsplanung“ der LAG für Betreuungsangelegenheiten des Freistaates Sachsen vom 20.05.2005.

Deusing- Bearbeiter, § 1901 BGB Rz. 91 ff. in Jurgeleit (Hrsg.): Betreuungsrecht, Baden-Baden 2006.

Frösche, T.: Der Betreuungsplan nach § 1901 Abs. 4 Satz 2 und 3 Bürgerliches Gesetzbuch, BtPrax 2/2006.

<sup>14</sup> Weitestgehend übernommen aus: Freie und Hansestadt Hamburg, Fachamt für Hilfen nach dem Betreuungsgesetz: Leitlinien zur Unterstützung der Vormundschaftsgerichte durch die Hamburger Betreuungsstellen, 2007. Die Leitlinien wurden zusammengestellt und ergänzt unter Verwendung von: W. Crefeld, H.-J. Schimke: Die Beratung des Gerichts in Betreuungssachen 1996.

Zu den einzelnen Punkten:

- **Die Berichterstattung muss nachvollziehbar und hinsichtlich ihrer Schlussfolgerungen überzeugend sein.**

Das Gericht, das die Verantwortung für die rechtliche Entscheidung trägt, muss die Ausführungen der Berichterstattung kritisch aufnehmen, auf ihre Schlüssigkeit prüfen und zu seinen eigenen Erfahrungen in Beziehung setzen.  
Komplizierte Sachverhalte oder Zusammenhänge müssen verständlich gemacht werden. Fachausdrücke sollten ggf. erläutert werden, da auch Betroffene oder andere Verfahrensbeteiligte den Bericht lesen.
- **Die Berichterstattung muss im Hinblick auf das Ergebnis vollständig sein.**

Sachverhalte, die für das Ergebnis der Berichterstattung bedeutsam sind, müssen abgeklärt sein. Alle für die gerichtliche Entscheidung wichtigen und maßgeblichen Feststellungen sind aufzunehmen.  
Umfang der Informationsermittlung und Verfahrensweisen sind an der Sorgfaltspflicht des Berichterstatters zu orientieren.
- **Die Berichterstattung hat dem Unterstützungsbedarf des Gerichts zu entsprechen, aber auch dem Einzelfall gerecht zu werden.**

Die Berichterstattung soll sich hinsichtlich Umfang, Inhalt und Darstellungsweise an den Unterstützungsbedürfnissen des Auftrag gebenden Gerichts ausrichten. Nach Maßgabe der vom Gericht gestellten Fragen, soll die Ermittlung auf das für die gerichtliche Entscheidung Wesentliche fokussiert sein, aber auch dem Einzelfall gerecht werden.
- **Die Berichterstattung muss fachlich verlässlich sein.**

Die Berichterstattung erfolgt aus der besonderen Erfahrung und fachlichen Kompetenz des Berichterstatters, wichtige Sachverhalte wahrzunehmen und Zusammenhänge zu interpretieren. Das Gericht muss sich darauf verlassen können, dass der Berichterstatter die notwendigen Standards seines Faches beherrscht und anwendet.
- **Die Berichterstattung muss aus sich heraus verständlich sein.**

Für die Verfahrensbeteiligten muss der Bericht aus sich heraus kritisch lesbar sein. Bei Verweisungen sind die Quellen anzugeben.
- **Die Berichterstattung muss Fakten und deren Bewertung unterscheidbar machen.**

Die Darstellung, was gesehen und gehört wurde, und mögliche Folgerungen daraus müssen getrennt werden.
- **Die Berichterstattung muss reflektiert sein.**

Der Berichterstatter muss seine (emotionalen) Reaktionen reflektieren und sich mit ihnen auseinandersetzen können, um die ihm vom Gericht gestellte Aufgabe mit der notwendigen Nüchternheit wahrnehmen zu können.
- **Die Berichterstattung muss in ihrer Ausdrucksweise wertschätzend gegenüber den Personen sein.**

Die Ehre und die Privatsphäre der Personen, über die berichtet wird, dürfen nicht verletzt werden.

## 5.2 Vorschlag für ein Berichtsschema

Das Berichtsschema soll lediglich ein Leitfaden sein. Ob die Betreuungsbehörde ein Formblatt verwendet oder in einem frei gestalteten Bericht dem Betreuungsgericht berichtet, ist nicht entscheidend. Entscheidend ist eine differenzierte und nachvollziehbare Beurteilung, die den gegebenen bzw. nicht gegebenen Handlungsbedarf darstellt.

In der Regel wird die Betreuungsbehörde anlässlich eines Hausbesuches mit dem Betroffenen ein persönliches Gespräch in seiner vertrauten Umgebung führen. Eine Berichterstattung nach Aktenlage wird die Ausnahme sein und ist im Einzelfall zu begründen.

## 5.3 Leitfaden<sup>15</sup>

### 1. Anlass der Sachverhaltsaufklärung

Benennung des Auftrages des Gerichts, Aktenzeichen des Gerichts.

### 2. Angaben zur betroffenen Person

Personalien des Betroffenen (Name, Vorname, Geburtsdatum, Anschrift, derzeitiger Aufenthaltsort, Telefonnummer, ggf. Ansprechpartner und Telefonnummer der Einrichtung).

### 3. Angaben der Quellen

Persönliches Gespräch mit dem Betroffenen, Datum und Ort (Hausbesuch, Besuch in der Klinik, Besuch im Heim),

Persönliche Gespräche mit weiteren Personen, Datum des Gesprächs, Telefonate, Telefonnummern, Eingesehene Aktenunterlagen usw.

### 4. Zur sozialen Situation des Betroffenen

Biographie, Ausbildung, beruflicher Werdegang, Wohn- und Lebensverhältnisse, Familiäre Situation, nächste Angehörige, Kontaktpersonen.

### 5. Zur finanziellen Situation des Betroffenen

Einkommen, Unterhalt, Rente, Vermögen, Immobilien, Grundstücke, Laufende und sonstige finanzielle Verpflichtungen (Miete, Nebenkosten, Ratenverpflichtungen etc.).

### 6. Zur Gesundheitssituation des Betroffenen

Wie ist der gesundheitliche Gesamteindruck?

Liegt ein Gutachten einer Pflegekasse vor? Benennung der Pflegestufe.

Hausarzt / Facharzt des Betroffenen (Name, Adresse, Telefonnummer),

Bisherige Behandlung (soweit bekannt).

Wird der Betroffene den Hausarzt oder untersuchenden Arzt von der ärztlichen Schweigepflicht befreien?

### 7. Sichtweise des Betroffenen

Wie schildert der Betroffene seine Situation im Hinblick auf

- Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten
- eigene oder im Umfeld vorhandene und nutzbare Ressourcen
- die Unterstützungsmöglichkeit durch einen Betreuer?

<sup>15</sup> Erstellt nach dem Merkblatt zur Sachverhaltsermittlung und dem Muster eines Sozialberichts der Betreuungsbehörde Bremen, Freie Hansestadt Bremen, Amt für Soziale Dienste.

8. Zur praktischen Lebensbewältigung des Betroffenen

Welche Einschränkungen ergeben sich bei der Wahrnehmung eigener Angelegenheiten?

Über welche Hilfen (einschließlich ambulanter Dienste oder Institutionen) verfügt der Betroffene?

Aus welchen Gründen genügen die bisherigen Hilfen ggf. nicht mehr?

Welche Hilfen außerhalb der Betreuerbestellung könnten die vorhandenen Einschränkungen ausgleichen?

Sind Verfügungen des Betroffenen bekannt (Vorsorgevollmacht, sonstige Vollmachten)?

Ist ggf. der Aufbewahrungsort und Name und Adresse des Bevollmächtigten bekannt?

Liegt eine Betreuungsverfügung vor? Wo ist diese ggf. hinterlegt?

Weitere Hinweise (z. B. zu bereits eingeleiteten Hilfsmaßnahmen).

9. Bewertung und Prognose der Erforderlichkeit der Betreuung

Benennung des Unterstützungsbedarfs, der nicht durch die vorgenannten Hilfen ausgeglichen werden kann, orientiert an möglichen Aufgabenkreisen.

Welche Regelungsbereiche werden aufgrund der genannten Unterstützungsbedarfe vorgeschlagen (möglichst genaue und einzeln bezeichnete Angelegenheiten aus dem Bereich der Personensorge oder / und der Vermögenssorge)?

Eilmaßnahmen: Welche Regelungsbedarfe bestehen vorrangig, was ist vom Betreuer umgehend zu veranlassen (wie z.B. freiheitsentziehende Maßnahmen, stationäre Unterbringung in einer Klinik, Sicherung des Vermögens usw.)?

10. Zusammenfassende Beurteilung

Beantwortung der Frage/n des Gerichts

Keine weitere Argumentation, sondern Quintessenz: Abwägung der Erkenntnisse aus Bewertung und Prognose im Hinblick auf die Problemstellung / Fragestellung.

11. Entscheidungsvorschlag

Konkreter Handlungsvorschlag, entwickelt aus der zusammenfassenden Beurteilung.

Bei Empfehlung einer Betreuerbestellung: Aussagen

➤ zur Haltung des Betroffenen sowie zum freien Willen (s.o.)

➤ zur Erforderlichkeit der Betreuung

➤ zum Aufgabenkreis der Betreuung

➤ zur Dringlichkeit

➤ zur Dauer der Betreuerbestellung (in geeigneten Fällen).

Bei Empfehlung, keine Betreuerbestellung:

Darstellung der Gründe, warum andere Hilfen ausreichen (ggf. Hinweis auf Hilfevermittlung) bzw. kein rechtlicher Vertretungsbedarf besteht.

12. Ggf.: Angaben zum vorgeschlagenen Betreuer

Möchte der Betroffene, dass eine bestimmte Person zum Betreuer bestellt wird? In welchem Verwandtschafts- oder sonstigem Verhältnis steht sie zu dem Betroffenen? Liegt ggf. eine Einverständniserklärung des Vorgeschlagenen vor?

Kann der Vorschlag vom Unterzeichnenden unterstützt werden? Warum erscheint diese Person als geeignet?

Bei Vorschlag eines anderen Betreuers:

Kann die Betreuung ehrenamtlich geführt werden? Falls ja: Steht ein Familienangehöriger oder ein anderer ehrenamtlicher Betreuer zur Verfügung?

Wird ein beruflich tätiger Betreuer vorgeschlagen, begründen, warum berufliche Kompetenzen erforderlich sind. Warum erscheint die Betreuung nicht für das Ehrenamt geeignet?

Warum erscheint der Vorgeschlagene in diesem Fall als Betreuer geeignet?

Bei Berufsbetreuern (soweit dies zur Eignungsbeurteilung durch das Gericht relevant ist):

- wie lange bekannt,
- berufliche Ausbildung, Erfahrungen,
- Erfahrungen als Betreuer, besondere Kenntnisse,
- Anzahl der geführten Betreuungen.

Personalien des Betreuers

Name, Vorname

Betreuerstatus: Ehrenamt, Berufsbetreuung, Vereinsbetreuer,

Beruf / Ausbildung

Anschrift

Tel. / Fax / Mobil / E-Mail,

Mitteilung des Umfangs beruflicher Betreuungen (Anzahl Betreuer in Wohnung und Heim),

Einverständnis (ggf. des Vereins) zur Übernahme der Betreuung,

Ggf. Hinweis auf Vertretungsbetreuer.

13. Hinweise für das gerichtliche Verfahren

Wo befindet sich der Betroffene zur Zeit?

Sind Änderungen des Aufenthalts möglich?

Wer kann darüber Auskunft geben (Name, Anschrift, Telefonnummer)?

Welche Umstände müssen bei der Anhörung berücksichtigt werden (z. B. Nichtöffnen der Wohnungstür, Sehbehinderung, Schwerhörigkeit, Geh- und Transportschwierigkeiten, etc.)?

Durch welche Person kann ein Anhörungs- oder Untersuchungstermin vermittelt werden (Name, Anschrift, Telefon)?

Besteht eine besondere Eilbedürftigkeit? Aus welchem Grund besteht diese?

14. Weitere Hinweise

Wann sollte der nächste Überprüfungszeitpunkt sein?

Ist die Betreuung für eine Betreuungsplanung geeignet?

Sonstiges.

**- Anlage 8 -**

*Muster*

(Adresse)

**Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht  
Einladung zur Sitzung am 5. September 2011**

Sehr geehrte/r \_\_\_\_\_ ,

auf Wunsch der Konferenz der Justizministerinnen und -minister der Länder (JuMiKo) hat das Bundesministerium der Justiz im Dezember 2009 den Vorsitz einer Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht übernommen. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, im Sinne der JuMiKo-Beschlüsse aus den Jahren 2005 und 2009 zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden kann. Diese interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe befasst sich im Schwerpunkt mit strukturellen Fragen des Betreuungsrechts. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, welche Verbesserungsmöglichkeiten im Betreuungswesen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention aufgezeigt werden können.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe möchten zu den genannten Fragestellungen ihr Meinungsbild erweitern und laden Sie daher zu einem Austausch ein. Die Arbeitsgruppe ist sich dabei bewusst, dass der Teilnehmerkreis nicht repräsentativ sein kann und das fachliche Gespräch eine Verbandsanhörung – wie sie im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens stattfinden würde – nicht ersetzt. Gleichwohl möchte die Arbeitsgruppe bereits in dieser Phase der Entwicklung von Ideen das Gespräch mit einzelnen Verbänden suchen.

Zu diesem Zweck möchte Sie die Arbeitsgruppe zu einem Austausch einladen:

Am Montag, den 5. September 2011  
von 10:45 – 16:00 Uhr  
im Bundesministerium der Justiz  
Mohrenstraße 37  
10117 Berlin  
Raum: Eduard-von-Simson-Saal



Es ist folgender Ablauf vorgesehen:

- 10:45 Uhr Begrüßung
- 11:00 Uhr Stellungnahmen der Gäste  
(A, B, C - jeweils max. 15 Minuten)
- 11:45 Uhr anschließender Austausch
- 13:00 Uhr Mittagspause (Kantine)
- 13:45 Uhr Stellungnahme der Gäste  
(D, E, F, G – jeweils max. 15 Minuten)
- 14:45 Uhr anschließender Austausch
- 16:00 Uhr Schlussworte und Ende der Veranstaltung

Dem Schreiben ist ein Papier beigelegt, aus dem sich die Themen der Arbeitsgruppe ersehen lassen.

Es wird um Mitteilung bis zum 5. August 2011 an Frau Friedrich ([friedrich-an@bmj.bund.de](mailto:friedrich-an@bmj.bund.de)) gebeten, ob Sie an dem Austausch teilnehmen werden. Wir bitten um Verständnis, dass gebeten wird, maximal zwei Personen als Teilnehmer namentlich zu benennen. Gerne können Sie uns Ihre Stellungnahme vorab schriftlich, möglichst bis zum 15. August 2011, zukommen lassen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

z.Z.

Dr. Algermissen

## - Anlage 9 -

### Themenpapier für den fachlichen Austausch

Der Arbeitsauftrag an die Arbeitsgruppe geht zurück auf die Beschlüsse der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) aus den Jahren 2005 und 2009. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, im Sinne dieser Beschlüsse zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und verbessert werden kann. Die Arbeitsgruppe befasst sich im Schwerpunkt mit strukturellen Fragen des Betreuungsrechts.

Themen sind insbesondere:

- Verbesserungsmöglichkeiten im Betreuungswesen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention
- Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung
- Erforderlichkeitsgrundsatz, Schnittstelle zum Sozialsystem
- Schlussfolgerungen aus dem Endbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) zur Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes sowie Umsetzung der Empfehlungen der Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Optimierung des Betreuungsrechts
- Funktion der Betreuungsbehörde, insbesondere:
  - Anhörung der Behörde – Bericht vor Bestellung eines Betreuers und Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts
  - Inhaltliche Anforderungen an den Bericht der Behörde
  - Verhältnis Bericht der Behörde – Sachverständigengutachten
  - Bedeutung und Funktion der Betreuungsbehörde im Vorfeld einer rechtlichen Betreuung (insb. bei der Beratung/Vermittlung anderer Hilfen)
  - Ausstattung und Fachlichkeit der Behörde
  - Kommunale Verankerung
  - Netzwerkarbeit
- Aufgabe und Funktion von Betreuungsvereinen (insb. Schaffung von Anreizen zur verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben)

## **Stellungnahme**

### **zur Weiterentwicklung des Betreuungsrechts unter dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention**

#### **anlässlich der Verbändeanhörung durch die interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht am 5. September 2011**

*von Dr. Bettina Leonhard, Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung e. V.*

#### **1. Ausgangslage**

Das seit dem 1. Januar 1992 in Deutschland geltende Betreuungsrecht, das an der Selbstbestimmung des Einzelnen und seinen Bedürfnissen orientiert ist, hat zu einer wesentlichen Verbesserung der Rechtsstellung von Menschen mit Behinderung geführt. Eine besondere Errungenschaft ist der Verzicht auf die Überprüfung bzw. auf die Beschränkung der *Geschäftsfähigkeit* im Rahmen der Anordnung einer rechtlichen Betreuung. Damit bleibt die rechtliche Handlungsfähigkeit behinderter Menschen grundsätzlich auch in den Aufgabenkreisen erhalten, für die ein rechtlicher Betreuer bestellt ist.

Die betreuungsrechtlichen Normen der §§ 1896 ff. BGB, die an die Stelle des Vormundschaftsrecht für Erwachsene und der Entmündigung getreten sind, zählen im internationalen Vergleich neben dem Sachwalterrecht der Republik Österreich zu den fortschrittlichsten zivilrechtlichen Regelungen zum Schutz von Menschen mit geistiger Behinderung.

#### **2. Neuer Maßstab Behindertenrechtskonvention (BRK)**

Mit der seit dem 26. März 2009 gültigen Ratifikation setzt die UN-Behindertenrechtskonvention für Deutschland verbindliche Maßstäbe zur Gestaltung und Anwendung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Eine Kernvorschrift ist Art. 12 BRK, der in seinem Absatz 2 den Anspruch auf eine diskriminierungsfreie Anerkennung der Rechts-, Handlungs- und Geschäftsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen normiert. Die Vertragsstaaten werden in Art. 12 Absatz 3 verpflichtet, für die gegebenenfalls benötigte Unterstützung bei der Ausübung der eigenen Handlungsfähigkeit zu sorgen. Die Behindertenrechtskonvention geht damit von der Prämisse aus, dass alle Menschen mit der Fähigkeit ausgestattet sind, selbständig zu handeln. Um Menschen mit Behinderung ein selbstbestimmtes Leben nach ihren Wünschen und Vorstellungen zu ermöglichen, fordert die Behindertenrechtskonvention eine unterstützte Entscheidungsfindung ein, welche die individuelle Selbstbestimmung des Menschen mit Behinderung anerkennt und ihn nur soweit bei seinen Entscheidungen unterstützt, wie er dies benötigt.

Mit dem Vorrang von Assistenz und Unterstützung zur Selbstbestimmung erhöht die Behindertenrechtskonvention den Rechtfertigungsdruck auf Gesetzgebung und Praxis, Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht des Menschen mit Behinderung nur insoweit zuzulassen, als diese unumgänglich sind zum Schutz des Menschen mit Behinderung. Die BRK räumt damit dem Selbstbestimmungsrecht deutlichen Vorrang vor Maßnahmen der Stellvertretung ein. Dabei wird nicht die Notwendigkeit des Schutzes von Menschen mit Behinderungen verkannt, der in Art. 12 Absatz 4 geregelt ist. Nach dieser Vorschrift sind die Vertragsstaaten zur Regelung von Standards zum Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Missbrauch und Benachteiligung bei der Regelung und Anwendung von Unterstützungsmaßnahmen verpflichtet. Dieser Schutzauftrag folgt implizit auch aus den in der Konvention enthaltenen Menschenrechten, insbesondere jenen auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

Maßnahmen der rechtlichen Vertretung müssen daher so weit wie möglich vermieden und durch Unterstützung bei selbstbestimmten Entscheidungen ersetzt werden. Wie derartige Unterstützungsmaßnahmen aussehen könnten, ist derzeit noch unbekannt. Daher fordert die Bundesvereinigung Lebenshilfe die Planung und Durchführung von Modellvorhaben unter wissenschaftlicher Begleitung, mit deren Hilfe untersucht wird, inwieweit die rechtliche Betreuung durch eine rechtliche Assistenz/Unterstützung im Sinne des Art. 12 Abs. 3 BRK ersetzt werden kann.

### **3. Folgerungen für das Betreuungsrecht und dessen Umsetzung**

Das Betreuungsrecht ist von dem „Grundsatz der Erforderlichkeit“ und damit von dem Vorrang des Selbstbestimmungsrechts geprägt, enthält jedoch auch Elemente der gesetzlichen Vertretung und andere Bestimmungen, die Eingriffe in die Rechtsstellung Betroffener erlauben. Diese Eingriffe sind zulässig, soweit sie zum Wohl des betreuten Menschen bzw. zu seinem Schutz vor erheblichen persönlichen oder vermögensrechtlichen Nachteilen unvermeidbar sind.

Diese gesetzgeberischen Intentionen werden, wie sich aus vielfältigen Berichten und Erfahrungen ergibt, in der Praxis des Betreuungsrechts jedoch oftmals ignoriert. Aus der Sicht der Lebenshilfe besteht daher die Notwendigkeit, die tatsächliche betreuungsrechtliche Praxis zu evaluieren und auf ihre Vereinbarkeit mit den Forderungen der UN-Konvention zu überprüfen. Gegebenenfalls sind normative Veränderungen in Erwägung zu ziehen. Dies betrifft insbesondere folgende Regelungsbereiche, deren Umsetzung in der Praxis zu untersuchen ist:

- Der in § 1901 BGB verankerte *Grundsatz der Erforderlichkeit* muss Beachtung finden bei der Prüfung, ob eine Betreuung notwendig ist oder ob andere Hilfen ausreichend erscheinen sowie bei der Festlegung des Umfangs des Aufgabenkreises des Betreuers und der Dauer der Betreuung. Es bestehen Zweifel, ob alle der gegenwärtig 1, 3 Millionen Betreuungen tatsächlich

erforderlich sind. Zudem werden Aufgabenkreise häufig pauschal und regelhaft vergeben, ohne dass der tatsächliche und erforderliche Bedarf ermittelt wird.

- Im Rahmen einer bestehenden Betreuung sind Betreuer verpflichtet, vorrangig Selbstbestimmung zu ermöglichen, bevor sie stellvertretende Entscheidungen treffen. Festzustellen ist, dass Betreuer oft nicht hinreichend über die Rechte der von ihnen betreuten Menschen informiert sind und daher eher als „Bestimmer“ agieren statt die Wünsche und Vorstellungen des Betreuten zu verwirklichen und vertreten wo sie unterstützen sollten. So hat der *Rat behinderter Menschen* der Bundesvereinigung Lebenshilfe festgestellt, dass rechtliche Betreuer zu oft die Wünsche und Präferenzen behinderter Menschen unbeachtet lassen, z. B. wenn ein Wechsel in eine selbständigere, ambulant betreute Wohnform angestrebt wird. Der *Rat* hat deshalb eine *Vereinbarung über gute gesetzliche Betreuung* entworfen, die zwischen Betreuer und Betreutem geschlossen werden kann. Die geschilderten Schwierigkeiten ergeben sich aus der Schwäche des in § 1901 BGB verankerten Erforderlichkeitsgrundsatz, der es den Betreuern überlässt, ob sie Beratung und Unterstützung leisten, ob sie Selbstbestimmung ermöglichen oder ob sie sich auf eine bestimmende Rolle zurückziehen. Die Betreuungspraxis sollte daher daraufhin überprüft werden, ob der „weiche“ Erforderlichkeitsgrundsatz eventuell in rechtlich zwingenderer Form festgeschrieben werden sollte.
- Nach § 1903 BGB kann zur Abwendung einer erheblichen Gefahr für die Person oder das Vermögen des Betreuten angeordnet werden, dass er für Willenserklärungen, die den Aufgabenkreis des Betreuers betreffen, dessen Zustimmung benötigt. Der *Einwilligungsvorbehalt* nach § 1903 BGB bewirkt im Ergebnis eine Beschränkung der Geschäftsfähigkeit des betreuten Menschen und schränkt seine Selbstbestimmung ein. Zwar ist der Einwilligungsvorbehalt als Schutzmechanismus gedacht, jedoch muss im Rahmen einer Rechtstatsachenforschung überprüft werden, in welchen Fällen er in der Praxis Anwendung findet. Der Einwilligungsvorbehalt darf nur dann eingesetzt werden, wenn dies zum Schutz des Betreuten zwingend erforderlich ist. Vorrangig ist die Selbstbestimmung des Betreuten zu ermöglichen. Erforderlichenfalls ist die gesetzliche Formulierung zu konkretisieren und verschärfen.
- Nach § 13 Nr. 2 BWahlG erfolgt der Verlust des Wahlrechts pauschal dann, wenn eine „Betreuung in allen Angelegenheiten“ besteht. Diese Vorschrift ist auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 29 BRK zu prüfen, wonach eine Verpflichtung der Vertragsstaaten besteht, sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, gleichberechtigt mit anderen zu wählen und

gewählt zu werden. Aus der Praxis ist bekannt, dass teilweise auch in den Fällen, in denen keine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet wird, die Betroffenen aus dem Wählerverzeichnis gelöscht werden. Außerdem erscheint es manchen Gerichten offensichtlich beliebig, ob sie eine Betreuung für mehrere verschiedene Aufgabenkreise oder eine Betreuung für alle Angelegenheiten anordnen. Eltern junger Volljähriger berichten häufig davon, dass ihnen eine Betreuung in allen Angelegenheiten übertragen wurde, ohne dass sie sich über die daraus resultierende Konsequenz, nämlich den Verlust des Wahlrechts, im Klaren waren. Sollte sich bei einer Evaluation des Wahlrechts bestätigen, dass der Verlust des Wahlrechts tatsächlich häufig willkürlich erfolgt, muss § 13 WahlG einer normativen Veränderung unterzogen werden.

- Während Art. 23 Abs. 1 c) BRK Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen ihre Fruchtbarkeit garantiert, erlaubt § 1905 BGB unter strengen Voraussetzungen die Sterilisation einer geistig behinderten Frau aufgrund der Einwilligung ihres Betreuers. Problematisch jedoch erscheint, dass eine Sterilisation gemäß § 1905 BGB zulässig ist, wenn wegen § 1666, 1666a BGB eine Trennung der betreffenden Frau von ihrem Kind nach der Geburt zu erwarten ist. Die Trennung gilt als schwerwiegende Gefahr für den seelischen Gesundheitszustand der Schwangeren im Sinne von § 1905 Abs. 1 Nr. 4 BGB. Dem kann nicht gefolgt werden, denn eine zwangsweise Trennung der Mutter von ihrem Kind kann und sollte durch unterstützende Maßnahmen vermieden werden und darf nicht zur Rechtfertigung einer Sterilisation dienen. § 1905 BGB sollte zur Gänze auf die Notwendigkeit seiner weiteren Geltung überprüft werden.
- Das Recht der Geschäftsfähigkeit und deren Rechtsfolgen (§ 104 Nr. 2 BGB i. V. m. § 105 BGB) ist schon wegen seiner völlig veralteten und diskriminierenden Terminologie aus dem Jahr 1900 reformbedürftig. Der Schutzcharakter dieser Regelungen ist fragwürdig, weil sie es auch dem Vertragspartner des behinderten Menschen ermöglichen, sich unter Berufung auf dessen Geschäftsunfähigkeit von der Vereinbarung zu lösen. Die Regelung sollte vielmehr so gefasst werden, dass lediglich der Mensch mit Behinderung als der schwächere Vertragspartner ein Recht besitzt, sich auf die Nichtigkeit des Vertrages zu berufen.

#### **4. Erforderlichkeit eines Gesamtkonzeptes**

Im Koalitionsvertrag der vorherigen Bundesregierung (Große Koalition) war die Erarbeitung eines *Gesamtkonzeptes* zur Versorgung und Unterstützung von behinderten und pflegebedürftigen Menschen angekündigt. Dies fehlt bis heute.

Ressortdenken und (Kosten-)Zuständigkeit prägen die Debatten und hemmen weiterhin die nachhaltige Verbesserung und Weiterentwicklung der Unterstützung zur selbstbestimmten Lebensführung für Menschen mit Behinderung. Die Umsetzung der Ziele der BRK und die Verwirklichung der Gleichberechtigung sind eine gesamtstaatliche Aufgabe aller Ressorts und staatlichen Entscheidungs- und Verwaltungsebenen. Insbesondere fehlt eine sachgerechte Abstimmung des Betreuungswesens mit sozialrechtlichen Unterstützungssystemen. Forderungen der Verbände behinderter Menschen bei den ASMK-Beratungen zur *Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe*, im Rahmen der (angeblich) zur Umsetzung der BRK angestrebten Umstellung auf die *Personenzentrierung* von Leistungen die für Menschen mit Behinderungen erforderliche Beratung und Unterstützung als eigenständige *Teilhabeleistung* zu gewährleisten, bleiben ungehört. Dabei wären solche Leistungen mutmaßlich geeignet, als der rechtlichen Betreuung vorgelagerte Hilfen i. S. v. § 1896 Abs. 2 BGB die Erforderlichkeit mancher Betreuung zu vermeiden.

Die rechtliche Betreuung muss stärker auf die Ziele des § 1901 BGB ausgerichtet werden. Dafür sollten insbesondere die Betreuungsvereine damit beauftragt werden, im Vorfeld oder während einer Betreuung Beratungs- und Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderung zu unterbreiten und dafür nachhaltig gefördert werden. So hat der *Betreuungsverein Lebenshilfe Dortmund* in einem Modellprojekt ein Curriculum für Förderschülerinnen und -schüler entwickelt, um diese über ihre mit der Volljährigkeit bestehenden Rechte aufzuklären und deren Gebrauch einzuüben ([www.ag18plus.de](http://www.ag18plus.de)).

Auf der zweiten Staatenkonferenz der BRK-Vertragsstaaten im September 2009 in New York stellte Jim McLay (Neuseeland) als Moderator der Schwerpunkt-Sitzung über Art. 12 BRK fest:

***'Art. 12 from the legal point of view is the biggest challenge of the CRPD, as no Member State of the UN has already been able to establish such support systems'***

Übersetzung: "Aus juristischer Sicht ist Art. 12 die größte Herausforderung der BRK, denn kein Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen war bisher in der Lage, solche Unterstützungssysteme einzurichten".

**Die Weiterentwicklung der rechtlichen Betreuung zu einem System der „unterstützen Selbstbestimmung“ ist auch in Deutschland eine große Herausforderung. Nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 3 BRK sind Menschen mit Behinderungen und deren Organisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung der BRK aktiv einzubeziehen!**



## **Diskussionsgrundlage für den fachlichen Austausch zur rechtlichen Betreuung am 5.9.2011 im BMJ**

Das Ziel des Betreuungsrechts ist es vor allem, dem betreuten Menschen ein selbstbestimmtes Leben unter Achtung seiner Grundrechte zu ermöglichen. Mit dem Gesetz verband man 1992 die Absicht:

- die Diskriminierung der Betroffenen zu beseitigen
- nie weiter als nötig einzugreifen
- die Person der Betreuten mit seinen Wünschen und Vorstellungen mehr in den Blick zu nehmen
- den Betreuten als Verfahrenssubjekt zu stärken
- mehr qualifizierte Betreuer zu gewinnen

Einige dieser Absichten wurden umgesetzt, andere sind als Ziele verblieben und weiter entwicklungsfähig und verbesserungswürdig. In der Folgezeit des neuen Gesetzes nahm die Anzahl der Betreuungen erheblich zu, veränderten sich die Strukturen in den sozialen Leistungssystemen, veränderte sich die Relation ehrenamtliche / hauptamtliche rechtliche Betreuer/ innen, explodierten die Kosten im Justizhaushalt, wurde die UN-Behindertenrechtskonvention ratifiziert und damit auch die Umsetzung des Betreuungsgesetzes auf den Prüfstand gestellt.

Die beim BMJ eingerichtete Interdisziplinäre Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit folgenden Themen:

- einer möglichen Strukturreform
- der Stellung der Betreuungsbehörde
- den Aufgaben der Betreuungsvereine
- der Stärkung der betreuungsvermeidenden Hilfen

In diesem Zusammenhang befassten sich die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege mit folgenden Themen:



## **Verbesserungsmöglichkeiten im Betreuungswesen unter dem Blickwinkel der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)**

In den Verbänden der BAGFW besteht hierzu ein breites Spektrum an Meinungen und Auffassungen. Diese Meinungsvielfalt zieht von Infragestellung des heutigen Betreuungsrechts bis hin zur Weiterentwicklung der bestehenden gesetzlichen Regelungen. Deshalb kann nachfolgend keine abschließende Position der BAGFW wiedergegeben, sondern vorerst der Diskussionsstand aufgezeigt werden.

Die UN-BRK geht von der Prämisse aus, dass alle Menschen mit der Fähigkeit ausgestattet sind, rechtlich selbstständig zu handeln. Unter diesem Gesichtspunkt ist das nationale Recht auf den Prüfstand zu stellen und der Vorrang der Assistenz/ Unterstützung ggf. besser gesetzlich zu verankern. Die UN-BRK bietet uns nun die Chance, die vorhandenen Möglichkeiten zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

Die UN-BRK verstärkt den mit der Schaffung des Betreuungsrechts begonnenen Paradigmenwechsel, den betroffenen Menschen sowie seinen Willen und seine Wünsche in den Mittelpunkt zu stellen, sein Wohl zum Maßstab seiner Unterstützung zu machen und ihm auf diese Weise ein selbstbestimmtes Leben unter Berücksichtigung seiner individuellen Fähigkeiten und Eigenschaften zu ermöglichen.

Die UN-BRK fordert grundsätzlich die Abkehr vom stellvertretenden Handeln hin zu einer Unterstützung bei der Ausübung der eigenen Rechts- und Handlungsfähigkeit, verschließt sich aber auch nicht dem Schutz des betroffenen Personenkreises. Die Konvention verdeutlicht die Möglichkeiten betroffener Menschen, im Rahmen ihrer Fähigkeiten ihr Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen zu gestalten, wie es in § 1901 Absatz 2 Satz 2 BGB festgelegt ist.

Wir stellen fest, dass das Betreuungsrecht auf hohem Niveau die Rechts- und Handlungsfähigkeit der Betroffenen sichert und schützt. Da die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung aber immer auch einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte bedeutet, ist diese nachrangig gegenüber anderen Hilfesystemen. Deshalb besteht ein enger Zusammenhang zu den Sozialleistungssystemen, die ihren gesetzlich normierten Pflichten nachkommen müssen. Zusätzlich haben die Angebote in der örtlichen Struktur entscheidenden Einfluss darauf, ob überhaupt - beziehungsweise zu welchem Zeitpunkt - eine rechtliche Betreuung eingerichtet werden muss. Der Bedarf einer rechtlichen Betreuung ist ferner davon abhängig, ob Betroffene Ansprüche auf Sozialleistungen und andere Unterstützung ohne Hürden geltend machen können. Deshalb muss das Verfahren transparent, Antragsformulare einfach gestaltet sein und Ansprüche ohne lange Durchsetzungswege erlangt werden können. Bei der jeweiligen Konkretisierung und Umsetzung der Projekte im Rahmen des Aktionsplans sind diese Kriterien zu beachten.

Die Herausforderung liegt darin, das Betreuungsrecht – entsprechend seinen Zielen – auf den Prüfstand zu stellen. Hierzu müssen die Schnittstellen eingehender betrachtet und auf ihre Kompatibilität mit der UN-BRK hin überprüft werden. Mittelfristig sollte eine Evaluation des Betreuungsrechts mit Blick auf die Umsetzung der UN-BRK durchgeführt werden.

## **Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung**

Von seiner Anlage her – nicht unbedingt immer von seiner Umsetzung – ist das Betreuungsrecht in Deutschland geeignet, sowohl eine Schutz- als auch eine Unterstützungsfunktion zu gewährleisten. Allerdings ist die Diskussion zu führen, inwieweit einzelne Regelungen einer Änderung bzw. Anpassung an die UN-BRK bedürfen. Ob und wie die Stellvertretung im Betreuungsrecht durch Maßnahmen der unterstützenden Entscheidungsfindung im Sinne der UN-BRK ersetzt werden kann, sollte durch wissenschaftlich begleitete Modellprojekte zur Assistenz ermittelt werden. Diese sollten dazu dienen, zu klären, ob und wie die Stellvertretung im Betreuungsrecht durch Maßnahmen der unterstützenden Entscheidungsfindung im Sinne des Artikels 12 Abs. 3 UN-BRK abgelöst werden können.

Aufgabe der Betreuung ist die Sicherung und Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des Betreuten. Die Betreuung schafft die notwendigen Voraussetzungen dafür, dass Kranke und Menschen mit Behinderung im Sozialstaat ihre Rechte und Pflichten in vollem Umfang wahrnehmen können. Mit anderen Worten: Die Betreuung macht die betreffenden Menschen von bloßen Leistungsempfängern zu aktiven Teilnehmern im Sozialstaat und garantiert so ihre Menschenwürde. Sie ist keine Sozialleistung für diesen Personenkreis.

Aufgabe des/ der Betreuers/ -in ist es, innerhalb seines Aufgabenkreises dazu beizutragen, dass Möglichkeiten genutzt werden, die Krankheit oder Behinderung der Betreuten zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern (§ 1901 Absatz 4 BGB). Es ist also in erster Linie Aufgabe des / der Betreuers/ -in, durch Inanspruchnahme von – z. B. sozialrechtlichen – Hilfen die Aufhebung der Betreuung zum frühest möglichen Zeitpunkt zu ermöglichen, wenn diese Hilfen nicht schon im Vorfeld der Betreuerbestellung dazu geführt haben, die Betreuung zu vermeiden.

Insbesondere für Menschen mit Mehrfachproblematik, mit schwerwiegenden psychiatrischen Krankheitsbildern, für verhaltensauffällige, persönlichkeitsgestörte und suchtkranke Menschen reichen Sozialleistungen alleine oft nicht aus. Diese Menschen benötigen eine Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Rechte, die auch eine ggf. erforderliche Stellvertretung einschließt. Für die Aufgabe der rechtlichen Betreuung brauchen wir Familienangehörige, engagierte Freiwillige/Ehrenamtliche sowie fachlich qualifizierte berufliche Betreuer/-innen. Der demographische Wandel und seine Folgen werden insbesondere die rechtliche Betreuung vor neue Herausforderungen stellen. Der sich vollziehende gesellschaftliche Wandel, z.B. das Auseinanderdriften der Familien und die Vereinzelung der Menschen erfordert Maßnahmen, die den Einzelnen unterstützen und die Solidarität von Familien und anderen sozialen Systemen nachdrücklich fördern. Hier kommt den Betreuungsvereinen mit ihrem Netzwerk an ehrenamtlichen und beruflichen Betreuern und den anderen in der Freien Wohlfahrtspflege vorgehaltenen Einrichtungen eine besondere Bedeutung zu.

Das Betreuungsrecht und die Arbeit aller Akteure dienen keinem Selbstzweck. Die Diskussion über die Sicherung und Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen darf allerdings nicht auf die Kostenfrage reduziert werden.

## **Erforderlichkeitsgrundsatz, Schnittstelle zum Sozialsystem**

Die Regelungsdichte und die Komplexität der Regelungen im Bereich der Sozialleistungen führen für viele betroffene Menschen zur Überforderung bei der Regelung ihrer alltäglichen Angelegenheiten. Der gleichzeitige Abbau von Beratung und Unterstützung durch die Sozial- und sonstigen Verwaltungsbehörden hat sicher vielfach dazu geführt, dass eine Betreuung eingerichtet wurde. „Andere“ Hilfen im Sinne von § 1896 Absatz 2 BGB – außerhalb des Betreuungswesens – stehen für einen Betroffenen häufig unzureichend zur Verfügung. Darüber hinaus ist auch die Auffangfähigkeit sozialer Systeme wie Familie und Nachbarschaft ebenso oftmals unzureichend.

Dies ist im Zuge der Evaluation des 2. BtÄndG genauso zutage getreten wie auch zuvor schon im Rahmen des im Jahr 2001 begonnenen und auf insgesamt dreieinhalb Jahre angelegten Forschungs- und Praxisprojekts „Die Lebenslage älterer Menschen mit rechtlicher Betreuung“, durchgeführt von der Akademie für öffentliches Gesundheitswesen, Düsseldorf, unter Leitung von Michael Hoffmann im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Gesundheit (BMFSFJ). Schon damals wurde festgestellt, dass es bei einem Viertel der Betreuungen, die eigentlich umgewandelt bzw. aufgehoben werden könnten, an vorrangigen Hilfen und Diensten fehlte. Und das ist nicht besser geworden: Behörden regen durchaus die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung an für einen Menschen der Probleme beim Ausfüllen von Formularen hat, die zur Beantragung von Sozialleistungen erforderlich sind. Es ist auch an der Tagesordnung, dass Einrichtungen versuchen, Aufgaben auf die Betreuer zu verlagern. Gleichzeitiger Abbau von Beratung und Unterstützung durch die Sozial- und sonstigen Verwaltungsbehörden wird also kompensiert durch die Bestellung eines/ r Berufsbetreuers/ -in.

Das Forschungsprojekt sollte gesicherte Informationen über bisherige Auswirkungen des Betreuungsrechts und Planungsdaten für strukturelle Entscheidungen im Zusammenhang mit dessen Weiterentwicklung zur Verfügung stellen. Als Ziele wurden verfolgt:

- rechtliche Betreuung durch gleichwertige Hilfen zu ersetzen;
- den Betreuungsumfang zu reduzieren (Wegfall von Aufgabenkreisen);
- beruflich geführte in ehrenamtliche Betreuungen umzuwandeln.

Bereits dieses Projekt hat ausreichende Beispiele für eine gelungene Netzwerkarbeit in unterschiedlichen Regionen und mit unterschiedlichem Ansatz initiiert und begleitet. Diese Ergebnisse sollten in die weiteren Überlegungen einbezogen werden. Bestätigt werden die Ergebnisse durch BEOPS.

Feststellungen wurden auch getroffen zu den Anlässen für die Anregung zur Errichtung einer Betreuung. Die Ergebnisse vermitteln ein aufschlussreiches Bild über die Wirksamkeit des Betreuungsrechts im Spannungsfeld von Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung mit geringen familialen und ökonomischen Ressourcen sowie der damit einher gehenden Hilfsbedürftigkeit einerseits und den funktionalen Erfordernissen rechtsstaatlicher Leistungsverwaltung andererseits.

Erforderlich ist die Stärkung oder (Wieder-)Herstellung dieser Mittel bzw. die Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen. So müssen Behörden z. B. wieder ihrer Verpflichtung zur Beratung nach den Sozialgesetzbüchern nachkommen.

Die Überprüfung der Erforderlichkeit und die Ermittlung alternativer Hilfen würden durch eine regelmäßige Einbindung der Betreuungsbehörde – z.B. durch den obligatorischen Sozialbericht - erheblich verbessert. Selbstverständlich muss die Betreuungsstelle adäquat ausgestattet und fachliche Anforderungen beschrieben sein. Angesichts der gegenwärtigen personellen und finanziellen Situation bei einer Vielzahl von Betreuungsbehörden ist zu befürchten, dass zusätzliche Pflichten der Betreuungsbehörden nicht umgesetzt werden können. Die Erhebung durch die „Bundesländer-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht“ hat aufgezeigt, dass vielfach nicht einmal mehr bei den Betreuungsbehörden ein Überblick darüber vorhanden ist, was an „anderen Hilfen“ zur Verfügung steht bzw. in Frage kommen könnte.

Einige Kommunen haben im Übrigen gute Erfahrung mit der Delegation von Aufgaben der Betreuungsbehörde an die Betreuungsvereine gemacht. Hier ist das sog. Bochumer Modell zu erwähnen. In entsprechenden Verträgen werden die jeweiligen Rechte und Pflichten festgehalten. Dieses Modell führt dazu, dass eine starke Verzahnung der Arbeit der örtlichen Betreuungsvereine einerseits und eine enge Kooperation mit der Betreuungsbehörde andererseits erfolgt. Die Betreuungsvereine bieten sich hierfür auch weiter an.

Die bestehende Schnittstellenproblematik bedarf einer Regelung. Es ist deshalb zu überlegen, in welcher Form die Schnittstellenproblematik - systemimmanent oder durch Schaffung neutraler – weiterer - Stellen - gelöst werden kann.

Ziel muss stets die Betreuungsvermeidung sein. Es geht also um die Herstellung der Selbstbestimmung und nicht um eine Optimierung der Lebensbedingungen aus der Sicht Dritter. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit diese Stellen die im Sozialsystem entstandenen Lücken durch z. B. den Rückzug der Kommunen aus dem Allgemeinen Sozialdienst, ausfüllen sollen. Weder die Einrichtung dieser Stellen noch die Wiederbelebung der Allgemeinen Sozialdienste sind zum Nulltarif zu haben.

Bei einer – verpflichtenden - Vermittlung anderer Sozialleistungen ist als Ausprägung des „Wohls“ des Betroffenen stets das Wunsch- und Wahlrecht zu beachten. Eine Vermittlung – also ein Tätigwerden - kann nur auf Wunsch des Betroffenen erfolgen, um dem Selbstbestimmungsgrundsatz und den Vorgaben der UN-BRK zu genügen.

Innerhalb des Systems könnte der Betreuungsbehörde eine entsprechende Rolle zukommen, wenn sie fachlich und finanziell dafür ausgestattet wird.

Auch sozialraumorientierte Angebote könnten in Frage kommen genauso wie gemeinsame ggf. „Clearing“-Stellen an der Schnittstelle von rechtlicher Betreuung und anderen sozialen Hilfen mit alternativen Angeboten. Beides ist geeignet, eine rechtliche Betreuung zu vermeiden. Diese Stellen könnten auch eine Art Lotsenfunktion übernehmen bei der Ermittlung der richtigen Hilfe. Inwiefern sie auch vermittelnd tätig werden sollten, bedarf einer eingehenden Überprüfung.

Beispielhaft herangezogen werden könnte auch die in §§ 22, 23 SGB IX getroffene Regelung zu den gemeinsamen Servicestellen, da ein Kernziel des SGB IX die Überwindung der Schnittstellenprobleme des gegliederten Sozialleistungssystems in einem speziellen Bereich ist. Diese Stellen arbeiten trägerübergreifend. Die bestehenden Defizite in der Praxis, insbesondere die zurückhaltende Bereitschaft der Sozialleistungsträger, sich untereinander zu vernetzen, sollen allerdings nicht verschwiegen werden.

Die Prüfung der Erforderlichkeit, die Erbringung alternativer Hilfen und das verbindliche Tätigwerden der Betreuungsbehörde sind alternativlos, um die Subsidiarität einer rechtlichen Betreuung zu gewährleisten.

Nicht zuletzt durch einige wenige Negativbeispiele in den Medien, die allerdings regelmäßig öffentlichkeitswirksam wiederholt werden, wird die rechtliche Betreuung von vielen Menschen nicht als Hilfe wahrgenommen. Insbesondere bei einer rechtlichen Betreuung durch eine fremde Person befürchten sie erhebliche Nachteile oder sogar eine kriminelle Ausbeutung. Diese diffusen Ängste und mangelndes Wissen treiben die Menschen in die Informationsveranstaltungen der Betreuungsvereine. Das gerichtliche Verfahren und die gesetzlich verankerten Beschwerdemöglichkeiten sind vielen undurchsichtig und die Hemmschwelle, sie zu nutzen viel zu hoch. Deshalb wird auch die Einrichtung einer unabhängigen Beschwerdestelle für Betreute und Angehörige zu diskutieren sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, die Öffentlichkeitsarbeit seitens der Bundes- und Landesregierung(en) auszubauen und größere Transparenz für die Betroffenen aber auch die Allgemeinheit herzustellen sowie um Vertrauen zu werben. Sollten diese Maßnahmen nicht ausreichen, könnte die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdestelle in Erwägung gezogen werden.

### **Schlussfolgerungen aus dem Endbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) zur Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes sowie Umsetzung der Empfehlungen der Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Optimierung des Betreuungsrechts**

Im Endbericht des ISG wurden seinerzeit folgende Empfehlungen an die Politik ausgesprochen:

- die weitere Verbreitung der Vorsorgevollmacht als betreuungsvermeidende Strategie
- die stärkere Inanspruchnahme sozialer Hilfen

- ein besonderes qualitativ ausgerichtetes Forschungsprojekt zur Betreuungsqualität
- die Überprüfung einer obligatorischen Betreuungsplanung als Mittel der Qualitätssicherung und Kontrolle
- die Überprüfung einer Vorschrift über die Häufigkeit des Kontaktes zwischen berufsmäßigen Betreuern und ihren Betreuten
- die kontinuierliche Ermittlung der Auswirkungen der Pauschalierung der Betreuervergütung auf die Staatskasse.

### **Vorsorgevollmacht**

Die weitere Verbreitung der Vorsorgevollmacht könnte durch die Betreuungsvereine sichergestellt werden. Eine gute Information und Beratung über Vorsorgevollmachten ist notwendig, um die betreuungsvermeidende Wirkung überhaupt zu entfalten. Die Vereine übernehmen hier eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die es nicht zum Nulltarif geben kann. Auch Betreuungsbehörden sind zur Information und Beratung von Vorsorgebevollmächtigten verpflichtet. Die in vielen Fällen personell nur rudimentär ausgestatteten kommunalen Betreuungsstellen müssten entsprechend Personal aufstocken. Auch das ist nicht kostenneutral zu realisieren.

Parallel zum Ausbau der Beratungsmöglichkeiten müsste vordringlich für eine Verbesserung der Akzeptanz von Vorsorgevollmachten im Rechtsverkehr gesorgt werden.

### **Vorrangige Inanspruchnahme sozialer Hilfen**

Die Empfehlung zur verstärkten Inanspruchnahme sozialer Hilfen resultiert aus dem Erforderlichkeitsprinzip. Ausführungen dazu sind bereits weiter oben erfolgt.

### **Betreuungsqualität**

Qualitätsentwicklung und Qualitätsmanagement sind für die Verbände der BAGFW insgesamt wichtige und zukunftsweisende Themen. Das gilt ebenfalls für das Arbeitsfeld der rechtlichen Betreuung. Zur Qualitätssicherung gehören die Bereitschaft und die Fähigkeit, den Willen und das subjektive Wohl der Betreuten zu erkennen, zu respektieren und umzusetzen. Die Rechtliche Betreuung mit ihrem Ziel einer gleichberechtigten Teilnahme der Betroffenen am Rechtsverkehr stellt dabei besondere Herausforderungen an die Beteiligten im Betreuungswesen. Ihnen werden über die Aufgabe der Rechtlichen Betreuung Menschen anvertraut, denen eine qualitativ hochwertige Hilfe und Unterstützung garantiert werden muss. Hierfür sind Mindeststandards notwendig, um den Schutz der Betreuten, aber auch der ehrenamtlichen Betreuer und anderen Ratsuchenden zu gewährleisten. Ziel des Qualitätsmanagements ist es, die Arbeitsverfahren einer bestimmten Dienstleistung konkret zu beschreiben, um sie für die Erbringer dieser Leistungen und andere nachvollziehbar, überprüfbar und vergleichbar zu machen.

Als Indikatoren zur Beschreibung und Interpretation von Qualität sehen wir selbstverständlich z. B. die formale Qualifikation der beruflich tätigen Betreuer/ -innen.

### **Obligatorische Betreuungsplanung / Kontakthäufigkeit**

Das 2. BtÄndG hatte als Mittel der Qualitätssicherung in § 1901 Abs. 4 Satz 2 BGB die Befugnis des Gerichts eingeführt, bei berufsmäßig geführten Betreuungen „in geeigneten Fällen“ zu Beginn der Betreuung die Erstellung eines Betreuungsplans anzuordnen. Im Verlauf der Evaluation hat sich jedoch herausgestellt, dass hiervon kaum Gebrauch gemacht wird. Im Übrigen hat bereits die Vorgängeruntersuchung von Sellin/Engels (Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung, Köln, 2003, S. 114) aufgezeigt, dass die Beteiligten hier mit sehr unterschiedlichem Begriffsverständnis operieren. Die Befragten assoziieren unterschiedliche Inhalte mit dem Begriff „Betreuungsplanung“. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Köller/Engels im Rahmen der Evaluation des 2. BtÄndG (Rechtliche Betreuung, Köln, 2009, S. 36) festgestellt haben, dass die befragten Gerichte der Betreuungsplanung nur geringe Relevanz beigemessen haben und bezweifeln, dass sich diese Haltung durch eine verpflichtende Einführung dieses Instruments ändern würde.

Durch die gesetzliche Neureglung im FamFG ist die angesprochene Frage der verpflichtenden Kontakthäufigkeit bereits gelöst worden.

### **Betreuervergütung und Auswirkungen auf Staatskasse**

Parallel zu einer zweifelsohne erforderlichen Ermittlung der Auswirkungen der Pauschalierung auf die Staatskasse bedürfen aber auch die Auswirkungen der Pauschalierungen auf die Betreuungsvereine einer regelmäßigen Überprüfung. Wenn der Gesetzgeber weitere Aufgaben an die Betreuungsvereine überträgt und diese Aufgaben von entsprechend qualifiziertem Personal erbracht werden, muss sich dies auch in einer adäquaten Finanzierung niederschlagen. Eine Kosteneinsparung darf nicht zu Lasten einer qualitativ guten Unterstützung, Assistenz und rechtlichen Betreuung gehen.

### **Funktion der Betreuungsbehörde, insbesondere:**

- Anhörung der Behörde — Bericht vor Bestellung eines Betreuers und Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts
- Inhaltliche Anforderungen an den Bericht der Behörde
- Verhältnis Bericht der Behörde — Sachverständigengutachten
- Bedeutung und Funktion der Betreuungsbehörde im Vorfeld einer rechtlichen Betreuung (insb. bei der Beratung/Vermittlung anderer Hilfen)
- Ausstattung und Fachlichkeit der Behörde

- Kommunale Verankerung
- Netzwerkarbeit

Um die flächendeckende Umsetzung des Prinzips der Betreuungsvermeidung durch Sachverhaltsermittlung und Mitwirkung bei Gericht zu gewährleisten, kommt den Betreuungsbehörden eine Schlüsselrolle zu. Wir stellen allerdings fest, dass es gravierende regionale Unterschiede in der Ausstattung der Behörden gibt, die sich hinderlich auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken.

Zu den einzeln aufgeführten Unterpunkten haben wir entweder bereits an anderen Stellen Aussagen getroffen bzw. halten wir die von der Interdisziplinären Arbeitsgruppe bisher erzielten Ergebnisse für interessengerecht. Dies gilt insbesondere für die verpflichtende Anhörung, die Anforderungen an den Sachbericht, die Bedeutung und Funktion im Vorfeld rechtlicher Betreuung sowie das Verhältnis des Berichts der Behörde zum Sachverständigengutachten.

#### **Aufgabe und Funktion von Betreuungsvereinen (insb. Schaffung von Anreizen zur verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben)**

Betreuungsvereine sind vielfach aus den früheren Vereinen für Pflgeschäften und Vormundschaften hervorgegangen. Sie sind ein unverzichtbarer Bestandteil im Betreuungswesen und ein bedeutendes Element in der Umsetzung der Ziele des Betreuungsrechtes. Die Bemühungen der Betreuungsvereine sind darauf gerichtet. Die Gewinnung von ehrenamtlichen rechtlichen Betreuerinnen und Betreuern ist ein Beitrag zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Es geht auch um die Förderung eines gesellschaftlichen Klimas, in dem sich Menschen für andere engagieren. Das Betreuungsrecht lebt davon. Es geht um eine qualitativ gute Hilfe; unabhängig davon, ob sie von ehrenamtlichen oder von beruflichen Betreuern/-innen geleistet wird.

Konsens ist, dass das Ehrenamt noch mehr gestärkt werden muss. Das bedeutet, Familienangehörige und sog. Fremdbetreuer sind in ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Betreuungsvereine können dies leisten und zudem weitere Ehrenamtliche gewinnen. Vorsorgevollmacht und Patientenverfügung sind für viele Menschen attraktiv und tragen zumindest innerhalb funktionierender Familien(ähnlicher)-Systeme dazu bei, rechtliche Betreuung zu vermeiden. Die Betreuungsvereine melden uns, dass die Beratungsarbeit innerhalb dieses Aufgabenbereichs stetig steigt. Die Beratung von Interessierten und Angehörigen zu Fragen der rechtlichen Betreuung und Vorsorgemöglichkeiten ist am besten bei den Vereinen angesiedelt.

Um die Aufgaben weiter erfüllen zu können und um ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern die Hilfe und Beratung zu gewähren, die diese aufgrund ihrer Bereitschaft, ehrenamtlich soziale Verantwortung zu übernehmen, verdienen und benötigen, muss gewährleistet sein, dass Betreuungsvereine mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet werden, die dauerhaft eine qualitativ hochwertige Arbeit garantieren.



Eine Würdigungskultur kann nicht nur an die Betreuungsvereine delegiert werden. Sie muss für ehrenamtliche Betreuer und Familienangehörigen auch in den Gerichten, bei Behörden und in Einrichtungen spürbar sein.

### **Schaffung von Anreizen zur verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben**

Soweit uns bekannt, gibt es in der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Betreuungsrechts Überlegungen, das in § 1908 f Abs. 1 Satz 2 BGB geschuldete „Bemühen“ der Betreuungsvereine zu ersetzen in „gewinnen“ und gleichzeitig den Aufgabenbereich zu erweitern um „begleiten“. Wenn beabsichtigt ist, die Betreuungsvereine zusätzlich in die Pflicht zu nehmen, kann dies nicht ohne verlässliche Strukturen geschehen. Hier müssen die Rahmenbedingungen angepasst werden, eine isolierte Änderung der Aufgaben der Betreuungsvereine kann es nicht geben. Dazu muss für das Zusammenwirken der Betreuungsbehörde, des Betreuungsgerichts und des Betreuungsvereins ein für alle verbindliches Verfahren festgelegt werden. Zudem muss für zusätzliche Aufgaben auch eine auskömmliche und verlässliche Finanzierung sichergestellt sein.

Durch die Verschärfung der Anerkennungsvoraussetzungen alleine wird kein Anreiz zur verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben geschaffen. Schon jetzt kommen die Vereine dieser Aufgabe mit unterschiedlichem Erfolg nach. Über die konkreten Maßnahmen entscheidet der Verein alleine. Das ist auch entsprechend zu dokumentieren und nachzuweisen. Zutreffend ist allerdings, dass ein Erfolg der „Bemühungen“ nicht geschuldet wird. Werden die Anerkennungsvoraussetzungen auf diese Weise verschärft, muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass regionale bzw. lokale Besonderheiten Berücksichtigung finden. Aus der Praxis wird vielfach die Klage erhoben, dass gewonnene Ehrenamtliche – aus welchen Gründen auch immer – nicht (zeitnah) zum/ -r Betreuer/ -in bestellt werden.

Die Einführung von verbindlichen Standards für die Querschnittsarbeit muss die Möglichkeit eröffnen, regionale Besonderheiten zu berücksichtigen oder sich von vorneherein auf selbstverständliche Grundlagen beschränken, die von den Vereinen bereits jetzt schon erfüllt werden.

Denkbar ist jedoch, einen Anreiz zu schaffen durch eine verlässliche und angemessene Sockelfinanzierung in Kombination mit einer Leistungsvereinbarung. Diese Leistungsvereinbarung kann zugeschnitten sein auf die örtlichen Gegebenheiten, mit der Folge, dass die unterschiedlichen Situationen, wie sie z. B. vorgefunden werden bei den Gerichten, Betreuungsbehörden bzw. sich aus der Lage des Vereins in einer Stadt oder in einem Landkreis, in Ost oder West ergeben, berücksichtigt werden können. Das führt zu einer Flexibilisierung des Systems und schafft einen Anreiz, für die Vereine z. B. mehr „Begleitungen“ durchzuführen. Als Beispiel sei die Förderung der Betreuungsvereine in Rheinland-Pfalz angeführt: dort wird durch das Landesgesetz eine jährlich anzupassende Summe garantiert, die dafür gesorgt hat, dass es ein flächendeckendes Netz von Betreuungsvereinen gibt, die eine kontinuierliche, sehr gute Arbeit im Bereich der Werbung und Begleitung von ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern leisten, ebenso wie im Bereich der Vorsorgeverfügungen.

## **Örtliche Arbeitsgemeinschaften**

Örtliche Arbeitsgemeinschaften dürfen nicht lediglich freiwillig sein. Deren Zustandekommen ausschließlich durch Appelle zu sichern, ist zu wenig. Örtliche Arbeitsgemeinschaften sind verpflichtend einzurichten. Hier gibt es positive Erfahrungen aus den Bundesländern, bei denen in den Landesausführungsgesetzen eine Verpflichtung zur Einrichtung besteht. Wichtig ist dabei eine Beteiligung sämtlicher Akteure, einschließlich der Gerichte.

## **Qualitätsentwicklung**

Qualitätsentwicklung kann nicht den Initiativen einiger Verbände überlassen werden. Die dort entwickelten guten Ansätze und Absichten gehören vernetzt und die Beteiligung aller Akteure (Betreuer, Vereine, Behörden und Gerichte) sollte erreicht werden.

## **Ausblick – weitere Bearbeitung des Themas**

Bei der weiteren Bearbeitung des Themas Betreuungsrecht ist auch das Expertenwissen der Vertreter/ -innen der Interessenverbände für Menschen mit Behinderung und der Wohlfahrtsverbände zwingend von Anfang an einzubeziehen.

Berlin, den 31.08.2011



DV - 36/11 - AF IV  
15.08.2011

## **Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum fachlichen Austausch im Rahmen der interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht**

### **1. Verbesserungsmöglichkeiten im Betreuungswesen unter dem Blickwinkel der VN-Behindertenrechtskonvention**

Der VN-Behindertenrechtskonvention (BRK) liegt die Annahme zugrunde, dass alle Menschen in der Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung mit der Fähigkeit ausgestattet sind, rechtlich relevante Handlungen vorzunehmen. Art. 12 Abs. 2 BRK normiert einen menschenrechtlichen Anspruch auf diskriminierungsfreie Anerkennung der Rechts-, Handlungs- und Geschäftsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen.<sup>1</sup>

Gemäß **Art. 12 Abs. 3 BRK** verpflichtet sich Deutschland als Vertragspartei der BRK, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu Unterstützung zu verschaffen, die sie bei Ausübung ihrer Rechts-, Handlungs- und Geschäftsfähigkeit ggf. benötigen. Inhaltlich hat diese Vorschrift das **Modell der unterstützten Entscheidungsfindung anstatt der rechtlichen Vertretung** zum Vorbild. Die Subsidiarität der Stellvertretung sollte daher in der Praxis des deutschen Betreuungsrechts noch stärker berücksichtigt werden. Der konkrete Wille des Menschen mit Behinderung, der im Rechtsverkehr durch die Unterstützung eines Dritten zum Ausdruck gebracht werden kann, steht im Mittelpunkt der Anerkennung der individuellen Selbstbestimmung. Ziel muss es sein, Menschen mit Behinderungen nur insofern in ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen, als dass sie diese Assistenz überhaupt benötigen. Die Bestellung eines/r rechtlichen Betreuer/in, mit der Folge – wenn auch nur in einzelnen Lebensbereichen – des vollständigen Verlusts der Geschäftsfähigkeit ist

<sup>1</sup> Die für die nationale Implementierung rechtsverbindlichen Sprachen, z.B. englisch und französisch, sprechen von „legal capacity“ oder „capacité juridique“. Beide Begriffe umschließen sowohl die Geschäfts- als auch die Handlungsfähigkeit.

nach Art. 12 Abs. 2 und 3 BRK problematisch.<sup>2</sup> Insofern sind die Folgen des Einwilligungsvorbehalts (§ 1903 BGB) oder der Betreuung in allen Angelegenheiten zu überdenken, da hiermit eine erhebliche Einschränkung der Geschäftsfähigkeit einhergeht. Verbesserungen in Bezug auf das Betreuungswesen in Deutschland unter Berücksichtigung der BRK könnten sich insofern aus der Einführung einer „rechtlichen Unterstützung“ ergeben. Wie sich diese von der rechtlichen Betreuung unterscheidet, wie Unterstützung auch bei Menschen mit sehr starken physischen, psychischen oder kognitiven Einschränkungen funktionieren kann, **müsste erforscht und erprobt werden.**

**Art. 12 Abs. 4 BRK** normiert weitere **Anforderungen an das rechtliche Verfahren** bei Maßnahmen betreffend der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Verfahrensregelungen im deutschen Betreuungsrecht entsprechen diesen Anforderungen. Fraglich ist jedoch, ob auch die Praxis diesen Anforderungen genügt, denn zwischen der Anzahl an Anträgen auf Bewilligung zu freiheitseinschränkenden, -entziehenden Maßnahmen oder geschlossener Unterbringung und der tatsächlichen Bewilligung besteht nahezu Deckungsgleichheit.<sup>3</sup> Hier muss der Frage nachgegangen werden, inwiefern Verstöße gegen Art. 12 Abs. 4 BRK – und auch gegen Art. 14 Abs. 1 lit. b BRK „Das Vorliegen einer Behinderung rechtfertigt in keinem Fall eine Freiheitsentziehung.“ – vorliegen. Statistiken über die Rechtsanwendung lassen Zweifel aufkommen, ob die Praxis den gebotenen Rechtsgarantien in ausreichendem Maß gerecht wird.

Neben der gleichberechtigten Rechts- und Handlungsfähigkeit sind die Vertragsstaaten nach **Art. 23 Abs. 1 lit. c BRK** verpflichtet zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern, ihre **Fruchtbarkeit behalten**. Nach § 1905 BGB ist unter den dort beschriebenen, engen Voraussetzungen die Sterilisation einer einwilligungsunfähigen Volljährigen durch die Einwilligung eines dafür eigens nach § 1899 Abs. 2 BGB eingesetzten Betreuer/in zulässig. Hierin kann ein Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 lit. c BRK gesehen werden. Insbesondere, da nach § 1905 Abs. 1 Satz 2 BGB die Gefahr eines schweren und nachhaltigen Leides, das der Schwangeren drohen würde, weil betreuungsgerichtliche Maßnahmen, die mit ihrer Trennung vom Kind

<sup>2</sup> Valentin Aichele/Jochen von Bernstorff, Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht: Zur Auslegung von Art. 12 der UN-Behindertenrechtskonvention, BtPrax 5/2010, S. 199-203 (200 f.).

<sup>3</sup> Bundesamt für Justiz, Sondererhebung Verfahren nach dem Betreuungsgesetz, 1992-2009.

verbunden wären (§ 1666, 1666a BGB) gegen sie ergriffen werden müssten, als schwerwiegende Gefahr für den seelischen Gesundheitszustand der Schwangeren im Sinne von § 1905 Abs. 1 Nr. 4 BGB gilt, was eine Sterilisation der Einwilligungsunfähigen zulässig machen würde. Im Gegensatz zu § 1905 Abs. 1 S. 1 BGB dient die Trennung von Mutter und Kind nicht zwangsläufig dem Schutz der Betreuten. Sterilisation sollte vielmehr dadurch entbehrlich gemacht werden, dass eine zwangsweise Trennung der Mutter vom Kind durch andere Maßnahmen wie z.B. umfassende Unterstützung der betreuten Eltern, gemeinsames unterstütztes Wohnen etc., vermieden wird.

## **2. Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung**

Zum Teil wird gefordert, dass das System der rechtlichen Betreuung mit der Befugnis zur rechtlichen Stellvertretung und (mit richterlicher Genehmigung) zum Rechtseingriff zwar beibehalten, aber aus dem Zivilrecht näher an das Sozialrecht herangerückt werden soll. Ob eine solche Verschiebung im System sich positiv auf die Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes und die Klärung von Schnittstellenproblemen auswirken würde, hängt von der konkreten strukturellen Ausgestaltung dieser Forderung ab. Unabhängig davon hätte die Antwort auf die Frage nach der Verortung des Systems der rechtlichen Betreuung ggf. auch Auswirkungen auf seine Finanzierung.

Bei der oben angedachten Ablösung des Systems der rechtlichen Betreuung durch ein neues System der Unterstützung wäre u. A. eine neue Infrastruktur aufzubauen. Zudem müsste sichergestellt werden, dass weiterhin der Richtervorbehalt bei bestimmten Zwangsmaßnahmen und medizinischen Eingriffen gilt. Zu bedenken ist des Weiteren, dass das Selbstbestimmungsrecht Betroffener auch beim Modell der rechtlichen Unterstützung an seine Grenzen stoßen kann. Des Weiteren wäre zu klären, welche Handlungsmöglichkeiten für die Unterstützungsperson bestehen, wenn der oder die unterstützte Person sich gar nicht äußern kann (z.B. Wachkomapatienten o.Ä.).

## **3. Erforderlichkeitsgrundsatz, Schnittstelle zum Sozialsystem**

Nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins gibt es bei Beibehaltung des aktuellen Systems der rechtlichen Betreuung keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes und zur Abgrenzung

zum Sozialsystem. Beides ist vielmehr in der Praxis zu leisten. Hierfür hat der Deutsche Verein bereits eine entsprechende Empfehlung<sup>4</sup> verfasst.

Für die **Abgrenzung der Tätigkeiten** der rechtlichen Betreuung einerseits zu denen der Betreuung als Sozialleistung andererseits ist es notwendig, in Kooperation aller Beteiligten zunächst die Hilfe, die für den jeweiligen Menschen geboten ist, zu definieren. Wesentliche Faktoren für den Inhalt der Hilfeleistung liegen in der Person des/der Betreuten, können aber auch zum Beispiel in den örtlichen Gegebenheiten begründet sein. Sodann muss der sachliche Gehalt der zu verrichtenden Tätigkeiten bestimmt werden. Hierbei muss wegen der Vielschichtigkeit der Tätigkeiten auf den Schwerpunkt gemessen am Sinn und Zweck und der Zielrichtung der Tätigkeit abgestellt werden. Des Weiteren müssen Ziele und vertragliche beziehungsweise gesetzliche Verpflichtungen von rechtlichen Betreuer/innen beziehungsweise Sozialleistungsträgern und -erbringern abgeglichen werden.

Für das Verhältnis der Betreuungsarten (rechtliche Betreuung und Betreuung als Sozialleistung) zueinander ist darüber hinaus der **Erforderlichkeitsgrundsatz** (Nachrangigkeit der rechtlichen Betreuung gegenüber anderen Hilfen) unbedingt zu beachten. Dies bedeutet jedoch für das Handeln rechtlicher Betreuer/innen nicht, dass sie alle Tätigkeiten ausführen müssen, die von der Betreuung als Sozialleistung nicht erfasst werden. Es ist nicht Aufgabe eines/r rechtlichen Betreuer/in, eine Lücke im Leistungsrecht bei einer anderweitig bestehenden Unzuständigkeit auszufüllen. Regelungen und Rechtsprechung zur Betreuung als Sozialleistung können nicht dadurch, dass bestimmte Tätigkeiten nicht dem Sozialrecht zugeschrieben werden, definieren, was rechtliche Betreuung ist. Die Leistungsträger und Leistungserbringer wiederum müssen ihre Verträge und gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erfüllen, unabhängig von der Einsetzung eines/ einer rechtlichen Betreuer/in.

Da eine Abgrenzung angesichts der vielfältigen Sachverhaltsgestaltungen und der oft schwankenden Gesundheitszustände der betreuten Menschen in der Praxis oft auf Schwierigkeiten stößt, kann eine optimale Versorgung der betreuten Menschen nur gelingen, wenn die Betreuung als Sozialleistung einerseits mit der rechtlichen Betreuung andererseits unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Aspekte koordiniert wird. Zur

---

<sup>4</sup> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.), Abgrenzung von rechtlicher Betreuung und Sozialleistung, 2007.

**besseren Kooperation der Akteure** hat der Deutsche Verein in seiner Empfehlung einen Verfahrensvorschlag unterbreitet.

#### **4. Schlussfolgerungen aus dem Endbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) zur Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes sowie Umsetzung der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Optimierung des Betreuungsrechts**

Viele Empfehlungen aus dem Endbericht zur Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BL-AG) zur Optimierung des Betreuungsrechts befinden sich bereits in der Umsetzung, zum Teil jedoch noch mit Verbesserungsbedarf.

Zu einer dieser unzureichend umgesetzten Empfehlungen des ISG gehört, dass zur Vermeidung von Betreuungen u.a. die **Verbreitung von Vorsorgevollmachten** durch vermehrte Information und Beratung gestärkt werden soll. Hier ist festzustellen, dass darauf abzielende Maßnahmen durch Betreuungsvereine und -behörden weiterhin nicht angemessen finanziell gefördert werden. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins kann der interdisziplinären AG beim BMJ zustimmen, dass Förderrichtlinien der Länder stärker auf die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben abstellen sollten. Eine hinreichende Finanzierung soll sicherstellen, dass detaillierte Informationen und Beratungen (möglichst auch mehrsprachig) über Vorsorgeinstrumente angeboten werden können. Vor allem ist eine persönliche Beratung hier nicht ersetzbar. Dies gilt insbesondere für die persönliche Beratung von Bevollmächtigten. Daher ist dem Vorschlag zuzustimmen, auch den Bevollmächtigten von § 5 BtBG zu erfassen, damit die Behörde auch dafür Sorge trägt, dass in ihrem Bezirk ein ausreichendes Angebot zur Einführung der Bevollmächtigten in ihre Aufgaben und zu ihrer Fortbildung vorhanden ist.

Hinsichtlich der Förderung der BL-AG sicherzustellen, dass ausreichende **Anleitungsmaterialien für ehrenamtliche Betreuer/innen** zur Verfügung stehen, muss festgestellt werden, dass Informationen, insbesondere bei Aufnahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit, nicht vollumfänglich zugänglich sind. Auch hier stimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins mit der interdisziplinären AG beim BMJ überein, dass weiterhin Nachbesserungsbedarf bei Übergabe von Handreichungen sowie bei

Hinweisen auf Beratung und Begleitung besteht. Auch bestehen Entwicklungsmöglichkeiten in Bezug auf die Anerkennung und Würdigung dieses Amtes, um die Motivation und Sensibilisierung für das Ehrenamt zu erhöhen.

In Bezug auf den Vorschlag des ISG, eine **verpflichtende Betreuungsplanung** als Mittel der Aufsicht und Qualitätssicherung zu implementieren, besteht auch seitens der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins Zurückhaltung. Die Betreuungsplanung sollte zunächst in der Praxis stärker etabliert werden, weitere gesetzliche Vorgaben sind hier nicht erforderlich.

Der ISG-Vorschlag, eine **verbindliche Regelung der regelmäßigen Besuchsfrequenz** einzuführen, ist mit der Einfügung in § 1908 b Abs. 1 Satz 2 „oder den erforderlichen persönlichen Kontakt zum Betreuten nicht gehalten hat“ mit dem Gesetz zur Änderung des Vormundschaft- und Betreuungsrechts vom 29.6.2011 sinnvoll umgesetzt worden. Diese neue Regelung ist hilfreich und entspricht auch dem Anliegen des Deutschen Vereins, keine konkreten Vorgaben zur Kontakthäufigkeit im Betreuungsrecht einzuführen, da dies die Gefahr bergen würde, mit dem Erforderlichkeitsgrundsatz in Konflikt zu geraten.<sup>5</sup>

Die Überlegung, die **Qualität der Betreuung** weiter zu untersuchen, hält die Geschäftsstelle für sinnvoll. In Rahmen einer solchen Qualitätsuntersuchung sollte insbesondere das Wohl des Betreuten nach den Vorgaben der BRK – möglichst geringe Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts und umfassende Rechts-, Handlungs- und Geschäftsfähigkeit der unterstützten Menschen – berücksichtigt werden. Auch sollte erwogen werden, im Rahmen einer solchen Machbarkeitsstudie zur Subsidiarität von Betreuung Möglichkeiten anderer Formen der „rechtlichen Unterstützung“ (s.o. unter 1.) zu erforschen.

## **5. Funktion der Betreuungsbehörden**

*Anhörung der Behörde – Bericht vor Bestellung eines Betreuers und Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts*

Die Betreuungsbehörde sollte dem Betreuungsgericht geeignete Betreuer/innen vorschlagen. Insofern ist das BtBG zu ergänzen. Zudem ist eine gesetzliche

---

<sup>5</sup> Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vormundschaftsrechts,  
[www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen\\_archiv/2010/pdf/DV%2002-09.pdf](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2010/pdf/DV%2002-09.pdf).



Aufgabenergänzung wünschenswert, nach der die Betreuungsbehörde zu einer obligatorischen Sozialberichterstattung im Erstverfahren verpflichtet wird.

#### *Inhaltliche Anforderungen an den Bericht der Behörde*

Regelungen zu Inhalt und Form des Berichts sind entbehrlich. Es reicht aus, dass der/die Betreuungsrichter/in die Möglichkeit hat, im Falle von fehlenden Informationen eine/n Mitarbeiter/in der Betreuungsbehörde vorzuladen und mündlich zu befragen. Die gängige Praxis, Berichte in schriftlicher Form einzureichen, spricht zudem gegen weitere Formregelungen.

#### *Bedeutung und Funktion der Betreuungsbehörde im Vorfeld einer rechtlichen Betreuung (insb. bei der Beratung/Vermittlung anderer Hilfen)*

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins spricht sich für das Modell der Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz ohne rechtliche Entscheidungskompetenz aus. Dieses würde beinhalten, dass *alle* Betreuungsanregungen und -anträge bei der zuständigen örtlichen Betreuungsbehörde gestellt werden und diese die Nachrangigkeit der rechtlichen Betreuung gegenüber anderen Hilfen prüft, vermittelt, ggf. einleitet und so gewährleistet, dass alle Ansprüche nach dem Sozialgesetzbuch und andere Hilfen ausgeschöpft werden, bevor eine rechtliche Betreuung durch das Betreuungsgericht beschlossen wird. Die Beschlussfassungen und Aufsichtspflichten würden weiterhin durch das Betreuungsgericht wahrgenommen werden. Insbesondere auch im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz empfiehlt sich eine Vorfeldberatung der Betroffenen oder interessierter Personen in Bezug auf (insbesondere) andere (betreuungsvermeidende) Hilfen.

#### *Ausstattung und Fachlichkeit der Behörde*

Die Betreuungsbehörde soll als Fachbehörde mittels ihrer Regiefunktion ein funktionierendes Betreuungswesen auf kommunaler Ebene etablieren und erhalten. Im Rahmen ihrer Planungs-, Koordinierungs- und Steuerungsfunktion soll sie bürgerschaftliches Engagement fördern und vorrangig durch Netzwerkarbeit auf örtlicher Ebene die am Betreuungswesen beteiligten Personen zusammenführen. Dabei kommt ihr auch die Aufgabe zu, für ein ausreichendes Informations- und Öffentlichkeitsangebot zu sorgen. Zudem obliegt es ihr, die Qualität der Betreuung durch ein örtliches „Qualitätsmanagement“ sicherzustellen und dieses regelmäßig zu evaluieren. Zur

Sicherstellung der vielfältigen betreuungsbehördlichen Aufgaben ist der Ausbau einer leistungsstarken örtlichen Betreuungsbehörde wünschenswert. Dabei muss angemessen berücksichtigt werden, dass die Betreuungsbehörden je nach Größe der Kommune und Behördenstruktur, in die sie integriert sind, bisher sehr unterschiedlich ausgestattet sind.

#### *Kommunale Verankerung*

Die Ausgestaltung und Organisation der behördlichen Arbeit ist weitgehend den Bundesländern überlassen und entsprechend bundesweit sehr unterschiedlich. In den Landesausführungsgesetzen werden die Aufgaben in allen Flächenländern auf die Landkreise und kreisfreien Städte beziehungsweise nach Kommunalrecht auf Magistrate, Oberbürgermeister, Kreisausschüsse, Landräte und in Nordrhein-Westfalen zusätzlich auf große kreisangehörige Städte (größer als 60.000 Einwohner) übertragen, in Berlin auf die Bezirksämter, in Bremen auf das Amt für soziale Dienste und in Hamburg durch die Zuständigkeitsordnung des Senats auf das Bezirksamt Altona. Von der Möglichkeit der Länder, einen justiznahen sozialen Dienst zu installieren, wird derzeit kein Gebrauch gemacht. Die organisatorische Anbindung der örtlichen Betreuungsbehörde durch die kommunalen Gebietskörperschaften erfolgt in der Regel an die bereits vorhandenen Ämter, häufig – entsprechend der Historie an das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) – beim Jugendamt, aber auch beim Sozialamt oder Gesundheitsamt.

#### *Netzwerkarbeit*

Es ist Aufgabe der Betreuungsbehörde, das Betreuungswesen in ihrer Zuständigkeit auf örtlicher und überörtlicher Ebene zu vernetzen. Darüber hinaus soll sie Hilfestellung zur Kooperation und Vernetzung von rechtlicher Betreuung und Betreuung als Sozialleistung leisten. In diesem Zusammenhang empfiehlt sich auch der Auf- und Ausbau eines entsprechenden Internetangebots mit Informationen und Suchfunktionen zu Akteuren im Betreuungsrecht. Sie dient der Ehrenamtsförderung sowie dem Abbau von Schnittstellen.

### **6. Aufgabe und Funktion von Betreuungsvereinen (insb. Schaffung von Anreizen zur verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben)**

Aufgabe des Betreuungsvereins ist es nach § 1908 f Abs. 1 Nr. 2 BGB u.a., sich planmäßig um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer/innen zu bemühen, diese in ihre Aufgaben einzuführen, fortzubilden und sie zu beraten (sog. Querschnittsarbeit).

Betreuungsvereine haben nach § 1908 f Abs. 1 Nr. 2a BGB auch planmäßig über die Errichtung einer Vorsorgevollmacht und von Betreuungsverfügungen zu informieren und gemäß § 1908 f Abs. 4 BGB im Einzelfall bei der Errichtung einer Vorsorgevollmacht zu beraten. Der Betreuungsverein ist nach dem Leitbild des Betreuungsrechts, das von der Anforderung eines persönlichen Kontakts zwischen Betreuer/in und betreuter Person ausgeht, gegenüber der Betreuung durch eine natürliche Person nachrangig, geht aber nach dem Prinzip der Subsidiarität der Bestellung der Betreuungsbehörde als Betreuer vor.

Die in § 1908 f BGB benannten und durch landesrechtliche Vorschriften konkretisierten Aufgaben von Betreuungsvereinen entsprechen der Funktion des Betreuungsvereins, Sorge dafür zu tragen, dass die ehrenamtliche Betreuung – von Angehörigen oder familienfremden Personen geführt – weiterhin eine tragende Säule bei der Umsetzung des Betreuungsgesetzes bleibt. Jedoch können die Aufgaben des Betreuungsvereins nur dann qualitativ gut umgesetzt werden, wenn sie adäquat finanziert werden. Durch die unterschiedlichen Förderungsniveaus der einzelnen Bundesländer und Kommunen gibt es oft – neben der zusätzlichen Finanzierung weiterer Aufgabenstellungen wie der Beratung und Unterstützung von Bevollmächtigten – Defizite in der Förderung der unverzichtbaren Aufgabe der „Ehrenamtsförderung und -entwicklung“. Hier könnte eine Verbesserung der finanziellen Förderung eine verstärkte Wahrnehmung dieser Aufgabe ermöglichen. Die Förderung der Betreuungsvereine sollte dabei an die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben, etwa beispielsweise die durchgeführten Beratungen, gewonnene ehrenamtlichen Betreuer/innen, ehrenamtlich geführte Betreuungen, geknüpft werden. Zur Schaffung eines Anreizes zur verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben ist zudem der Wortlautänderung in § 1908 f Abs. 1 Nr. 2 BGB von „bemühen“ zu „gewinnen“ sowie der Normierung, dass die gewonnen Ehrenamtlichen und Bevollmächtigten nicht nur „beraten“, sondern bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben „begleitet“ werden, zuzustimmen. Letztere Änderung diene vor allem auch der Bindung der Ehrenamtlichen und Bevollmächtigten an die Betreuungsvereine.

Der verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben dient jedoch nicht die Verschärfung der Anerkennungsvoraussetzungen von § 1908 f BGB. Es ist nicht gesichert, dass weder die Position der Anerkennungsbehörde gestärkt wird, noch dass sie dadurch die Querschnittsarbeit gegenüber den Vereinen besser durchsetzen kann. Vielmehr sind den Bedenken, dass die Planungssicherheit für Betreuungsvereine leide

und sich die Schwierigkeiten, überhaupt ehrenamtliche Betreuer/innen zu finden, noch verstärkten, zuzustimmen.

## **Betreuung reformieren - Unterstützung entwickeln**

Stellungnahme des Bundesverbandes der  
Berufsbetreuer/innen e.V.

vor der interdisziplinären Arbeitsgruppe

Dr. Harald Freter, BdB-Geschäftsführer

Berlin, 5. September 2011

- Vier Hauptgründe für eine Reform der Betreuung
- Weiterentwicklung der Betreuung zu einem Unterstützungssystem
- Notwendige gesetzliche Änderungen
- Anregungen

## Vier Hauptgründe für eine Reform der Betreuung (1)

### UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderung (UN-BRK)

- Verständnis von Behinderung als Wechselwirkung zwischen Mensch und Umwelt
- Behinderte Menschen als Rechtssubjekt mit vollen Teilhaberechten
- Abbau von Barrieren bis hin zur Barrierefreiheit
- Bereitstellung von notwendiger Unterstützung

=> Neues Verständnis von Betreuung als Unterstützungssystem für Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können

## **Vier Hauptgründe für eine Reform der Betreuung (2) Paradigmenwechsel im Sozialsystem: Von der Fürsorge zur Selbstsorge**

- Ziel: Ermöglichung eines selbstbestimmten, teilhabenden Lebens durch individuelle (personenzentrierte) Leistungsgestaltung
- Voraussetzung: umfassendere, qualifiziertere und komplexere Anforderungen an die Hilfebedürftigen
- Kompetenz zum Erkennen des individuellen Bedarfs, dessen Durchsetzung und anschließend zur Organisation und Kontrolle von Hilfen

=> Betreuung soll Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können, in ihrer Handlungsfähigkeit unterstützen und dadurch be-rechten.



## **Vier Hauptgründe für eine Reform der Betreuung (3)**

### **Steigender Bedarf an individueller Unterstützung**

- Steigende Betreuungszahlen
- 69 % der Klient/innen stimmen einer Betreuung zu oder regen sie an (ISG-Studie)
- Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich der Durchsetzung sozialer Teilhabeansprüche und der Organisation von Hilfen
- Professionalitätserfordernis: Anteil der berufsmäßig geführten Betreuungen steigt

=> Ein (vermutlich nicht unerheblicher Anteil) der bisherigen rechtlichen Betreuungen kann durch Betreuung im Sinne von Unterstützung ersetzt werden.

## **Vier Hauptgründe für eine Reform der Betreuung (4)**

**Steigende Anforderungen an die Unterstützung:  
Rechtliche Betreuung stößt an ihre Grenzen**

- Selbstbestimmung vs. Fürsorge
  - Steigende Nachfrage nach Betreuung
  - Komplexer werdende Fallkonstellationen
  - Sparprogramme in Bund, Ländern und Kommunen
  - Unzureichendes Zeitbudget
  - In der alltäglichen Betreuungspraxis fließende Grenze zwischen Versorgung und Besorgung
- => Entwicklung eines Unterstützungssystems aus der (rechtlichen) Betreuung heraus**

# Weiterentwicklung von Betreuung zu einem Unterstützungssystem (1)

	vor 1992	BtG	Weiterentwicklung
<b>Regelungs- inhalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entmündigung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fürsorge (für Selbstbestimmung, Hilfe und Schutz)</li> <li>stellvertretendes Handeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherung von Selbstbestimmung und Schutz durch persönliche Zurüstung zum Selbstmanagement</li> </ul>
<b>Verfahren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>gerichtliche Entscheidung (Amtsvormund oder ehrenamtlicher Vormund)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>behördliche Prüfung</li> <li>gerichtliche Entscheidung: (Betreuung; Ehren-/Hauptamt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>unabhängige Sozialgutachten</li> <li>ggf. unabh. (privat mandatierte) Unterstützung durch eine anerkannte (allgemein mandatierte) geeignete Stelle</li> <li>gerichtliche Entscheidung (Betreuung)</li> </ul>
<b>Form der Umsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>überwiegend Verwaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>persönliche Betreuung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>pers. Betreuung</li> <li>geeignete Stelle für unabhängige Unterstützung</li> <li>Bürger-Profi-Mix (Unterstützung Ehrenamt)</li> </ul>
<b>Aufsicht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verwaltungs- handeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>gerichtliche Aufsicht (nicht fachlich)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>berufliche Selbstverwaltung (fachlich)</li> </ul>

## Weiterentwicklung von Betreuung zu einem Unterstützungssystem (2)

<b>Auftrag</b>	<u>Besorgung</u> von Angelegenheiten (nicht Versorgung)
<b>Ziel</b>	<u>Inklusion</u> , d.h. individuelle Entwicklung und volle gesellschaftliche Teilhabe
<b>Leistungserbringung</b>	<u>Zurüstung</u> zum Selbstmanagement (Fallmanagement) in <u>Neutralität</u> zu Trägern und Versorgung
<b>Qualität:</b>	nur <u>notwendige</u> Zurüstung („so viel Unterstützung wie nötig, so wenig Stellvertretung wie möglich“) durch Berücksichtigung von Ressourcen, fachlicher und ethischer Grundsätze (nicht Ent- sondern Berechten)
<b>Methode und Verfahren</b>	<u>Selbständigkeitsprinzip</u> = verantw. gegenüber Klient/innen Methode: Betreuungsmanagement (CM); Aufsicht, Kontrolle: gerichtliche Aufsicht, Qualitätssicherung, Kammer
<b>Mandatierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <u>gerichtliche Bestellung</u> (rechtliche Betreuung)</li> <li>▶ <u>private Mandatierung</u> einer behördlich anerkannten (allgemein mandatierten) „Geeigneten Stelle“ (anerkannte Büros und Vereine) für eine unabhängige Unterstützung und Vertretung</li> </ul>

# Notwendige gesetzliche Änderungen (1)

## 1. Betreuung an BRK anpassen

- Übereinstimmung mit der UN-Konvention herstellen
  - von der Fürsorge zum Anspruch auf Unterstützung
  - vom medizinischen zum sozialen Modell
- Begriff der Geschäftsfähigkeit §§ 104, 105 BGB
- Selbstbestimmung verbessern: Überprüfung der §§ 1901 Wohlbestimmung, § 1903 Einwilligungsvorbehalt, § 1905 Sterilisation, § 1906 Unterbringung, Wahlrechtsausschluss etc.
- Erforderlichkeit: Differenzierung von (rechtlicher) Betreuung und Betreuung im Sinne von Unterstützung (niedrigschwelliger Anspruch auf Unterstützung über „Geeignete Stellen“)

## 2. Gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung schaffen

- strukturelle Neuregelung (Zusammenfassung von Hilfen; flexible, klientengerechte und verhältnismäßige Hilfe)
- Schaffung eines sozialrechtlichen Anspruchs im SGB auf Unterstützungsmangement /Assistenz /Betreuung
- Schaffung eines Anspruchs auf definierte Qualität von Unterstützung

## Notwendige gesetzliche Änderungen (2)

### 3. Betreuung professionalisieren

- Fachlichkeit über Hochschulausbildung (VBVG)
- Berufszulassung und Qualität durch Selbstverwaltung (Kammer)
- Aufsicht (Genehmigungspflichten, Gericht)
- fachgerechte Pauschallierung, Stundensätze (VBVG)

## Weitere Anregungen

- Sozialwissenschaftliche Erforschung der Betreuungswirklichkeit
  - wann werden Betreuungen eingerichtet?
  - Besorgung / Versorgung
  - ehrenamtliche / berufliche Betreuung
  - warum steigen eigentlich die Kosten der Betreuung an, während die Realeinkommen der Betreuer/innen überwiegend sinken?
- Modellversuche z.B. zur Erprobung des Konzepts der „Geeigneten Stelle“

**Vielen Dank für die  
Aufmerksamkeit!**



# Für eine Weiterentwicklung von Betreuung: Von der Rechtsfürsorge zum Recht auf Betreuung und Unterstützung

## Forderungen des BdB

### 1. Unabhängige Betreuung verteidigen und weiterentwickeln

#### 1.1 Menschen erhalten Unterstüt- zung durch Betreuung

Die Einführung des Betreuungsrechts (BtG) wird zu Recht als „Jahrhundertreform“ bezeichnet. Mit dem BtG erfolgte eine Änderung von der Vormundschaft und Entmündigung zu mehr Selbstbestimmung.

Menschen erhalten auf der Grundlage ihres eigenen Lebensentwurfs Schutz und Unterstützung zu ihrem Wohl. Somit sind im Betreuungshandeln individuelle Lebensentwürfe durch eine individuelle Unterstützungsleistung zu berücksichtigen. Und es sind Zugänge zur sozialen und gesundheitlichen Versorgung zu sichern. Betreuung ist damit eine Unterstützung in Form einer „Berechtigung“ für eine selbstbestimmte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft.

Die gesetzliche Regelung für Schutz und Unterstützung ist ein Handlungskonzept mit den Aspekten:

- Orientierung am Wunsch und Wohl von Klientinnen und Klienten
- Unabhängigkeit der Betreuungsführung (Selbstständigkeitsprinzip)
- Mandatierung und Aufsichtsführung durch die Gerichte
- Persönliche Betreuung in Form aufsuchender sozialer Arbeit

Diese Aspekte von Betreuung haben sich bewährt und müssen erhalten bleiben.

Die Rahmenbedingungen für die Betreuungstätigkeit haben sich erheblich verändert und drohen negativ auf die Qualität der Betreuungsarbeit zu wirken. Immer mehr Aufgaben werden der Betreuung übertragen und die Fallkonstellationen werden komplexer. Die Zeit pro Klientin und Klient hat sich aber nicht verändert. Da die Umsetzung des Gesetzes maßgeblich von der Qualität der Betreuungspraxis abhängig ist, sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die die gesetzliche Aufgabenerfüllung ermöglichen.

Dazu gehören

- die Entwicklung und Anerkennung des Berufs als Profession und
- ein fachlich angemessenes zeitliches Budget.

#### 1.2 Auf Entwicklungen im Sozial- system einstellen

In der Sozialpolitik findet unter dem Motto „von der Fürsorge zur Selbstsorge“ ein Paradigmenwechsel statt. Ziel ist, Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Damit sie ihre individuellen Bedürfnisse besser befriedigen können, sollen die Leistungen individuell gestaltet werden (Klientenzentrierung). Und es sollen Kosten reduziert werden, indem Ressourcen besser genutzt werden, um wachsenden Anforderungen an das Sozialsystem gerecht werden zu können.

Selbstsorge und individuelle Leistungsgewährung setzt die Kompetenz der Leistungsempfänger voraus, individuelle Bedarfe zu erkennen und einfordern zu können sowie Hilfe zu organisieren und zu kontrollieren.

Diese Mitwirkungspflichten sind z.B. erforderlich für Hilfeplankonferenzen und für Verhandlungen über ein Persönliches Budget. Damit werden die Anforderungen an Hilfsbedürftige umfassender, qualifizierter und komplexer.

Immer mehr Menschen können diese Anforderungen nicht erfüllen. Erhalten sie keine unabhängige Unterstützung (durch die Betreuung), entsteht eine Barriere für den Zugang zu Versorgungsleistungen.

- Betreuung ist damit eine Zurüstung zum Selbstmanagement der Menschen, die sonst keinen Zugang zu Sozialleistungen erhalten können.
- Betreuung gerät damit deutlicher in den Kontext sozialer Leistungen.
- Deswegen muss im SGB ein Anspruch auf Unterstützungsleistung geregelt werden.
- Die gerichtliche Mandatierung über das BtG (Bestellung, genehmigungspflichtige Geschäfte) ist beizubehalten.
- Es sind umgehend Regelungen zu treffen, die es ermöglichen, dass im Rahmen der Betreuungstätigkeit Persönliche Budgets zu führen sind und die Finanzierung der Assistenz gesichert wird.

#### 1.3 Immer mehr Menschen sind auf die Unterstützung durch Betreuung angewiesen

Die Anzahl von Menschen, die auf Unterstützung und Betreuung angewiesen ist, nimmt kontinuierlich zu (1,29 Millionen 2009)<sup>1</sup>. Die Vorsorgevollmacht als Instrument der Stärkung der Selbstsorge, auch im Bereich der Betreuung, konnte den Trend nicht aufhalten. Das Verhältnis von beruflicher und ehrenamtlicher Betreuung verändert sich kontinuierlich zu Lasten der Ehrenamtlichkeit. Und waren es zu Beginn der Betreuung wenige Betroffene, die mit der Einrichtung einer Betreuung einverstanden waren, sind es mittlerweile bereits 70 Prozent. Somit finden quantitative und qualitative Veränderungen statt.

Die Gründe für die Veränderungen sind:

- Demographischer Wandel (mehr ältere und hilfsbedürftige Menschen bei immer weniger familiären Unterstützungsstrukturen)
  - Zunahme psychisch kranker Menschen
  - Umfangreiche Mitwirkungspflichten bei der Inanspruchnahme von Sozial-, Pflege- und Gesundheitsleistungen
  - Praktische Erfahrungen mit dem klientenorientierten, sozialräumlichen Unterstützungssystem Betreuung in Form eines Fallmanagements
- Betreuung hat sich damit als effizientes Unterstützungssystem für eine Teilhabe von Menschen am Leben in der Gesellschaft etabliert.
- Betreuung ist als soziales Unterstützungssystem zu definieren.
  - Betreuung ist in die Weiterentwicklung des Sozialsystems einzubeziehen.

<sup>1</sup> Amtliche Erhebungen des Bundesamtes für Justiz, der Sozialministerien der Bundesländer, der überörtlichen Betreuungsbehörden, der Bundesnotarkammer sowie des Statistischen Bundesamtes. Ausgewertet und grafisch aufbereitet von Horst Deinert (Stand 5.11.2010)  
[http://www.bt-portal.de/index.php?elD=tx\\_nawsecured&u=0&file=fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik\\_Betreuungszahlen/10.11.12\\_Betreuungszahlen\\_2009.pdf&t=1298971682&hash=cda3920b760655be4d6cfdd807321dd88efb497](http://www.bt-portal.de/index.php?elD=tx_nawsecured&u=0&file=fileadmin/BT-Prax/downloads/Statistik_Betreuungszahlen/10.11.12_Betreuungszahlen_2009.pdf&t=1298971682&hash=cda3920b760655be4d6cfdd807321dd88efb497)  
(28.2.2011)

#### 1.4 Betreuung droht Überforderung

Bei der Gestaltung des BtG war der enorme Bedarf nicht absehbar. Bisherige Überlegungen aus der Praxis, Betreuung an eine veränderte soziale Versorgungssituation und an den Wunsch nach mehr Selbstbestimmung aufzugreifen und mehr Effizienz und Qualität zu erreichen, wurden nicht verfolgt. Im Gegenteil: Bisherige Gesetzesänderungen haben die Herausforderungen nicht aufgegriffen. Sie haben vor allem auf Kostenreduzierung durch Betreuungsvermeidung gesetzt und damit eine Weiterentwicklung verhindert.

Hinzu kommt, dass in der Praxis institutionenorientierte Beratungs- und Unterstützungssysteme immer mehr an ihre Grenzen stoßen, wenn es um ein übergeordnetes Fallmanagement geht. So kommt es zu Situationen, in denen Klientinnen und Klienten von vier institutionellen Fallmanagements umsorgt werden und eine Betreuung eingerichtet wird, um Klarheit für alle Beteiligten zu schaffen.

Das Rechtsinstitut Betreuung ist als unabhängiges Unterstützungsmanagement aufgestellt und bietet damit eine hervorragende Grundlage, den wachsenden Anforderungen zu begegnen:

- ☒ Personenzentrierung<sup>2</sup> mit der Bindung eines Mandats an die Unterstützungsleistung für eine Klientin, für einen Klienten.
- ☒ Unabhängigkeit von dem Träger, der die Leistung gegenüber dem Klienten finanziert oder erbringt.
- ☒ Betreuung ist dem Wunsch und Wohl von Klientinnen und Klienten verpflichtet.
- ☒ Mit Kompetenzen ausgestattet, um eine Unterstützung – ggf. auch im Sinne einer Vertretung – z.B. auch gegenüber Behörden oder Leistungserbringern gewährleisten zu können.
- ☒ Tätigkeit im Sinne aufsuchender sozialer Arbeit.
- ☒ Unterstützung des Ehrenamtes.

#### 1.5 Betreuung ist weiterzuentwickeln

Basierend auf der guten Grundlage sind Weiterentwicklungen erforderlich:

- ☒ Der Zugang für Menschen zur Betreuung ist zu vereinfachen (private Mandatierung).
- ☒ Der Anspruch auf Unterstützungsleistung ist gesetzlich (im SGB) zu regeln.
- ☒ Die Berufsausübung von Betreuung ist den Anforderungen anzupassen (Fachlichkeit, Regelung des Berufszugangs, Qualitätssicherung).

- ☒ Anerkennung als Profession, Selbstverwaltung durch eine Kammer.
- ☒ Verstärkte Unterstützung des Ehrenamtes durch eine bessere Finanzierung der Gewinnung und Begleitung Ehrenamtlicher (Bürger-Profi-Mix)<sup>3</sup>.
- ☒ Einführung der Organisationsform von Geeigneten Stellen<sup>4</sup>.
- ☒ Die Höhe der Vergütung und die Fallstundenpauschalen sind so zu gestalten, dass eine qualitätsvolle Arbeit möglich ist.

## 2. Herausforderung durch die Behindertenrechts-Konvention aufgreifen

### 2.1 Die Behindertenrechts-Konvention

Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung (BRK)<sup>5</sup> ist in der Bundesrepublik geltendes Recht. Ziel ist ein barrierefreies, gleichberechtigtes Leben in der Gesellschaft (Inklusion). Die Beseitigung von Barrieren wird als Aufgabe der Gesellschaft verstanden. Deswegen wurden folgende Regelungen getroffen:

- ☒ Ein Diskriminierungsverbot. Respekt vor der Würde und der individuellen Selbstbestimmung und damit die Achtung und Akzeptanz der Unterschiedlichkeit von Menschen.
- ☒ Die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft mit dem Ziel der Inklusion<sup>6</sup> und

3 Diesen Begriff verwendet Klaus Dörner in seinen Veröffentlichungen unter Berufung auf die von Thomas Klie geprägten Begriffe „Pflege-Mix“ und „Wohlfahrtsmix“

4 Der BdB setzt sich dafür ein, dass Betreuungsmanager/innen als „Geeignete Stellen oder Personen“ über kommunale Behörden zugelassen werden. Damit werden sie autorisiert, das Fallmanagement in den Aufgabenbereichen rechtliche Betreuung, Budgetassistenz, Pflegeberatung, andere Unterstützungsleistungen durchzuführen (diese Praxis ist der Schuldner- und Insolvenzberatung entlehnt). Zugelassene „Geeignete Stellen/Personen“ können tätige Betreuer/innen, Betreuungsbüros oder Vereine sein. Auf die bestehende flächendeckende Struktur der Betreuungslandschaft kann somit zurückgegriffen werden. (Leitantrag 9/1 des Vorstands zur Mitgliederversammlung vom 11. April 2008, Aspekte 70/2008, siehe auch Klaus Förter-Vondy, Betreuungsmanagement für Menschen in komplexen Problemlagen – durchgeführt von geeigneten Stellen und Personen, Aspekte 72/2008, S. 3 – 9 und ders., Geeignete Stellen - Weiterentwicklung von Betreuung, BtPlus 2/2009, S. 3 – 7 sowie Punkt 3 dieses Leitantrags).

5 UN-Konvention zum Schutz der Rechte behinderter Menschen, Verabschiedet im Bundestag 2009

6 Inklusion: Jeder Mensch wird in seiner Individualität von der Gesellschaft akzeptiert. Er hat die Möglichkeit, in vollen Umfang an ihr teilzuhaben. Unterschiede und Abweichungen werden im Rahmen der sozialen Inklusion bewusst wahrgenommen, aber in ihrer Bedeutung eingeschränkt oder gar aufgehoben. Ihr Vorhandensein wird von der Gesellschaft weder in Frage gestellt noch als Besonderheit gesehen. Das Recht zur Teilhabe bezieht sich auf sämtliche Lebensbereiche, in denen sich alle barrierefrei bewegen können sollen.

- ☒ Chancengleichheit, Barrierefreiheit und
- ☒ Unterstützungsleistungen als Nachteilsausgleich.

Über Aktionspläne soll die Umsetzung in allen Bereichen des Lebens erreicht werden.

- ☒ Da rund 90 Prozent der Menschen, die eine Unterstützung durch eine Betreuung erfahren, behindert sind, ist Betreuung bei der Aktionsplanung zu berücksichtigen.

### 2.2 Herausforderung für die Betreuung

Die BRK sichert Rechte für behinderte Menschen und stellt das selbstbestimmte Handeln durch Barrierelosigkeit und Unterstützung in den Mittelpunkt. Das schließt Fürsorge und stellvertretendes Handeln für Menschen aus, die ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise besorgen können. Für Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht besorgen können, sichert Betreuung Rechte und unterstützt die Handlungsfähigkeit. Betreuung bewegt sich von daher in einem besonderen Spannungsverhältnis von Berechtigung und Stellvertretung.

### 2.3 Konsequenzen für das Institut Betreuung

Regelungen im BtG, die die Selbstbestimmung elementar betreffen, wie z.B. Unterbringungen, Einwilligungsvorbehalt, Sterilisation, sind einer Überprüfung zu unterziehen und ggf. zu ändern.

Selbstbestimmtes Handeln beinhaltet sowohl den Wunsch nach Unterstützung durch Betreuung als auch die Ablehnung einer Betreuung. Für den Fall einer Ablehnung einer Betreuung oder des Unvermögens der Zustimmung ist ein gerichtliches Verfahren zwingend erforderlich.

Die Anforderungen an Betreuung – bezogen auf die Pole Selbstbestimmung und Vertretung – sind hoch. Das erfordert Qualifikation und Qualitätssicherung durch eine Profession. Die Profession muss die Grundlage des Bemühens sicherstellen, das Spannungsverhältnis zwischen Selbstbestimmung und Vertretung immer zugunsten der Selbstbestimmung zu lösen. Diese hohen Anforderungen sind nicht mit der bestehenden Auslegung des BtG zu lösen, in dem ein Primat der Ehrenamtlichkeit das Etablieren einer Profession verhindern soll. Ein sinnvoller Bürger-Profi-Mix ist nur durch die Anerkennung einer Profession zu erreichen.

Die Ehrenamtlichkeit ist deutlich stärker zu fördern. Entsprechende Mittel sind für die Gewinnung und Begleitung Ehrenamtlicher zur Verfügung zu stellen und die Unterstützungsstrukturen sind zu erweitern. Aber auch an das

Ehrenamt sind Qualitätsanforderungen zu knüpfen.

Für den Fall der Zustimmung zu einer Unterstützungsleistung (70 Prozent der eingerichteten Betreuungen) können Barrieren gesenkt und Verfahren vereinfacht werden<sup>7</sup>, indem statt ärztlicher Gutachten mit einem Sozialgutachten ein Unterstützungs-/Betreuungsbedarf festgestellt wird. Individuelle Fähigkeiten und Eigenschaften, Ressourcen und Probleme im Umfeld und damit der Bedarf an Unterstützung für einen Nachteilsausgleich sind fachlich ermittelbar. Von vielen Klientinnen und Klienten werden ärztliche Gutachten als diskriminierend empfunden.

### 3. Unterstützungsmanagement und Betreuung in Form von „Geeigneten Stellen“<sup>8</sup> organisieren

Betreuung und Unterstützung sollte in Form Geeigneter Stellen angeboten werden und mit Kompetenzen ausgestattet sein. Damit wären Unterstützung und Betreuung „aus einer Hand“ zu erhalten und mehrere Fallmanagements pro Klient/in überflüssig. Mit einer behördlichen Anerkennung einer solchen Stelle (generelle Mandatierung) würde eine Bedarfsermittlung und ein Unterstützungsmanagement, privat oder durch den Sozialhilfeträger finanziert, möglich werden.

#### 3.1 Organisationsform der Geeigneten Stellen

Die Organisationsform der Betreuungspraxis ist weiterzuentwickeln. Betreuungsvereine, Betreuungsbüros und Bürogemeinschaften, die die Anforderungen erfüllen, sind als „Geeignete Stellen“ denkbar.

#### 3.2 Grundlagen für „Geeignete Stellen“

- Sie sind behördlich anerkannt und haben damit eine allgemeine Mandatierung, die sie berechtigen, Klientinnen und Klienten zu beraten und zu unterstützen.
- Hierfür erhalten sie eine Finanzierung.
- Sie unterliegen einer Qualitätssicherung.
- Sie sind unabhängig von Leistungsträgern und -erbringern.
- Sie arbeiten auf der fachlichen Grundlage des Betreuungsmanagements<sup>9</sup>.

#### 3.3 Kompetenzen von „Geeigneten Stellen“

- Sie beraten und unterstützen Menschen in komplexen Problemlagen.
- Sie sind berechtigt, Anträge an Sozialleistungsträger zu stellen.
- Sie führen Betreuungen.
- Sie ermitteln Unterstützungsbedarf.

#### 3.4 Finanzierung

- Das Führen von Betreuung wird von der Justiz finanziert.
- Unterstützungsleistungen, die nicht auf der Grundlage einer eingerichteten Betreuung stattfinden, sind Teilhabeleistungen und werden privat aus dem Sozialbereich finanziert.

## 4. Profession schaffen

Die Erfahrungen mit nun gut 18 Jahren Betreuungspraxis haben eine Professionalität hervorgebracht. Die neuen Anforderungen an Betreuung und Unterstützung sind nicht ohne professionellen Hintergrund zu bewerkstelligen. Ein Bürger-Profi-Mix ist nicht denkbar ohne einen professionellen Kern. Deswegen ist die Entwicklung und Anerkennung einer Profession für die Weiterentwicklung von Betreuung und Unterstützung von entscheidender Bedeutung.

#### 4.1 Fachlichkeit

Betreuung ist Besorgung von Angelegenheiten für Menschen. Es ist eine Zurechtweisung zum nicht vorhandenen Selbstmanagement. Dieses ist eine Managementaufgabe, die fachlich und methodisch auf Grundlage des Betreuungsmanagements<sup>10</sup> ausgeführt wird. Ressourcen bei den Klient/innen und im sozialen Umfeld werden berücksichtigt, um Selbstbestimmung zu sichern, Klientenzentrierung und eine sozialräumliche Ausrichtung wird sichergestellt. ➤ Deswegen ist der Berufszugang und die Berufsausübung an die Kenntnis der Methode zu knüpfen.

#### 4.2 Ausbildung

Voraussetzung für die Berufsausübung muss eine Ausbildung in Form eines Studiums<sup>11</sup> sein. Zunächst ist die Bestellung von Betreuerinnen und Betreuern an eine Weiterbildung im Betreuungsmanagement zu knüpfen.

#### 4.3 Leitlinien, Standards und Ethikrichtlinien

Ebenfalls als Voraussetzung für die Berufsausübung sind Standards, Leitlinien und eine Berufsethik<sup>12</sup> auf der Grundlage

gesetzlicher Regelungen von Berufsinhabern anzuerkennen.

#### 4.4 Qualitätssicherungssystem

Es ist ein Qualitätssicherungssystem<sup>13</sup> aufgrund gesetzlicher Regelungen einzuführen und für alle beruflich Tätigen verbindlich zu gestalten.

#### 4.5 Fachgerechtes Vergütungssystem

Zur Profession gehört ein fachlich sinnvolles Vergütungssystem und eine angemessene Vergütung. Das bestehende Vergütungssystem ist fachlich nicht tauglich, ist nicht leistungsgerecht und wirkt deprofessionalisierend.

➤ Der Stundensatz ist im ersten Schritt auf 50 Euro, dann auf 70 Euro zu erhöhen.

➤ Die Differenzierung im Vergütungsgesetz ist zu streichen. Gleiche Arbeit und gleiche Anforderungen an die Qualität verbieten eine Differenzierung. Als erster Schritt ist die Vergütungsstufe I aus dem Vergütungsgesetz (VBVG) zu streichen. Es ist ein Bestandsschutz für Berufsinhaber zu gewähren.

➤ Es ist ein empirisch entwickeltes nach Fallgruppen pauschaliertes Vergütungssystem einzuführen, welches die Komplexität des Falls berücksichtigt und die Vergütung gerechter gestaltet.

#### 4.6 Selbstverwaltung in Form einer Kammer

Die Profession Betreuung und Unterstützung gehört zu den „Freien Berufen“. Das sichert die unabdingbare Unabhängigkeit des Berufs und die Verantwortung gegenüber den Klient/innen. Die allgemein akzeptierte Organisationsform eines Freien Berufs ist eine Kammer<sup>14</sup>. Eine Kammer ist eine öffentlich-rechtliche Institution und damit unabhängig von Einzelinteressen aus dem Berufsfeld oder Politik. Diese Form der Selbstverwaltung sichert auch Selbstbestimmung.

<sup>13</sup> Ein Qualitätsregister besteht. [www.bdb-qr.de](http://www.bdb-qr.de)

<sup>14</sup> Vergl. Funk, bdb aspekte 86/10

<sup>7</sup> Die Abgeordnete Renesse forderte bereits vor gut zehn Jahren eine Änderung in der Betreuung „von der Justizlastigkeit zur sozialen Betreuung“.

<sup>8</sup> Der Begriff Geeignete Stellen rührt aus der Schuldnerberatung und wurde für das Unterstützungsmanagement als Arbeitsbegriff eingeführt.

<sup>9</sup> Der Begriff Geeignete Stellen rührt aus der Schuldnerberatung und wurde für das Unterstützungsmanagement als Arbeitsbegriff eingeführt.

<sup>10</sup> Roder, Betreuungsmanagement, 2009

<sup>11</sup> Ein Curriculum zu einem Masterstudiengang liegt vor.

<sup>12</sup> Leitlinien und Ethikrichtlinien liegen vor. Vergl. bdb argumente, Band 4

## Ein neuer Rahmen für mehr Teilhabe und Selbstbestimmung

# Geeignete Stellen – Weiterentwicklung von Betreuung

Das derzeitige Betreuungskonzept war bei Einführung ein Bruch mit der Entmündigung. Es ist aber weiter orientiert an den Defiziten von Menschen. Tatsächlich sollte sich ein umfassendes Unterstützungsmanagement mehr an den Zielen von Teilhabe und Selbstbestimmung orientieren. Dafür ist eine grundlegende Veränderung im Betreuungsrecht und auch im Betreuungswesen erforderlich. Bei Veränderungen am Betreuungsgesetz ist vor allem auf die Betreuungsleistung zu achten als das entscheidende Glied bei der Unterstützung und Vertretung von Menschen. Die Fragen der Qualität der Arbeit und der Kompetenzverteilung im Betreuungswesen stehen dabei im Mittelpunkt. Der BdB hat deswegen vorgeschlagen, Geeignete Stellen zu entwickeln. Sie verfügen qualitätsgesichert über Kompetenzen, die die Vertretung von Menschen passgenau und mit dem geringsten Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht umsetzen können. Wenn in Zukunft über eine Reform des Betreuungsrechts diskutiert wird, dann müssen diese Überlegungen zu inhaltlichen Weiterentwicklungen im Mittelpunkt stehen. Erste Ansätze verfolgt eine Bund-Länder-AG, die sich bereits Gedanken über die Verbesserung der Beratungs- und Unterstützungssituation von Klient/innen macht.

Von Klaus Förter-Vondey

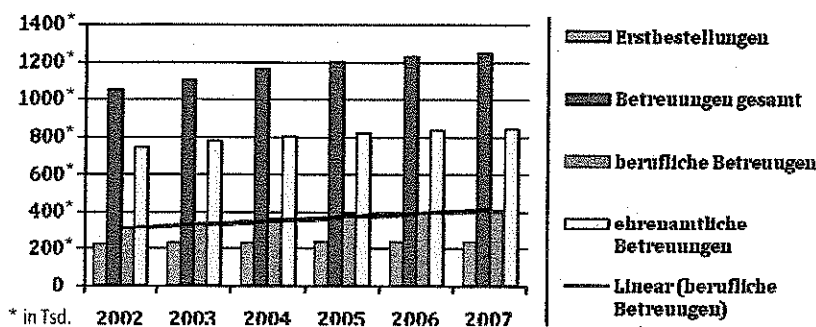
### I. Betreuung neu verstehen – Betreuung braucht eine Weiterentwicklung

Die stetig wachsende Bedeutung von Betreuung und deren steigende Nachfrage sind ein Reflex auf grundlegende gesellschaftliche und politische Veränderung. Betreuung stellt zurzeit ein probates Mittel für Menschen in komplexen Problemlagen dar, um ihr Recht an Teilhabe an der Gesellschaft sichern zu können.

Obwohl Betreuung Teil eines sozialen Unterstützungssystems ist und „Berechtigung“ (Förter-Vondey, 2009) für Menschen in komplexen Problemlagen bewirkt, wird es von Teilen der Politik und in der Öffentlichkeit häufig als Entrechtung von Menschen dargestellt, die bestenfalls aufgehoben gehört.

Von Seiten der für die Betreuung zuständigen Justiz findet die Auseinandersetzung mit der hier fachfremden Sozialen Arbeit Betreuung

überwiegend unter Kostengesichtspunkten statt. Das Sozialwesen hat den Wert der Betreuung im Rahmen des Paradigmenwechsels der Sozialpolitik (noch) nicht erkannt. Deswegen werden immer noch Lösungsvorschläge gegen die stetig wachsenden Betreuungszahlen präsentiert wie die Förderung der ehrenamtlichen Betreuung, Werbung für Vorsorgevollmachten als Substitut für berufliche Betreuung und die Förderung von Betreuungsvereinen gegenüber der in Selbstständigkeit ausgeübten Betreuung. Dabei wird die Ehrenamtlichkeit aber nicht sachgerecht gefördert, und es wird ein Gegensatz konstruiert zwischen ihrer Förderung und der Profession Betreuung. Aufgrund dieser falschen Konzeption werden immer wieder Lösungen für eine Weiterentwicklung für die Betreuung vorgeschlagen (Bund-Länder-Arbeitsgruppe, 2009), die das eigentliche Anliegen, dem wachsenden Bedarf an Unterstützung für Menschen in komplexen Problemlagen, nicht gerecht werden. Wir brau-



# Konzeption

chen Lösungen, die in einer veränderten Umwelt behinderten Menschen die selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sichern. Das ist nur mit einer auf Selbstbestimmung der Klienten/innen gerichteten Konzeption, einem effizienten professionellen beruflichen Kern und einer Ehrenamtlichkeit zu erreichen, die sachgerecht unterstützt wird. Unter diesen Gesichtspunkten brauchen wir eine Weiterentwicklung von Betreuung.

## II. Verlagerung von Kompetenzen an Geeignete Stellen

Betreuung ist seit Langem Teil eines sozialen Unterstützungssystems für Menschen in komplexen Problemlagen. Diese Tatsache sollte Grundlage der weiteren Überlegungen zur Weiterentwicklung bilden. Betreuung wird ausgeübt als Unterstützungsmanagement. Nicht zuletzt deswegen erfährt sie immer mehr Aufgabenzuweisung wie zuletzt mit dem 3. Betreuungsrechtsänderungsgesetz zur Patientenverfügung oder bei der Umsetzung des Persönlichen Budgets. Die Entwicklung in der Sozialpolitik von der Fürsorge zur Selbstsorge verlagert Verantwortung auf die Bürger/innen und begründet Mitwirkungspflichten. Dieses gilt auch für Klient/innen der Betreuung. Die andere Seite der Medaille der Verlagerung von Verantwortung und mehr Mitwirkungspflichten ist die Verlagerung von Kompetenz für eine effektive Unterstützung des Selbstmanagements zwecks Ermöglichung der Mitwirkung von Menschen in komplexen Problemlagen. Verlagerung von Kompetenzen heißt auch, Vertrauen entgegenzubringen und Qualitätssicherung zu geben. Wir schlagen vor, ein System zu etablieren, das die Aufgaben des Unterstützungsmanagements erfüllen und Qualitätsszusagen gewährleisten kann, nämlich: **Geeignete Stellen für Unterstützungsmanagement für Menschen in komplexen Problemlagen, kurz: Geeignete Stellen.**

### Sofortlösung Geeignete Stellen

Mit den Geeigneten Stellen wird eine Sofortlösung unabhängig von großen weiteren Gesetzesänderungen möglich. Es kann auf bestehende Strukturen des Betreuungswesens zurückgegriffen werden. Betreuung und an die Institution Betreuung herangetragene weitere

Aufgaben eines Unterstützungsmanagements lassen sich in dem Rahmen effizient gestalten. Weiter lässt sich Ehrenamtlichkeit unterstützen und Betreuung vermeiden. Damit kann ein Zugang zu sozialen Leistungen für Menschen in komplexen Problemlagen gesichert werden, ohne die nächste Änderung des Betreuungsrechts abwarten zu müssen. Viele Aspekte von Kompetenzübertragung bestehen im Betreuungswesen bereits. Sie müssen nur aufgegriffen werden. Das betrifft die Ermittlung eines Betreuungsbedarfs, Vorschläge für eine Fallvergabe innerhalb von Vereinen oder Büros, das Führen von Fallmanagements neben der Betreuung und die Unterstützung Ehrenamtlicher nicht nur durch Beratung, sondern auch in praktischen Dingen der Betreuungsführung.

### Geeignete Stellen als Konzept für eine Weiterentwicklung der Betreuung

Für eine Weiterentwicklung der Betreuung sollten – im Zusammenhang mit der Organisationsform Geeignete Stellen – folgende Punkte Berücksichtigung finden:

- Die konzeptionelle Einbindung von Betreuung in ein soziales Unterstützungssystem für Menschen in komplexen Problemlagen mit dem Ziel, eine Zurüstung zum Selbstmanagement zu erreichen, um die Teilhabe an der Gesellschaft zu gewährleisten.
- Unter Berücksichtigung der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen ist die Mandatierung für die Vertretung neu zu differenzieren und zu regeln, um das Selbstbestimmungsrecht der Klient/innen zu erweitern.
- Es ist eine Qualitätssicherung für die Unterstützungsleistung, also auch für die Betreuung, vorzuschreiben und (z.B. durch den Berufsverband) zu regeln.
- Es ist eine Unabhängigkeit von Trägern und Erbringern von Versorgungsleistungen gegenüber dem Unterstützungsmanagement für die Klient/innen sicherzustellen.
- Es ist die Unterstützungsleistung (Betreuungsmanagement) als eigene Sozialleistung mit entsprechenden Regelungen für einen gesetzlichen Anspruch auf diese Leistung und der Finanzierung dieser Leistung zu regeln.
- Für eine Mandatierung von grundgesetzlich relevanten Vertretungsentscheidungen müs-

sen weiterhin Gerichte zuständig sein. Vorschläge für eine gesetzliche Vertretungsmacht z.B. sind gegen das Selbstbestimmungsrecht gerichtet und dürfen keine Berücksichtigung finden.

- Die Berufsinhaber/innen für das Unterstützungsmanagement und für Betreuung unterliegen weiterhin der Aufsicht des Gerichts bei genehmigungspflichtigen Handlungen.
- Fachlichkeit und die berufliche Qualitätssicherung inklusive der Regelung bei Verstößen sind zu normieren.

## III. Voraussetzungen, Auftraggeber, Finanzierung

### Voraussetzungen

Eine Geeignete Stelle erfüllt folgende Voraussetzungen:

- Die Eignung wird nachgewiesen durch die gerichtliche Bestellung zum/zur beruflich tätigen Betreuer/in. Gerichte sollten auf fachliche Kriterien zurückgreifen bei der Bewertung der Eignung, die sich über die Mitgliedschaft im Qualitätsregister ausdrücken.
- Eine Anerkennung als Geeignete Stelle liegt vor, indem eine Betreuungsbehörde dem Gericht gegenüber einen Betreuungsvorschlag unterbreitet. Die Behörde hat zuvor die Anerkennung aufgrund von Kriterien (Qualität, Aus-, Fortbildung im Betreuungsmanagement usw.) vorgenommen.
- Die Geeignete Stelle weist nicht nur zu Beginn der Beauftragung, sondern in regelmäßigen Abständen ihre Qualität durch die Mitgliedschaft im Qualitätsregister (eine besondere Kategorie wird eingeführt) nach. Durch die Mitgliedschaft im Register wird zugesagt, eine definierte Strukturqualität (z.B. Büro, Ausbildung, Erreichbarkeit, Fortbildungen) vorzuhalten, und es werden nach einem definierten Verfahren (Betreuungsmanagement) Betreuungen bzw. Unterstützungsmanagements geführt (Prozess und Ergebnisqualität).
- Die Geeignete Stelle ist bereit und in der Lage, zusätzlich zur Betreuung Aufgaben wahrzunehmen wie Budgetassistenz, Fallmanagements z.B. im Rahmen der Pflegeberatung, Vollmachtnehmer für Vorsorgevollmachten (rechtliche Situation ist zu beachten), Beratung und Unterstützung von

ehrenamtlichen Betreuer/innen, Übernahme von Verfahrenspflegschaften.

- Geeignete Stellen sind bereit, ihre zugesagten Qualitäten überprüfen zu lassen. Entsprechende Verfahren und Regelungen werden ggf. vom Berufsverband eingeführt.
- Geeignete Stellen können sowohl Bürogemeinschaften oder Vereine als auch Selbstständige sein, die die o.g. Anforderungen erfüllen.
- Geeignete Stellen gewähren Transparenz über ihre Leistungsbeschreibungen und Honorare.

Wer wendet sich an die Stellen?

- Hilfsbedürftige Menschen, um Unterstützung zu erfahren im Bereich Beratung, Fallmanagement, Betreuung, praktische Unterstützung im Rahmen der Besorgung von Angelegenheiten (s.o.). Es entsteht somit keine Konkurrenz zu Versorgungseinrichtungen wie Pflege oder pädagogische Hilfen.
- Betreuungsbehörden oder Gerichte wenden sich an die Stelle zwecks Übertragung einer Betreuung, einer Verfahrenspflegschaft oder einer Budgetassistenz. Die Stelle regelt intern die Verteilung und Abläufe auf der Grundlage der zugesagten Qualitäten.
- Ehrenamtliche Betreuer/innen wenden sich an die Stelle zwecks Beratung zu speziellen Problemen in der Betreuung oder mit der Bitte, das Fallmanagement in einer Betreuung zu übernehmen; auch, um konkrete Hilfe zu erfahren bei Antragstellung für Versorgungsleistungen oder sonstigen für sie nicht lösbaren Problemen. Dasselbe gilt für die Unterstützung von Vorsorgevollmachtnehmern.

Finanzierung

- In der Betreuung gilt das vorliegende Vergütungssystem.
- Für Leistungen (z.B. Budgetassistenz) wird eine Vergütung vom Budgetträger gezahlt – zusätzlich zum Budget für die Versorgungsleistungen (Regelung dringend erforderlich).
- Für Leistungen, die z.B. für ehrenamtlich tätige Betreuer/innen erbracht werden, schlagen wir ein Gutscheinformodell für den Fall vor, dass die Klient/innen mittellos sind. Es kann damit flächendeckend praktische

Unterstützung für Ehrenamtliche angeboten werden.

## IV. Warum sind Geeignete Stellen erforderlich?

**Das Institut Betreuung ist den neuen sozialpolitischen und gesellschaftlichen Erfordernissen und der UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen anzupassen.**

Betreuung ist von Rechtsfürsorge zu einem sozialen Unterstützungssystem zu entwickeln. Im Zuge der Umsetzung der UN-Konvention sind nicht allein die Regelungen zu freiheitsentziehenden Maßnahmen anzupassen, wie von Behindertenverbänden gefordert, sondern vor allem dadurch, dass der Gedanke der defizitorientierten (Rechts-)Fürsorge verlassen wird zugunsten eines sozialen Unterstützungssystems. Im Zentrum der Überlegung sollte eine **differenziertere Mandatierung** für die Unterstützungsleistung stehen im Gegensatz zur derzeitigen Mandatierung nach Aufgabenkreisen. Mit Geeigneten Stellen könnte eine Entwicklung eingeleitet werden, die mehr unabhängige Unterstützungsleistung für Klient/innen bereithält, ohne eine Ausweitung der Mandatierung zu beinhalten. Menschen, die in komplexen Problemlagen leben, ihre Selbstbestimmung mit Hilfe Ehrenamtlicher verwirklichen können und nur punktuell professionelle Unterstützung benötigen, sollten diese Leistung flächendeckend erhalten können. **Die Alternative heute ist: Ehrenamt oder professionelle Betreuung. Die Alternative müsste lauten: Ehrenamt und professionelle Hilfe.**

### Verlagerung von Kompetenzen

Mit einer Kompetenz, angesiedelt bei Geeigneten Stellen, ließe sich auch die Betreuung, also die gerichtliche Mandatierung differenzierter, passgenauer gestalten, und es besteht die Möglichkeit, einem Menschen auch ohne Betreuung Selbstmanagement zuzurüsten. Fallen im Prozess der Unterstützung Aufgaben an, die von Klient/innen nicht mehr entschieden werden können, ist eine gerichtliche Man-

datierung für diese Maßnahme einzuholen. Die Geeignete Stelle ist dafür mit der Kompetenz zur Antragstellung und Ausführung der Unterstützungsleistung und auch der mandatierten Unterstützung zu versehen. Es wird nicht zuerst das Gericht angerufen und eine Betreuung eingerichtet, sondern lediglich einzelne grundrechtsrelevante Vertretungsregelungen mandatiert. Das setzt – wie beschrieben – voraus, dass die Geeigneten Stellen über die entsprechende Kompetenz verfügen und eine Finanzierung über den Sozialhaushalt erfolgt. Die Geeigneten Stellen müssen in einer ersten Phase nicht von den in die Zukunft gedachten Änderungen abhängig

sein. Es gibt sie bereits in großer Zahl in Form von qualitätsgesicherten Betreuungsbüros und Ver-

einen. Sie bilden die Grundlage für nicht nur theoretisch gedachte Änderungen, sondern bereits gelebte Praxis. Und es gibt einen Verband, der Ansprechpartner für Regelungen ist.

**Modell besteht bei Schuldner- und Pflegeberatung sowie Persönlichem Budget**  
Im Übrigen sind die Geeigneten Stellen kein neues Modell. Es geht allerdings über die genannten Modelle bzgl. der Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts hinaus. Die Schuldnerberatung ist vorrangig festgelegt auf das Thema Schuldenregulierung, das Persönliche Budget (§ 17 SGB IX) bzw. die Budgetberatung und -assistenz dienen der mit Klient/innen vereinbarten Unterstützung ihres Selbstmanagements. Unterstützung im umfassenderen Sinne ist bei der Pflegeberatung (§ 7a SGB XI im Rahmen der Pflegestützpunkte § 92c SGB XI) und den gemeinsamen Servicestellen (§ 23 SGB IX) vorhanden, stößt aber erheblich an Grenzen, da z.B. die Unabhängigkeit vom Träger (Pflegeversicherung) für eine Beratung und Unterstützung nicht vorhanden ist. Dies aber lässt eine ungeteilte Verantwortung gegenüber Klient/innen nicht zu. Bei der Betreuung geht es nicht nur um Umsetzung des nach Beratung vorhandenen Selbstmanagements, sondern auch um Vertretung und damit um mandatierte Zurüstung zum Selbstmanagement.

## Kooperation statt Konkurrenz: Ehrenamt und professionelle Hilfe

# Konzeption

## Immer mehr Menschen sind auf Unterstützung angewiesen

Auch bezüglich der Zahl der Menschen, die auf Unterstützung angewiesen sein werden, ist eine Regelung des Unterstützungssystems inklusive der Betreuung erforderlich. Immer mehr Menschen sind hilfebedürftig, da sie ihre Angelegenheiten nicht mehr allein erledigen können. Noch im Jahr 2000 waren 21 Prozent der Bevölkerung unter 20 Jahren alt und 21 Prozent über 65. Im Jahre 2010 werden es 18 Prozent unter 20 Jahren sein und 26 Prozent über 65. Nach Hochrechnungen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung<sup>1</sup> werden es im Jahr 2050 15 Prozent unter 20 und 48 Prozent über 65 Jahren sein. Die Demenzerkrankten werden von heute 900.000 auf 1,4 Millionen im Jahr 2020 zunehmen.<sup>2</sup> Immer mehr Menschen leiden unter psychischen Erkrankungen. Schizophrenie hat seit 2000 um 40 Prozent zugenommen; bei Angststörungen und Depressionen stieg die Zahl der Betroffenen um 23 Prozent. Die Ausgaben des Staates für Menschen, die aufgrund einer Behinderung in der Teilhabe an der Gesellschaft eingeschränkt sind (§ 53 SGB XII), haben von 5,7 Mrd. Euro 1993 auf 11,8 Mrd. Euro 2006 zugenommen.

## Anspruchsvoraussetzungen werden höher

Die Personengruppen, die in komplexen Problemlagen leben, haben in der Regel auch einen Anspruch auf eine oder mehrere Versorgungsleistungen in den Bereichen Weiterführung des Haushalts, Pflege oder Eingliederungshilfen. Die Anforderungen an die Klient/innen, um an Hilfeleistungen zu gelangen, sind:

- die eigene Erkrankung oder Behinderung wahrnehmen,
- den daraus resultierenden Hilfebedarf erkennen,
- die Ansprüche auf Hilfe gegenüber den richtigen Institutionen formulieren und auch durchsetzen,
- ein Versorgungsunternehmen suchen und beauftragen,
- die Dienste koordinieren und kontrollieren.

Diese Anforderungen bestehen bereits im Sachleistungsprinzip. Sie erhöhen sich aber drastisch mit den Änderungen im Leistungsgeschehen, in dem immer mehr Budgets (Trä-

gerübergreifendes Persönliches Budget) eingeführt werden und die Träger- und Leistungserbringer-Struktur sich darauf einstellt. Als schon gar nicht mehr wahrgenommenes Beispiel sei darauf hingewiesen, dass die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt seit Jahren eine Pauschale für die einmaligen Leistungen beinhalten. Mit dem Management dieser Pauschale ist beinahe jede/r Leistungsempfänger/in überfordert, allein, weil sie zu gering ist.

## Dem Markt fehlen Transparenz und der kompetente Kunde

Die Träger wirken häufig als „Vorreiter“, indem sie als Berater und Unterstützer für Leistungsempfänger/innen kaum noch zur Verfügung stehen. Darüber hinaus weigern sich Politik und Träger seit fast zwei Jahren, Regelungen zur Budgetassistenz zu treffen, die das Persönliche Budget umsetzbar gestalten. Leistungserbringer für Versorgungsleistungen sind durch knappe Mittel und Leistungskomplexregelungen eingeschränkt, so dass Leistungen über den finanzierten Rahmen hinaus kaum mehr stattfinden. Die Träger und Leistungserbringer stellen sich darüber hinaus bereits auf den „Sozialmarkt“ ein. Es werden immer differenziertere Leistungen unter neuen Namen angeboten. Bisherige Großanbieter festigen ihre Marktposition, indem sie ihr bisheriges, unter einem Dach vereintes Leistungsangebot differenzieren (Pflege, pädagogische Hilfen, HWH, vollstationär, ambulant) und unter neuen Namen anbieten (der eigene Pflegedienst in der eigenen Einrichtung, die eigene pädagogische Hilfe oder Assistenz im eigenen Pflegedienst etc.). Damit wird ein „Sozialmarkt“ installiert, ohne tatsächlich Markt zu sein. Ihm fehlen Transparenz und der kompetente Kunde. Die Leistungsempfänger/innen, die Klient/innen, sind mit ihrer Kundenrolle restlos überfordert. Unabhängige Hilfestellung erhalten sie lediglich von der Betreuung, wenn sie eingerichtet ist. Es besteht somit die Gefahr, dass die Kund/innen bzw. Klient/innen den Anbietern noch mehr ausgeliefert sind als zu besten Sachleistungszeiten. Setzt sich der politische Wille zur Pauschalisierung, Ambulantisierung und Vermarktlichung weiter durch und werden dadurch behördliche Kontrollmöglichkeiten weiter zurückgedrängt, erwächst daraus kein Gewinn an Selbstbestimmung der Klient/innen, sondern eine Bevormundung durch die Auslieferung an den

Markt. Auch deswegen bedarf es dringend einer unabhängigen Unterstützung durch Geeignete Stellen.

## Es entstehen mehr komplexe Problemlagen

Menschen, die in die Lage geraten, eine Versorgungsleistung in Anspruch nehmen zu müssen, keine Verwandten haben, die sich um sie in ausreichendem Maße kümmern können, oder über kein ausreichendes Vermögen verfügen und sich Unterstützungsleistungen einkaufen können, geraten in eine komplexe Problemlage.<sup>3</sup> Angehörige stehen aber immer weniger als Unterstützer in komplexen Problemlagen zur Verfügung. „In 53 Prozent der Familien lebt nur ein minderjähriges Kind, in 36 Prozent wachsen zwei minderjährige Kinder auf und in lediglich 11 Prozent drei Kinder oder mehr. Im Durchschnitt leben nur noch 1,61 minderjährige Kinder in einer Familie, zehn Jahre zuvor waren es noch 1,65.“<sup>4</sup> Soziale Beziehungen lösen sich weiter auf. Ehrenamtliches Engagement ist mehr denn je gefragt, steht aber weniger zur Verfügung. Hinzu kommt: Ämter und Behörden sind als Beratungs- und Unterstützungsinstanz (trotz gesetzlicher Regelungen) immer schwieriger zu erreichen – häufig lediglich über Callcenter. Es ist aufgrund der wirtschaftlichen Situation sicherlich nicht voreilig, anzunehmen, dass Träger von Leistungen wie Sozial- und Grundsicherungsämter, ARGes, Kranken- und Pflegekassen, immer mehr auf Kosten achten werden und ihre Beratungs- und Unterstützungsleistungen weiter verknappen. Auch ist anzunehmen, dass die Mitwirkungspflichten der Anspruchsberechtigten im gleichen Maße zunehmen werden. Bereits im heutigen Betreuungsalltag spiegelt sich das so wider: Die Zunahme an Zurüstung zu Mitwirkungspflichten (Anforderungen von Behörden oder Sozialversicherungen) betrug in den letzten drei Jahren 30 Prozent.

## Methodik zur Unterstützung bei komplexen Problemen

Menschen in komplexen Problemlagen benötigen eine Unterstützung – häufig auch in Form einer Vertretung. Die Merkmale eines komplexen Problems unterscheiden sich deutlich von den Anforderungen einfacher Probleme. Ihre Merkmale sind:

- Anzahl beteiligter Variablen,
- Vernetzung der Variablen untereinander mit möglicher gegenseitiger Beeinflussung,
- Dynamik der Problemsituation, bei der Eingriffe in das System zu nicht sofort planbaren Auswirkungen führen,
- Intransparenz im Hinblick auf die beteiligten Variablen wie auch auf die Zielstellung durch nicht immer in Gänze vorliegende Informationen,
- Vielzahl an Zielen, die simultan beachtet werden müssen.<sup>5</sup>

Bei Betreuungen mit Versorgungsleistungen mehrerer Leistungserbringer bei einer Finanzierung durch unterschiedliche Träger treffen die Kriterien für Komplexität zu. Deswegen hat sich der Berufsverband vor Jahren entschieden, ein „Handwerkszeug“ zur Bewältigung der Aufgabenstellung, das Konzept des Betreuungsmanagements, zur Verfügung zu stellen.<sup>6</sup>

### Von der Fürsorge zur Selbstsorge – die „Verrechtlichung“ von Beziehungen

Immer mehr Regelungen wie zuletzt die Patientenverfügung (§ 1904 BGB, gültig ab 01.09.2009) sorgen für eine „Verrechtlichung“ von Beziehungen. Nach der gesetzlichen Regelung zur Patientenverfügung wird ein Arzt verpflichtet – ist der Patient nicht mehr in der Lage, selbst zu entscheiden – nach der Verfügung zu verfahren bzw. mit Betreuer/Innen zusammenzuarbeiten, sollte keine direkte Umsetzung der Verfügung möglich sein. Die Grauzone ärztlicher Entscheidungen und Verantwortung (Fürsorge) wird damit kleiner, das Selbstbestimmungsrecht gestärkt. Es erhöhen sich aber auch die notwendige Selbstsorge und die Mitwirkung. Diese Änderung sorgt durch die Verschiebung von Verantwortung auf den Einzelnen sicherlich für Streit und Verfahren. So werden Ärzt/innen wichtige Entscheidungen kaum noch ohne Betreuer/innen treffen, wenn die Patient/innen sich nicht mehr äußern können oder Verfügungen nicht zu einem sehr hohen Maße passgenau vorliegen.

### Das Bemühen des Einzelnen um seine Leistung steht im Vordergrund

Die Pauschalisierung und Budgetierung von sozialen Leistungen bieten ebenfalls mehr Selbstbestimmung. Die Folge sind mehr Mitwirkungspflichten. Budgetierung und Pauschalisierung heißt aber nicht, dass Mittel aus

einem Füllhorn über Anspruchsberechtigte „gekippert“ werden. Es bedeutet, dass der Nachweis des individuellen Bedarfs von Empfänger/innen zu erfolgen hat und danach die Leistung pauschal, also ohne Verwaltungsaufwand für den Träger, zugestanden wird. Eine staatliche Unterstützung ist dann sehr viel deutlicher geknüpft an einen konkreten, individuellen Bedarf. Die Zugehörigkeit zu einer anspruchsberechtigten Gruppe als Indiz oder einfach nur die Zugehörigkeit zu dieser Gesellschaft rechtfertigen keinen Leistungsbezug. Mit dieser Entwicklung wird der Paradigmenwechsel „von der Fürsorge zur Selbstsorge“ umgesetzt. Konflikte entstehen zwischen Leistungsträgern und -empfängern auf einer anderen Ebene. Das Bemühen des Einzelnen um seine Leistung steht mehr im Vordergrund. **Ob das als sozialpolitischer Fortschritt zu bewerten ist, wird sich daran zeigen, ob den Leistungsempfänger/innen Unterstützung an die Seite gestellt wird, um an „ihre“ individuell benötigten Leistungen herankommen zu können, und wie die Unterstützung gestaltet wird. Wie man am Persönlichen Budget sieht, ist die Entwicklung mit großer Skepsis zu begleiten.**

### V. Fazit

Das Kernproblem, die erforderliche Zurüstung an Selbstmanagement für Klient/Innen mit Vertretungskompetenz, um den Zugang zu Versorgungsleistungen zu gewährleisten, ist bisher allein von der Betreuung sicherzustellen. Das macht den Erfolg der Betreuung aus. Das bisherige Konzept der Betreuung ist für die neue Aufgabenstellung aber nicht mehr ausreichend. Das führt zu Verwerfungen in/mit der Justiz und mit dem allgemeinen Verständnis von Betreuung sowie in und mit dem Sozialbereich. Das Betreuungskonzept ist defizitorientiert, wird aber als soziale Unterstützungsleistung ausgeführt. Es ist in der Vertretungsbefugnis sehr weitgehend. Es ist nicht auf den sozialpolitischen Paradigmenwechsel eingestellt, und durch die Zuordnung zur Justiz nicht zugänglich für eine fachliche Weiterentwicklung und Qualitätssicherung. Deswegen ist eine konzeptionelle Erneuerung der Betreuung notwendig. Im Zentrum muss dabei die erforderliche trägerunabhängige Leistung zur Unterstützung des Selbstmanagements der Klient/Innen als soziale Aufgabenstellung

liegen. Ein Schlüssel für eine solche Entwicklungsrichtung kann die Umsetzung von geeigneten Stellen sein. ●

### LITERATUR

<sup>1</sup> Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

<sup>2</sup> Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung

<sup>3</sup> vergl. Funk, Joachim, Das Lösen komplexer Probleme, Psychologisches Institut der Universität Heidelberg, 2004

<sup>4</sup> vergl. [www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,520261,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,520261,00.html)

<sup>5</sup> vergl. Funk, Joachim, Das Lösen komplexer Probleme, Psychologisches Institut der Universität Heidelberg, 2004

<sup>6</sup> vergl. Roder, Angela, Betreuungsmanagement, bdbaspekte, 79/09



**Klaus Förter-Vondey**

ist Sozialpädagoge und Betriebswirt, seit zehn Jahren Berufsbetreuer in Hamburg und Vorsitzender des BdB e.V.





- Anlage 14 -

**Stellungnahme des BVfB zur  
Verbesserung des  
Betreuungswesens  
Verbandsanhörung durch das  
BMJ am 5.9.2011  
in Berlin**

# Obligatorischer Sozialbericht und Prüfung anderer Hilfen

- Die Vorschläge der interdisziplinären Arbeitsgruppe sind unschädlich, werden aber in der Praxis wirkungslos bleiben.
- Ein obligatorischer Sozialbericht und die verstärkte Prüfung anderer Hilfen werden in der Form der vorliegenden Regelungsvorschläge und im Rahmen der jetzigen Zuständigkeitsordnung nur in wenigen Fällen zur Betreuungsvermeidung beitragen.



## Hauptverwaltungsbeamter entscheidet über Ressourcen der örtlichen Behörde

- Die Regelung eines obligatorischen Sozialberichts wird nicht zu einer veränderten Praxis führen: Betreuungsbehörden, die heute personell dazu nicht in der Lage sind, werden auch künftig nicht mehr Mitarbeiter bekommen, um regelmäßig Sozialberichte zu erstellen.
- Fehlende richterliche Befugnis, gegenüber der Betreuungsbehörde ein Zwangsgeld festzusetzen



# Kommunen können nicht Träger

## einer

### Betreuungsvermeidungsstrategie sein

- Warum sollten die Kommunen betreuungs-vermeidenden Aufwand betreiben, der nur den Ländern zugutekommt ?
- Eine nennenswerte Infrastruktur zur Beratung und Unterstützung behinderter, bisher betreuter Menschen existiert nicht und wird auch nicht mehr aufgebaut werden.



Nur Länder können Betreuungen vermeiden und dazu verpflichtet werden

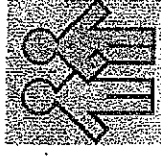
Den Ländern sollten bundesgesetzlich drei Aufgaben zugeordnet werden:

- Erstellung von Sozialgutachten
- Rechtsanspruch auf Beratung gegen das Land
- Unterstützung der Betroffenen bei der Geltendmachung betreuungsvermeidender Sozialleistungen



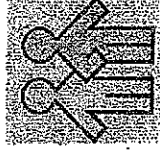
# Obligatorischer Sozialbericht durch Länderbehörde

- Einheit von Finanz- und Ausführungsverantwortung: Länder finanzieren Betreuungsvergütung und sind an Betreuungsvermeidung interessiert
- Versetzung kommunaler Bediensteter an die Länder
- von der Justiz unabhängige Sozialrichterstattung



# Rechtsanspruch auf Beratung schafft betreuungsvermeidende Infrastruktur

- Individueller Rechtsanspruch auf Beratung von ehrenamtlichen Betreuern, Bevollmächtigten und Angehörigen gegen das Land
- Leistungsgerechte Finanzierung der Beratung durch Vereine wie bei der Schuldnerberatung gem. § 11 Abs. 5 S. 3 SGB XII
- BEOPS-Studie: Angehörigenberatung im betreuungsvermeidenden Umfang findet nur mit Landesfinanzierung statt



Für einmalige Durchsetzung von Sozialleistungen keine Betreuerbestellung erforderlich

- Unterstützung der Betroffenen bei der Geltendmachung betreuungsvermeidender Sozialleistungen durch überörtliche Betreuungsbehörde oder
- Entscheidung über betreuungsvermeidende Sozialleistungen im Verfahren über eine Betreuerbestellung durch die Betreuungsgerichte
- Rechtsmittel des verpflichteten Sozialleistungsträgers?





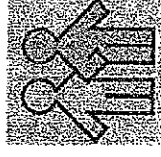
# Art. 12 UNO-BRK: Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit

- Vorrang von Unterstützungsmaßnahmen vor stellvertretendem Handeln
- Auch jetzt schon muss professionell agierender Berufsbetreuer sich auf Beratung und Unterstützung beschränken, weil ein Rechtseingriff unzulässig oder nicht notwendig wäre.
- Abschaffung oder Einschränkung stellvertretenden Handelns weder geboten noch im Sinne betreuungsbedürftiger Menschen mit Behinderungen
- Beibehaltung der Feststellung situativer Geschäftsunfähigkeit



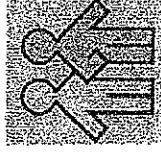
# Keine Selbstmandatierung

- Beibehaltung der vollen gerichtlichen Aufsicht über Betreuerhandeln, keine „Selbstmandatierung“
- Beibehaltung des Selbstkontrahierungsverbotes gem. § 181 BGB für Betreuer, Ausnahmen durch das Betreuungsgericht: kein Bedürfnis für die verstärkte Erbringung sozialer Dienstleistungen durch Berufsbetreuer



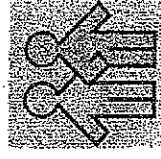
# Gesetzliche Regelung von Betreuereignungskriterien

- Gesetzgeber ist gem. Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verpflichtet, Zulassungskriterien für Berufsbetreuer gesetzlich zu regeln
- Qualifikationsanforderungen unproblematisch typisierbar
- Geeigneter Hochschulabschluss und Fortbildungsverpflichtung



# Betreuervergütung

- Ausgabenzuwachs von 8,6 % zwischen 2005 und 2006 war kein Einkommenszuwachs, sondern nur Auflösung des Vergütungsantragsrückstaus
- Umsatzsteuererhöhung führte zu Vergütungs-kürzung für umsatzsteuerpflichtige Berufsbetreuer
- Inflationsbedingter Kaufkraftverlust seit 2005: 9,4 %
- Zurück zur Nettovergütung, Vereinsfinanzierung auf gesetzlicher Grundlage
- Vergütungsanhebung von 5,45 €
- Unabhängige Kommission zur Festsetzung von Vergütung und Aufwandsentschädigung



# Vergütungszuschlag bei psychisch kranken Betreuten

- Vermeidung der Bestellung von Berufsbetreuern in „einfachen“ Fällen: Mischkalkulation funktioniert offensichtlich nicht mehr
- Fallschwierigkeitszuschlag von einer Stunde monatlich für Betreute mit psychischen Krankheiten ab mittlerem Schweregrad (ICD 10 F 10.5 und 10.6 bis 19.5 und 19.6, F 20 – F 25, F 31 – F 33 ohne 32.0 bis 32.2, F 60 – F 63)



## Stellungnahme des BVfB zur Verbesserung des Betreuungswesens bei der Verbändeanhörung durch das BMJ am 5.9.2011, Berlin

### 1. Die bisherigen Arbeitsergebnisse der interdisziplinären Arbeitsgruppe

Die Vorschläge der Arbeitsgruppe sind unschädlich, werden aber in der Praxis wirkungslos bleiben. Ein obligatorischer Sozialbericht und die verstärkte Prüfung anderer Hilfen können in der Form der vorliegenden Regelungsvorschläge und im Rahmen der jetzigen Zuständigkeitsordnung nur in wenigen Fällen zur Betreuungsvermeidung beitragen.

Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe zur Verbesserung des Betreuungsrechts beim Bundesministerium der Justiz hat die Formulierung einer neuen Gesetzesnorm zum obligatorischen Sozialbericht der Betreuungsbehörde erarbeitet. Die Behörden sollen außerdem künftig vor einer Betreuerbestellung verstärkt andere Hilfen prüfen.

Die Bundesregierung stellt in den Antworten auf die Große Anfrage der Fraktion der GRÜNEN mehrfach den Zusammenhang zwischen der Betreuungsvermeidung durch andere Hilfen und der Wahrung des Selbstbestimmungsrechts von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der UNO-Behindertenrechtskonvention her. Eine wesentliche Steuerungsaufgabe habe hier die Betreuungsbehörde, die andere Hilfen wie etwa die Erteilung einer Vorsorgevollmacht oder Leistungen der Sozialbehörden einschließlich Beratungsleistungen aufzeige oder veranlasse: *„Die Optimierung der Ressourcen im Betreuungsrecht soll dazu dienen, dass das Betreuungsrecht dort, wo es wirklich gebraucht wird, auch in dem erforderlichen Maß zum Einsatz kommt. Dies trägt nicht nur den Herausforderungen der demographischen Entwicklung und einer steigenden Zahl von Menschen mit Assistenzbedarf Rechnung. Es entspricht auch dem Ziel der VN-Behindertenrechtskonvention, das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen zu wahren und zu stärken.“*

Der BVfB stimmt der gesetzgeberischen Absicht der Betreuungsvermeidung zu; auch wir als Berufsverband haben ein Interesse daran, dass das Betreuungswesen funktionsfähig und finanzierbar bleibt. Auch ein obligatorischer Charakter des Sozialberichtes durch die Betreuungsbehörde wird als Maßnahme der Qualitätsverbesserung des gesamten Prozesses der Prüfung der Betreuungsbedürftigkeit begrüßt. Gleichzeitig bedauern wir, dass offenbar nicht beabsichtigt ist, dieses gesetzgeberische Ziel auch wirklich durchzusetzen.

Auch nach einer Verabschiedung als Gesetz würde die Regelung eines obligatorischen Sozialberichts nämlich kaum zu einer veränderten Praxis führen: Betreuungsbehörden, die heute schon regelmäßig einen Sozialbericht erstellen, werden dies auch weiterhin tun; kommunale

Betreuungsstellen, die heute personell dazu nicht in der Lage sind, werden auch künftig nicht mehr Mitarbeiter bekommen, um regelmäßig Sozialberichte zu erstellen.

Dies ist offenbar auch den Mitgliedern der Arbeitsgruppe bewusst. Aus ihren Reihen wurde vorgeschlagen, eine Frist für die Erstellung des Berichts zu normieren bzw. die Möglichkeit einer Fristsetzung durch den Richter zu eröffnen. Das Protokoll der AG-Sitzung verzeichnet dazu den Einwand, dass „...eine solche Regelung ein stumpfes Schwert in der Hand des Richters sei, da er keine Möglichkeit hätte, die Einhaltung der Frist durchzusetzen...“

Eine solche Möglichkeit wäre jedoch die richterliche Befugnis, gegenüber der Betreuungsbehörde ein Zwangsgeld anzudrohen. Ein solcher Gedanke liegt aber offenbar außerhalb des Vorstellungsvermögens der Arbeitsgruppenmitglieder.

Die richtige Lösung für die Umsetzbarkeit sowohl des obligatorischen Sozialberichts wie auch einer konsequenten Betreuungsvermeidungsstrategie wäre jedoch, ausdrücklich die Länder zu verpflichten, die Aufgabe der Sozialberichterstattung zu erfüllen. Stattdessen wird das Projekt „obligatorische Sozialberichterstattung“ in das von Anfang an missglückte Betreuungsbehördengesetz integriert: das BtBG stellt es in das Belieben von Ländern und Kommunen, ob sie überhaupt überörtliche und örtliche Betreuungsbehörden einrichten und welche Aufgaben sie diese in welcher Form erfüllen lassen.

Warum die Kommunen überhaupt betreuungsvermeidenden Aufwand betreiben sollten, der nur den Ländern zugutekommt und wie die „Zusammenarbeit“ der Betreuungsbehörde mit dem örtlichen Sozialhilfeträger aussehen soll, wenn nur durch kommunal finanzierte Leistungen Betreuerbestellungen vermieden werden könnten, hat die Arbeitsgruppe nicht erörtert. Immerhin will sie in ihrem Abschlussbericht eindringlich darauf hinweisen, dass Beratungsleistungen der Betreuungsbehörden eine angemessene Personalausstattung erforderten, alle weitergehenden Überlegungen zur Finanzierung einer Betreuungsvermeidungsstrategie aber den Politikern überlassen.

Wer verfolgt hat, wie vor allem seit 2005 in den meisten kommunalen Sozialämtern alle aufsuchenden sozialen Dienste eingespart wurden, wie die Personalschlüssel der Pflegestützpunkte (mit Ausnahme von 1:20.000 in Rheinland-Pfalz) auf bis zu eine Vollzeitkraft für 40.000 Einwohner reduziert wurden und wie hilflos die Mitarbeiter von Gemeinsamen Servicestellen bei Sozialversicherungsträgern üblicher Weise auf ratsuchende behinderte Menschen mit Eingliederungshilfebedarf reagieren, kommt nicht an der Feststellung vorbei, dass der Tausch „vorrangige, von kommunalen und anderen Sozialleistungsträgern finanzierte Hilfen und mehr Selbstbestimmung gegen länderfinanzierte Betreuerbestellung“ nicht funktionieren wird: eine nennenswerte Infrastruktur zur Beratung und Unterstützung behinderter, bisher betreuter Menschen existiert nicht und wird im Zuge der Sparpolitik auch nicht mehr aufgebaut werden.

Den Ländern sollten vielmehr bundesgesetzlich drei Aufgaben zugeordnet werden:

1. **Erstellung von Sozialgutachten**
2. **Rechtsanspruch auf Beratung gegen das Land**
3. **Unterstützung der Betroffenen bei der Geltendmachung betreuungsvermeidender Sozialleistungen**

**Zu 1.:** Das erwähnte Problem, dass die Gerichte gesetzlich keine Instrumente erhalten sollen, die Vorlage des Berichtes anordnen zu können, wenn der Hauptverwaltungsbeamte die örtliche Behörde nicht mit den notwendigen Ressourcen ausstattet, würde bei einer unter einer einheitlichen Leitung stehenden Landesbehörde nicht entstehen. Im Zuge der Einheit von Finanz- und Ausführungsverantwortung hätte das Land vielmehr ein Interesse an einer qualifizierten Mitwirkung der Sozialberichtersteller mit dem Ziel der Betreuungsvermeidung, um entsprechend Aufwendungen für Betreuerbestellungen zu begrenzen.

Die Anbindung der betreuungsbehördlichen Aufgaben an die Länder würde auch ein zunehmend auftretendes Problem vermeiden: örtliche Betreuungsbehörden schlagen Berufsbetreuer nicht mehr zur Bestellung vor, wenn diese mit der Führung von Rechtsbehelfsverfahren gegen kommunale Sozialleistungsträger „auffällig“ geworden sind.

Anders als bei einer kommunalen Organisation der Sozialbegutachtung gäbe es keinen Zielkonflikt mit den Einsparungsvorgaben kommunaler sozialer Dienste; ein landeseigener Gutachterdienst könnte, anders als die örtliche Betreuungsbehörde, hier auch Konflikte mit den kommunalen Leistungsträgern austragen.

Eine „neue“ überörtliche Betreuungsbehörde könnte sowohl bei Soziales als auch bei der Justiz ressortieren. Entscheidend für die organisatorische Anbindung wäre allerdings die Sicherung der Unabhängigkeit der Mitarbeiter, die Sozialberichte erstellen. Diese Behörde dürfte abhängiger Hilfsdienst der Justiz sein und die Gerichte keine Weisungsbefugnis haben, wie die Ermittlungen zu führen sind. Einen **justiznahen Landesdienst** wie bei den sozialen Diensten der Justiz hatte bereits der Diskusstilentwurf zum Betreuungsgesetz erörtert.<sup>1</sup>

Solche Landesbehörden wären weder materiell noch personell neu aufzubauen. Nach dem Vorbild der örtlichen Fallmanagement-Teams für die Eingliederungshilfegewährung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände würden die Mitarbeiter der Landesbehörden **kostenneutral** weiter in den Kreis- und Stadtverwaltungen sitzen, das heißt die bisherigen kommunalen Mitarbeiter würden zu den Ländern versetzt oder abgeordnet, das Land würde im Umfang der zu übernehmenden Personal- und Sachkosten die Landeszuweisungen im kommunalen Finanzausgleich kürzen.

---

<sup>1</sup> Diskussions-Teilentwurf eines Gesetzes über die Betreuung Volljähriger, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Erster Teil, Bonn 1987, S. 41



**Zu 2.:** Um die finanzielle Verantwortung für die Bereitstellung von Betreuern sowie für ihre Beratungsinfrastruktur (einschließlich der Beratung von Bevollmächtigten) zusammenzuführen, gibt es eine einfache Lösung: den ehrenamtlichen Betreuern, Vorsorgebevollmächtigten und Angehörigen wird ein Anspruch auf Beratung und Unterstützung als **subjektives Recht gegen das Land** eingeräumt.

Das soll praktisch natürlich nicht bedeuten, dass ehrenamtliche Betreuer sich von einer zentralen Landesbehörde Beratungsleistungen erbringen ließen. Mit einem Beratungs- und Unterstützungsanspruch anstelle einer objektiven Aufgabenzuweisung würden die Länder zur Schaffung einer flächendeckenden Beratungsinfrastruktur unter Einbeziehung der örtlichen Behörden und von Betreuungsvereinen veranlasst: wenn Vereine zur Erfüllung eines Anspruches auf Beratung und Unterstützung eingeschaltet werden, hätten sie einen Anspruch auf Kostenerstattung (örtliche Behörden gleichermaßen nach Landesverfassungsrecht).

Vorbild für eine solche Leistungsabgeltung gegenüber den Betreuungsvereinen wäre § 11 Abs. 5 S. 3 SGB XII, wonach angemessene Kosten einer Schuldnerberatung übernommen werden sollen, auch in Form einer pauschalierten Abgeltung der Beratungsleistung. Damit könnten die Querschnittsaufgaben der Betreuungsvereine leistungsgerecht finanziert werden; die überörtliche Betreuungsbehörde könnte entscheiden, in welchem Umfang durch die Sicherstellung einer örtlichen Beratungsinfrastruktur auf die Vermeidung berufsmäßiger Betreuungen hingearbeitet werden soll. Ob bei Einräumung von Wahlmöglichkeiten ein Qualitätswettbewerb um die beste Beratung zwischen örtlicher Betreuungsbehörde und Betreuungsvereinen initiiert würde, hinge von der kommunalen Interessenlage ab.

Die BEOPS-Studie hat belegt, dass die Bereitstellung von Beratungskapazitäten für Betroffene und ihre Angehörige zur Vermeidung von Betreuerbestellungen beitragen kann. Offensichtliche Voraussetzung für die tatsächliche Bereitstellung dieser Beratungsressourcen ist jedoch, dass das Land die bei der agierenden Kommune entstehenden Personalkosten erstattet.

**Zu 3.:** Im Bund-Länder-Bericht zur Betreuungskostenentwicklung wird vorgeschlagen, dass die Beantragung von Sozialleistungen erleichtert werden solle. Angesichts der zunehmenden Neigung der finanzschwachen Kommunen, Sozialhilfeleistungen, deren Erbringung Betreuungen vermeiden oder hinausschieben würden, in offensichtlich rechtswidriger Weise zu verweigern, wird der Hinweis darauf, wo Sozialleistungen beantragt werden können und Hilfe beim Ausfüllen von Antragsformularen erlangt werden kann, nicht ausreichen, eine Betreuerbestellung tatsächlich vermeiden zu können.

Für eine aktive Rolle eines Akteurs innerhalb des Betreuungswesens bei der Geltendmachung und Durchsetzung von Sozialleistungen gibt es zwei Vorschläge:

1. Rolf Marschner will die (örtlichen) Betreuungsbehörden – so wie die Sozial- und Jugendhilfeträger gem. §§ 95 SGB XII, 97 SGB VIII – ermächtigen, Sozialleistungen feststellen und durchsetzen (Rechtsmittel einlegen) zu können.<sup>2</sup> Aus den vorigen Bemerkungen ergibt sich, dass die Ansiedlung einer solchen Aufgabe bei der örtlichen Betreuungsbehörde allerdings völlig sinnlos wäre: Kommunen würden natürlich keine Aktivitäten entfalten, sich selbst – ggf. über den Weg der sozialgerichtlichen Klage – zu veranlassen, entgegen der eigenen Steuerungsvorgaben Leistungsausgaben zu tätigen. Einer Landesbehörde zugeordnet, könnte diese Aufgabe durchaus effektiv erfüllt werden, erfordert aber entsprechende personelle Ressourcen.
2. Die SPD-Bundestagsfraktion will über betreuungsvermeidende Sozialleistungen die Betreuungsgerichte entscheiden lassen. Das Gericht soll sich im Verfahren über eine Betreuerbestellung – bei Verfügbarkeit betreuungsvermeidender anderer Hilfen in Form von Sozialleistungen – nicht darauf beschränkt, diese festzustellen und die angelegte Betreuerbestellung zu unterlassen, sondern über die Gewährung der Sozialleistung gleich selbst entscheiden, statt dem Betroffenen die Durchsetzung des Leistungsanspruches im Verwaltungsverfahren und Sozialrechtsweg zu überlassen. Eine solche Entscheidungsbefugnis würde der Kompetenz des Jugendgerichts ähneln, die jungen Delinquenten gem. § 12 Jugendgerichtsgesetz zur Inanspruchnahme stationärer oder ambulanter Erziehungshilfeleistungen zu verpflichten bzw. der Befugnis des Familiengerichts gegenüber den Beteiligten eines Sorgerechtsverfahrens, die Teilnahme an einem Familienberatungsprozess gem. § 29 SGB VIII anzuordnen.

Dieser interessante Vorschlag lässt allerdings außer Acht, dass

- Betreuungsrichter nicht mit einigen Fortbildungen zu Sozialrechtsexperten gemacht werden können,
- In ein Betreuerbestellungsverfahren kein komplexes Hilfeplanverfahren eingebettet werden kann und
- die betreuungsrichterliche Anordnung die Leistungserbringung nicht beschleunigen wird, wenn der verpflichtete Leistungsträger gegen die Anordnung Rechtsmittel mit notwendig aufschiebender Wirkung einlegt.

---

<sup>2</sup> Rolf Marschner, Recht und Psychiatrie, 4/2003, S. 182 (185)

## 2. Auswirkungen der UNO-Konvention auf das Betreuungswesen

Der aus der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen folgernde Anspruch betreuungsbedürftiger Menschen auf Inklusion, d.h. Teilhabe und Chancengleichheit, wird durch Beratung, Unterstützung und Vertretung realisiert. Der BVfB stimmt der Position der Bundesregierung zu, dass die Konvention keine Systemveränderung der rechtlichen Betreuung gebietet. Es sollten jedoch im BGB einige überholte Formulierungen geändert und bei den Rechtseingriffen einige Tatbestandsvoraussetzungen präzisiert werden, um die derzeitigen erheblichen regionale Unterschiede in der Rechtsanwendungspraxis verringern zu können.

Art. 12 UNO-BRK enthält unstrittig einen Vorrang von Unterstützungsmaßnahmen zur Ausübung der Rechts- und Handlungsfreiheit vor stellvertretendem Handeln – wie auch im gesamten Betreuungsrecht. Für professionell agierende Berufsbetreuer ist es alltägliches berufliches Handeln, sich auf Beratung und Unterstützung zu beschränken, weil ein Rechtseingriff unzulässig oder nicht notwendig wäre.

Die Ermächtigung, notfalls in die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingreifen und stellvertretend für sie handeln zu können, bedarf weiterhin zwingend der richterlichen Entscheidung. Eine „Selbstmandatierung geeigneter Stellen“ kann nur für reine Unterstützungshandlungen außerhalb des Betreuungssystems in Betracht kommen. Es darf nicht dazu kommen, dass selbst mandatierte Helfer, die bei ihrer Tätigkeit im Zweifel Eigeninteressen vertreten oder laienhaft agieren, mit In-sich-Geschäften und ohne nennenswerte Rechtsaufsicht sogar mehr Rechtseingriffe vornehmen und für Schlechterfüllung nicht haften würden.

Betreuer unterstützen die Menschen, die zu einer Selbstsorge behinderungsbedingt nicht fähig sind, die für ihre gesundheitliche und soziale Versorgung erforderlichen Dienste zu beauftragen und zu kontrollieren und nehmen diese Funktionen im Rahmen ihrer Aufgabenkreise für sie wahr, soweit sie dies nicht selbst vermögen. Eine klare Trennung zwischen der Beauftragung und Überwachung sozialer Dienste und ihrer tatsächlichen Ausführung bleibt weiterhin geboten, weil nur auf diese Weise die Rechte der Betroffenen gewahrt werden können. Es gibt kein Bedürfnis dafür, dass Betreuer für ihre Klienten mehr und andere soziale Hilfen als bisher selbst erbringen.

Die Instrumente der Stellvertretung bei situativer Geschäftsunfähigkeit und des Einwilligungsvorbehaltes stellen für viele Menschen mit geistigen und psychischen Behinderungen, Demenz- und Suchterkrankungen einen existenziellen Schutz gegen Überschuldung und andere schädliche Einwirkungen auf ihre Rechtsgüter dar. Beratung und Unterstützung alleine könnten diesen Schutz nicht leisten. Daher ist die Ersetzung stellvertretenden Handelns durch Unterstützung auch langfristig kein legitimes behindertenpolitisches Ziel.

Beratungs- und Unterstützungsleistungen wie Pflege, hauswirtschaftliche Hilfe und Eingliederungshilfe als Hilfe zum „Selbstmanagement“ könnten als „andere Hilfen“ gem. § 1896 BGB bei tatsächlicher Verfügbarkeit durchaus 10 - 15 % der heutigen Betreuerbestellungen und andere Rechtseingriffe vermeiden oder zumindest hinauszögern. Bisher werden Betreuer aber überwiegend deswegen bestellt, weil eben auch stellvertretendes Handeln und Rechtseingriffe erforderlich sind, wie eine Rechtsstatsachenforschung mit realitätsnaher Frauengestaltung zeigen würde.

Wer den unbedingten Vorrang des Selbstbestimmungsrechts von Menschen mit Behinderungen propagiert, befördert bei Gerichten, Betreuungsbehörden und Sozialleistungsträgern die Einstellung: wer keinen Betreuer haben will, der braucht nicht nur keinen, dem darf auch keiner bestellt werden, weil sonst dessen Menschenrechte verletzt werden. Die anderen Hilfen, welche die Betreuerbestellung tatsächlich vermeiden könnten, gibt es aber nicht im notwendigen Umfang und wird es nicht geben. Die Betroffenen erhalten darin weder den notwendigen Schutz durch stellvertretendes Handeln noch die benötigten betreuungsvermeidenden Hilfen

### **3. Rechtliche und wirtschaftliche Situation der Berufsbetreuer**

Damit Berufsbetreuer die vorstehend skizzierten hohen Anforderungen bei der Wahrung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen erfüllen können, bedürfen sie einer formalisierbaren Qualifikation, die wie bei jedem Beruf, dessen Ausübung Bedeutung für die Rechtsgüter schutzbedürftiger Menschen hat, einer gesetzlichen Regelung bedarf. Bundes- und Landesgesetzgeber sind von Verfassungs wegen verpflichtet, in Berufsgesetzen Inhalt und Mindestdauer der beruflichen Aus- und Weiterbildung als Voraussetzungen für die Eignung zu definieren und die Führung von Listen bestellungsfähiger Betreuerbewerber bei den Betreuungsgerichten (entsprechend dem Verfahren zur Auswahl von Insolvenzverwaltern) zu regeln.

Eine weitere Voraussetzung für professionelles Handeln ist eine auskömmliche Vergütung. Entgegen der Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Evaluation des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) zur wirtschaftlichen Lage der Berufsbetreuer ist diese Auskömmlichkeit derzeit nicht gegeben. Bisher wurden dem Parlament keine offiziellen Ergebnisse der Studie vorgelegt. Die Antwort der Bundesregierung auf die deshalb gestellte Große Anfrage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lautet im Kern:

- Die Neuregelung der Vergütung hat zwischen 2004 und 2006 zu einem realen Einkommenszuwachs von 8,6 % bei den Berufsbetreuern geführt.
- Eine Entkoppelung von Stundensatz und Umsatzsteuer ist aus Vereinfachungsgründen nicht sinnvoll,
- eine Anpassung des VBVG aus beiden Gründen nicht angezeigt.

Das ISG hat bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Lage wesentliche Faktoren nicht einbezogen: die Inflation, der Einigungsvertrag vom 31.08.1990 und die Faktoren, die sich aus dem VBG selbst ergeben, wurden nicht oder falsch berücksichtigt. Bei der Prüfung der ISG Studie stellt man fest, dass es im Bericht keine statistischen Angaben zu konkreten Ausgaben für die Vergütung beruflicher Betreuer gibt. Das ISG hat die Ausgabenentwicklung nur indirekt mit einer Aktenanalyse bestimmt und dabei keine periodenreinen Daten erhoben. Die Vereinfachung der Vergütungsbeantragung und deren Prüfung sowie die gleichzeitige Verkürzung der Antragszeiträume bewirkten aber einen massiven Abbau von Altansprüchen aus der Zeit vor dem 01.7.2005, die sich mit neuen Vergütungsansprüchen überlagerten: Mindestens 41,5 % der Vergütungsansprüche aus 2005 wurden erst in 2006 beantragt wobei nur noch ca. 29,2 % der Ansprüche aus 2006 in das Jahr 2007 übergingen. Die in der Studie angeführte Mitgliederbefragung des BdB aus dem Jahr 2007 kommt aus dem gleichen Grund zu falschen Ergebnissen. Die Einnahmen der selbständigen Betreuer zwischen 2005 und 2006 können sogar nominal (also noch vor Inflationsbereinigung) gesunken sein. Durch die Umsatzsteuererhöhung fällt die Vergütung selbständiger Berufsbetreuer seit dem 1.1.2007 um 3 % niedriger aus. Die Inflation vom 01.07.2005 bis zum 30.06.2011 betrug 9,55%. Der Wegfall der Gewerbesteuer hat keine entlastende Wirkung, weil der Betrag automatisch als Einkommenssteuer erhoben wird.

Es gibt zwar eine Steigerung der Gesamtausgaben im Betreuungswesen, aber keine Erhöhung der individuellen Einnahmen der Berufsbetreuer. Durch Inflation und Umsatzsteuererhöhung hat sich die Vergütung pro Stunde real um 12,39 % verringert. Das entspricht 5,45 Euro. Um diesen Betrag muss der brutto Vergütungssatz angehoben werden.

#### Berechnung des realen Stundensatzes und des Erhöhungsbedarfes

Berechnung		Stufe	Stufe	Stufe	in Euro
Erhöhungsbedarf	%	1	2	3	
Stundensatz	100,00	44,00	33,50	27,00	brutto
bei 16% Ust	84,00	37,93	28,88	23,28	netto
bei 19% Ust	81,00	36,97	28,15	22,69	netto
Ust Ausgleich	3,00	1,14	0,87	0,70	vom brutto
neu netto		39,07	29,75	23,98	
neu brutto		45,14	34,37	27,70	
Inflationsausgleich	9,55	4,31	3,20	2,58	vom brutto
Gesamterhöhung	12,39	5,45	4,07	3,28	Brutto
<b>Stundensatz neu</b>	<b>112,39</b>	<b>49,45</b>	<b>37,57</b>	<b>30,28</b>	<b>Brutto</b>

Die Zeitpauschale für die Betreuung von psychisch kranken Menschen ist unzureichend und nicht leistungsgerecht. Dieses Defizit kann nicht im Wege einer „Mischkalkulation“ ausgeglichen werden. Der überwiegende Teil der psychisch kranken Betreuten lebt selbständig. Der Betreuungsaufwand für diese Personengruppe ist in den letzten Jahren durch die extrem starke Fragmentierung von deren Einkommensquellen und den extremen Aufwand bei den Sozialleistungen stark gestiegen. Daher fordert der BVfB für diese Personengruppe eine Erhöhung der Zeitpauschale um 1 Stunde pro Monat.

#### **4. Einsetzung einer ständigen Kommission zu Vergütung und Aufwandsentschädigung der beruflichen und ehrenamtlichen Betreuer**

Die Festsetzung der Vergütung erfolgte bisher überwiegend krisenhaft: beide Betreuungsrechtsänderungsgesetze waren hauptsächlich Reaktionen auf Kostensteigerungen. Turnusmäßige Forderungen durch die beruflichen Betreuer nach Erhöhungen der Vergütung wurden durch die Bundesregierung immer unter Hinweis auf die Kostenentwicklung abgewiesen.

Ein Regularium, welches der Regierung oder dem Bundestag aufgibt, sich regelmäßig mit der Problematik zu beschäftigen, ist im Betreuungsrecht nicht enthalten. Es fehlt zudem ein unabhängiges Gremium, welches eigene Erhebungen über Anpassungsnotwendigkeiten bei der Vergütung durchführen und einen Interessenausgleich zwischen den Beteiligten auf der Grundlage unabhängiger Daten vermitteln würde.

Der BVfB fordert deshalb die Schaffung einer ständigen Kommission, welche regelmäßig den Anpassungsbedarf analysiert und dem Rechtsausschuss des Bundestages vorlegt. Diese Kommission sollte beim Betreuungsgerichtstag angesiedelt und aus dem Justizhaushalt des Bundes finanziert werden. Mitglieder der Kommission unter der Leitung des Vorsitzenden des BGT sollten sein:

- unabhängige Wirtschafts- und Verwaltungsfachleute
- Vertreter des Betreuungsgerichtstages
- Vertreter der Verbände der Berufsbetreuer
- Vertreter der Betreuungsvereine und der ehrenamtlichen Betreuer
- Vertreter der Justizministerkonferenz



Bundeskonferenz der Betreuungsvereine

- Geschäftsstelle -  
Lerchenstraße 28, 72762 Reutlingen  
Telefon 07121/420028 – FAX 07121/420678  
Internet: [www.buko-bv.de](http://www.buko-bv.de)  
e-mail: [kontakt@buko-bv.de](mailto:kontakt@buko-bv.de)

## Stellungnahme zur Weiterentwicklung im Betreuungswesen - Verbändeanhörung der iAG-Betreuungsrecht im BMJ 05.09.2011 -

### Strukturdiskussion

Diese Arbeitsgruppe befasste sich mit der Weiterentwicklung des Betreuungsrechts und mit Fragen zur Strukturreform. Bezüglich letzterem setzten Sie sich intensiv mit der Rolle der örtlichen Betreuungsbehörde auseinander, was sicher zu begrüßen ist. Bezüglich der Betreuungsvereine ist jedoch ebenfalls eine Diskussion zu strukturellen Erfordernissen sowie zum effektiven Einsatz dieses Elements notwendig.

### Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung

In seinen Grundzügen halten wir das Betreuungsrecht für gelungen und zeitgemäß. Praktische Umsetzungsprobleme verhindern leider in vielen Bereichen die optimale Nutzung des Rechtsinstruments. Eine laufende Weiterentwicklung auf Grundlage einer systematischen Forschung ist erforderlich. Umsetzungsmängel in der Praxis sind zu beheben.

In Deutschland werden nach bislang vorliegenden Erhebungen ca. 1,3 Millionen Menschen rechtlich betreut. Die Zahl der privatrechtlichen Vollmachten ist in keiner Form erfassbar und so nur als Dunkelziffer zu werten. Hierzu bestehen lediglich konkrete Aussagen des zentralen Vorsorgeregisters, hier waren im September 2010 ca. 1,2 Millionen Verfügungen hinterlegt. Was bedeutet dies für die Vollmachtgeber oder betreuten Menschen?

Bei der privatrechtlichen Form, der Vorsorgevollmacht, handelt es sich um eine freie Willensäußerung im geschäftsfähigen Zustand, welche wirken soll, wenn der Vollmachtgeber selbst nicht mehr selbst handeln kann. Diese Form ist aus staatlicher Sicht die zu bevorzugende Ideallösung, da entsprechende Kosten im Rahmen eines zur Alternative stehenden Betreuungsverhältnisses gar nicht erst entstehen.

Bei der rechtlichen Betreuung handelt es sich nach Meinung in der Bevölkerung, um eine Zwangsvertretung, häufig auch um eine Entmündigung. Diese Auffassung resultiert sicher aus Erfahrungen vor der Einführung des Betreuungsrechts 1992 und der vielfach negativen Medienberichterstattung. Aus unserer Sicht ist das Betreuungsrecht jedoch als zeitgemäß anzusehen. Dringend notwendig ist die Unterstützung der einzelnen kostenreduzierenden Instrumente des Betreuungsrechts wie die Möglichkeit der Vorsorgevollmachten oder auch der ehrenamtlichen Vertretung, beispielsweise durch Familienangehörige. Hierzu bedarf es dringend einer bundesweiten Regelung zum Aufbau eines effektiven Beratungsnetzes um betreuungsvermeidende Instrumente, also die Vorsorgevollmacht, oder auch kostenreduzierende Möglichkeiten, hier die Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer, nutzen zu können.

Der Gesetzgeber hat bereits 1992 in Diskussionen die Sachwalterschaft als mögliches Modell für Deutschland erörtert. Ein Überbleibsel dieser Diskussion ist der §1908 f BGB, in welchem Betreuungsvereinen die Aufgabe übertragen wird, über Instrumente zur Vermeidung einer Betreuung zu informieren oder gar zu beraten und ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, anzuleiten und zu begleiten. Dieses Instrument der Sachwalterschaft kann aktuell nicht bundesweit eingesetzt werden, da es noch immer keine einheitlichen Fördermöglichkeiten gibt.

### **Erforderlichkeitsgrundsatz, Schnittstellen zum Sozialsystem**

In dem Überschneidungsbereich zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung gibt es sicher Aufgaben, die selbstverständlich auch vom Betreuer wahrzunehmen sind, nach den Regeln des Betreuungsrechts. Im Sinne des Verbraucherschutzes hat der Betreuer die Kontrollfunktion wahrzunehmen, die der Betroffene selbst nicht wahrnehmen kann - nicht mehr und nicht weniger. Er ist Garant der individuellen Privatautonomie gegenüber dem Sozialstaat.

Der Deutsche Verein hat mit seinen Handreichungen zur Abgrenzung zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung einen wichtigen Beitrag dazu geleistet. In der praktischen Umsetzung ist dieses mehr zu beachten. In Kooperation aller Beteiligten müssen neben der individuell zu erbringenden Leistung auch die Ziele und vertraglichen Verpflichtungen zwischen den Leistungserbringern und den rechtlichen Betreuern abgeglichen werden.

Der Erforderlichkeitsgrundsatz geht von einer Betreuerbestellung aus, wenn keine anderweitigen Hilfen genutzt werden können. Hierbei ist deutlich erkennbar, wie der Abbau allgemeiner sozialer Dienste (ASD) im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu einer alternativlosen Zunahme der Betreuungsverfahren führt. Häufig sind niederschwellige Angebote, wie beispielsweise die Unterstützung bei behördlichen Angelegenheiten, ein adäquates Mittel, welches aufgrund des Struktur mangels nicht zur Verfügung steht.

Dieser Abbau von sozialen Diensten findet sich nicht nur in der kommunalen Selbstverwaltung statt, sondern auch bei Leistungserbringern wie Krankenhäusern, Einrichtungen der Pflege und Behindertenhilfe, sowie der Sozialpsychiatrie.

### **Schlussfolgerungen aus dem Endbericht des ISG**

Die im Gesetz geforderte persönliche Betreuung ist vor allem im Ehrenamt zu finden. Dort sind die nötigen Ressourcen vorhanden, die eine verbindliche und fachliche Begleitung verdient haben. Die ISG Studie stellt den Rückgang der persönlichen Betreuung weder im Ehrenamt noch bei Vereinsbetreuern fest.

Der Forderung des Betreuungsgerichtstages e.V. in seinen Leitlinien 2010, dass „Außerhalb des Ehrenamtes darf zum Betreuer nur bestellt werden, wer über eine fachliche Eignung verfügt“ können wir uns nur anschließen. Zu klären ist, was unter „Eignung“ zu verstehen ist. Dieses ist von der Praxis und betreuungsrelevanten Wissenschaften der Betreuungsarbeit auszufüllen.

### **Funktion der Betreuungsbehörde**

Teile der Strukturen im Betreuungswesen sind verbesserungswürdig. Föderale Aufgabenverteilung verhindert nach unserer Wahrnehmung gewünschte Wirkungen dort, wo diese Aufgabenverteilung nicht in konkreter Abstimmung erfolgt. Manche Organisationsspielräume sind zu großzügig und zu wenig verbindlich geregelt. Der Status des Betreuungswesens als weisungsfreie Pflichtaufgabe der Kommunen bedingt eine nahezu beliebige Ausstattung der örtlichen Behörde an Personal und Sachmitteln. Die Nicht- oder Schlechterfüllung von Aufgaben hat keine Konsequenzen für die Kommunen. Sehrwohl ergeben sich Auswirkungen auf die Praxis vor Ort, die Netzwerkarbeit und den Umfang der Aufgabenerfüllung. Betreuungsvermeidende und somit auch kostenreduzierende Möglichkeiten aufzubauen oder anzubieten ist in diesem Zusammenhang nahezu unmöglich.

### **Aufgabe und Funktion von Betreuungsvereinen**

#### **(insbesondere Schaffung von Anreizen zur verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben)**

Grundlage einer effektiven Querschnittsarbeit ist langfristige Planungssicherheit. Diese besteht bisher nur in Rheinland Pfalz durch die gesetzliche Verankerung der Vereinsförderung. In allen anderen Ländern wird, mehr oder weniger unverbindlich, nach Maßgabe des Landeshaushalts gefördert. Jederzeit kann es Kürzungen der geplanten Mittel geben.

Mit Betreuungsvereinen, welche aus der Idee der vormaligen Vormundschaftsvereine entstanden, wurde die ehrenamtlich geführte Betreuung durch professionelle Kenntnisse und Erfahrungen ergänzt, stabilisiert und teilweise ausgebaut. Betreuungsvereine haben trotz Widrigkeiten viele hervorragende Unterstützungsmodelle und Konzeptionen entwickelt. So sind inzwischen Qualitätsleitlinien zur Querschnittsarbeit, Fortbildungsmodelle und zahlreiche Praxismaterialien für Ehrenamtliche verfügbar. Die BuKo hat jüngst gemeinsame „Qualitäts- und Leistungsmerkmale von



Betreuungsvereinen“ veröffentlicht. Betreuungsvereine sind also zu fachlichen Service- und Anlaufstellen für Ehrenamtliche geworden. Es braucht hierzu keine Parallelstrukturen, weder von Berufsbetreuern noch von Gerichten. Leider wurde dieses Modell, nicht wie bei den Sachwaltervereinen, konsequent zu Ende gedacht.

Aufgrund mangelnder Auseinandersetzung mit der Idee des Strukturelements „Betreuungsverein“, kommt es zur Beliebigkeit der Förderziele und der finanziellen Ausstattung, sowie zu großen regionalen Unterschieden in der resultierenden Struktur. So unterscheiden sich die verschiedenen Fördermodelle ganz erheblich in Finanzierungsvolumen, Zielrichtung und Ausführungsbedingungen. Entsprechend haben sich die Vereine darauf eingestellt. Entsprechend unterschiedlich sind die Wirkungen der Querschnittsarbeit von Vereinen. Infolge dessen kann man aber auch nicht von „den Betreuungsvereinen“ im Gesamten sprechen, d.h. dass alle Aktivitäten in gleicher Ausrichtung, Intensität und Qualität erfolgen können.

Das Betreuungsgesetz gibt einen gewissen weiten Rahmen vor, unter dem ein Betreuungsverein öffentlich anerkannt werden kann. Anerkennung bedeutet hierbei ausschließlich, öffentliche Finanzmittel erhalten zu dürfen, so sie gewährt werden. Andere Wirkungen, z.B. die Berechtigung Vergütungen für Vereinsbetreuer abrechnen zu dürfen oder formale Erleichterungen für Vereinsbetreuer sind nur Nebeneffekte. Hinter den Bestimmungen des § 1908f BGB verbirgt sich eine Sammlung von Einzelaspekten, die ein Verein erfüllen muss, um öffentliche Gelder zu erlangen, nicht jedoch eine konkrete Zielbeschreibung. Diese bleibt eher im ungefähren. Dem steuert zwar nun die Empfehlung der BAGÜS entgegen, welche sich jedoch in einer Art „Vorschrift zur gewinnens-orientierten Ehrenamtswerbung“ äußert, statt in einer kooperativen Einbindung in Beratungs- und Hilfesysteme.

Beginnend ab 1992 wurden vielerorts erstmals Betreuungsvereine gegründet. Vorlagen, Muster, wie ein Betreuungsverein zu konzipieren und zu organisieren sei gab es nicht. Auch die Frage einer sicheren Finanzierung blieb offen und ist es weitgehend bis heute geblieben.

Die Träger der Vereine brachten im Wesentlichen ihr Know-how bezüglich der Arbeit mit und der Förderung von Ehrenamtlichen ein. Sie haben subsidiär eine staatliche Aufgabe übernommen. Heute müssen die Vereinsträger in vielen Regionen zusätzlich noch in großem Umfang selbst die Finanzen zur Erfüllung der so genannten Querschnittsarbeit aufbringen. Dieses halten wir für eine der Ursachen geringerer Leistungen im Querschnittsbereich als möglich wären. Ein strukturelles Defizit ist deshalb mit Sicherheit die fehlende Auseinandersetzung mit der Finanzierung dieses Aufgabenbereichs.

Den Erfindern des Betreuungswesens war klar, dass die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die staatliche Aufgabe der Rechtsfürsorge nur mit einem privatrechtlichen – eben nicht-behördlichen Element zu bewerkstelligen ist. Es wäre nur logisch, diese staatliche Aufgabe staatlich zu finanzieren. Ein sozialer Verein, der keine sonstigen Einnahmen generieren kann, braucht eine anderweitig gesicherte Finanzierung seiner Kosten. Die indirekte Finanzierung der Querschnittsarbeit über Vereinsbetreuungen, wie vielerorts praktiziert, birgt die Gefahr der Abhängigkeit von dieser Geldquelle. Ständiger Nachschuss d.h. zusätzliche Fallübernahmen ist erforderlich, weil sich die Personalkosten stetig entwickeln. Alternativ bleibt nur, die Menge an Querschnittsaktivitäten zu verringern.

Strukturelles Defizit ist in diesem Bereich die Mischung von Finanzierungsquellen, zudem aus fachlich unzuständigen Ressorts. Niemand käme etwa auf die Idee, die Bewährungshilfe aus dem Etat des Sozialwesens auf kommunaler und Länderebene, sowie Spenden und der Vergütung von Sozialdiensttätigkeiten für die Betroffenen zu finanzieren.

#### **Fazit:**

Die BuKo wünscht und erwartet in nächster Zukunft

1. eine Auseinandersetzung über Aufgaben und Ziele bezüglich des Strukturelements Betreuungsverein zwischen Justiz, Sozialverwaltung und Vereinen bzw. deren

Trägerverbänden auf überörtlicher und örtlicher Ebene mit dem Ziel einer konzeptionellen Verständigung

2. die durchgängige Nutzung des Leistungsangebots von Betreuungsvereinen durch die anderen Institutionen des Betreuungswesens auf der Basis eines gemeinsamen Wissens und Bewusstseins der Aufgaben und Ziele von Vereinen
3. eine dynamische, der laufenden Kostenentwicklung entsprechende, öffentliche Finanzierung der Querschnittsarbeit in klarer Zuständigkeit

Wenn ehrenamtlich geführte Betreuung gewünscht wird, wenn die Vorsorgevollmacht ein sicheres nichtstaatliches Instrument werden soll, dann kann eine nachhaltige Wirkung nur mit qualifizierter Querschnittsarbeit gewährleistet werden. Diese erhält man nur mit einer Investition in Betreuungsvereine, d.h. einer soliden, verbindlichen öffentlichen Finanzierung, bei der mindestens 80% der Kosten öffentlich gedeckt werden.

Alternativ wäre nur die bestehenden Forderungen einiger umzusetzen, das Ehrenamt in der Betreuung abzuschaffen und die Betreuung vollständig berufsmäßig führen zu lassen. Eine Vision die wir nicht sehr erstrebenswert und auf keinen Fall finanzierbar halten.

Appelle zur besseren Förderung der Betreuungsvereine, z.B. der BLAG sind zwar gut gemeint, jedoch wenig nützlich, wenn diesen Gedanken keine verbindlichen Handlungen folgen. Einer leistungsbezogenen öffentlichen Finanzierung verschließen sich die Vereine sicher nicht.

Die Bundeskonferenz der Betreuungsvereine lädt Sie deshalb im Frühjahr 2012 ein zu einem Gespräch am Runden Tisch zum Thema:

**Rolle und Auftrag der Betreuungsvereine und die Finanzierung der Querschnittsarbeit**



## **Vorschläge zur Weiterentwicklung des Betreuungsrechts – aus der Sicht des Betreuungsgerichtstages**

Rechtliche Betreuung unterstützt behinderte oder psychisch kranke Menschen bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit und schützt sie davor, sich selbst zu schädigen. Sie ist orientiert an der Selbstbestimmung des Einzelnen und seinen individuellen Bedürfnissen und ist daher "personenzentriert". Durch die Befugnis des rechtlichen Betreuers zur Vertretung, bedeutet rechtliche Betreuung aber immer auch einen Eingriff in die Autonomie eines Menschen. Deshalb muss rechtliche Betreuung nachrangig zu anderen Formen der Assistenz und Unterstützung sein. Die UN-Behindertenrechtskonvention ist Anlass, Regelungen des Betreuungsrechts und die Praxis der Betreuungsführung auf den Prüfstand zu stellen, vor allem die Regelungen zur Unterbringung.

### **Probleme**

Die Qualität der Betreuungsführung entspricht sowohl bei ehrenamtlich als auch beruflich tätigen Betreuern nicht immer den gesetzlichen Anforderungen. Insbesondere werden die Wünsche der Betreuten sowie die Möglichkeiten zur Rehabilitation teilweise unzureichend beachtet.

Die den beruflich tätigen Betreuern vergütete Zeit reicht in vielen Fällen nicht aus, um die Betreuungsaufgaben in der gesetzlich gewollten Art und Weise wahrzunehmen.

Die Aufsicht und Überprüfung der laufenden Betreuungen zur Sicherstellung der gesetzlichen Ziele, Grundsätze und Qualitäten finden nur unzureichend statt.

Es sind keine ausreichenden Erkenntnisse, Kennzahlen und statistischen Daten vorhanden, die die Realität des Betreuungswesens ausreichend widerspiegeln.

### **Vorschläge:**

#### **1. Stärkung der Assistenz von Menschen mit Behinderungen**

Um die Ziele von Selbstbestimmung und Inklusion in der Gesellschaft zu verwirklichen, müssen insbesondere die sozialen Leistungssysteme jedem Menschen, der Anspruch auf Sozialleistungen hat, einen barrierefreien Zugang zu diesen Leistungen ermöglichen. Für Menschen, denen wegen der Art und Schwere einer Behinderung oder einer anhaltenden Krankheit dieser Zugang erschwert ist, müssen die sozialen Leistungssysteme deshalb so ausgestaltet werden, dass assistierende Hilfen bereitstehen bzw. entwickelt werden, die sie beim Zugang zu Sozialleistungen und im laufenden Hilfeprozess und dadurch bei einer selbstbestimmten Lebensführung unterstützen.

Die Bestellung eines rechtlichen Betreuers muss sich auf die Konstellationen beschränken, bei denen - trotz Ausschöpfung aller anderen erschließbaren Hilfen – weitere wichtige rechtliche Angelegenheiten zu regeln sind.

## **2. Sicherstellung der Nachrangigkeit einer Betreuerbestellung und einer qualifizierten sozialen Diagnose durch die Stärkung der betreuungsbehördlichen Kompetenzen**

Im Hinblick auf die sozialpolitische Dimension der Betreuung ist die Stellung der Betreuungsbehörde in zweifacher Hinsicht zu stärken. Die Betreuungsbehörde muss erstens die Verantwortung für die lokale Infrastruktur des Betreuungswesens wahrnehmen und zweitens ihre besondere Kompetenz im Interesse des Betroffenen und im öffentlichen Interesse in das Betreuungsverfahren einbringen. Dazu sind das Betreuungsbehördengesetz weiterzuentwickeln und die verfahrensrechtliche Stellung der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren nach dem FamFG zu verbessern.

Zu den zentralen Aufgaben der Betreuungsbehörde sollte – nach Aufforderung durch das Betreuungsgericht – die Ermittlung der Notwendigkeit einer Betreuerbestellung unter sozialen Gesichtspunkten gehören. Die Behörde muss die Potenziale und Hilfebedarfe des Betroffenen mit ihm und in seinem Umfeld ermitteln, sowie die Möglichkeiten der Unterstützung insbesondere durch Sozialleistungssysteme abklären. Sie muss ihre Erkenntnisse in einem qualifizierten Bericht an das Gericht bewerten. Die Behörde hat dabei den Tendenzen entgegenwirken, dass rechtliche Betreuung als Ausfallbürge für Defizite der Sozialsysteme bei der Unterstützung Betroffener vereinnahmt wird. Auch sollte die Behörde von ihr erkannte Alternativen zu einer Betreuerbestellung, z.B. dadurch, dass Sozialleistungsansprüche realisiert werden können, vermitteln oder einleiten.

Sinnvoll erscheint es, die Betreuungsbehörde in jedem Verfahren zur Bestellung eines Betreuers oder zur Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts zwingend zu beteiligen. Dies kann durch die regelhafte Aufforderung zur Sachverhaltsermittlung und zur qualifizierten Sozialberichterstattung erfolgen oder durch ihre Anhörung vor einer gerichtlichen Entscheidung.

Die obligatorische Beteiligung der Behörde ist das geeignete Instrument dafür, dass das Betreuungsgericht umfassend über das soziale Umfeld und die Ressourcen des Betroffenen informiert ist, bevor es eine Entscheidung über eine Betreuerbestellung trifft.

## **3. Fachliche Eignungskriterien für berufsmäßig tätige Betreuer**

Außerhalb des Ehrenamtes darf zum Betreuer nur bestellt werden, wer über eine fachliche Eignung verfügt. Die Entwicklung von Eignungskriterien für freiberufliche-, Vereins- und Behördenbetreuer ist eine Aufgabe, die von der Praxis und betreuungsrelevanten Wissenschaften der Betreuungsarbeit zu erfüllen ist.

Standards der beruflichen Betreuung sind von den Fach- und Berufsverbänden zu erarbeiten und gesetzlich festzulegen sowie Zertifizierungen nach verbindlichen Grundsätzen auszusprechen. Die Berufsverbände im Betreuungswesen, BdB e.V., BVfB e.V., die Bundeskonferenz der Betreuungsvereine (BUKO), die Arbeitsgruppe der örtlichen Betreuungsbehörden beim Deutschen Verein und der BGT e.V. als interdisziplinärer Fachverband sollten seitens des Gesetzgebers in die Diskussion um berufsqualifizierende Standards einbezogen werden.

Beide Verfahrensweisen - staatliche Anerkennung (einschließlich besonderer Kompetenzen der Betreuungsbehörden hinsichtlich der Eignungsfeststellung) und verbandsübergreifende unabhängige Zertifizierung - können sich zu wirkungsvoll ergänzenden Instrumenten für die Strukturqualität des Betreuungswesens entwickeln. Der Gesetzgeber ist gefordert, den nötigen Mut für klare Standards aufzubringen, um der Fehlentwicklung, dass auch jemand ohne jegliches Vorwissen Berufsbetreuer werden kann, entgegen zu wirken.

#### **4. Finanzierung der Betreuungs- und Querschnittsarbeit**

Da die den beruflich tätigen Betreuern vergütete Zeit in vielen Fällen nicht ausreicht, um die Betreuungsaufgaben in der gesetzlich gewollten Art und Weise wahrzunehmen, spricht sich der Betreuungsgerichtstag für eine auskömmliche und sachgerechte Vergütung für Berufsbetreuer aus. Langfristig sollte eine differenziertere, leistungs- und/oder fallartbezogene Vergütung angestrebt werden. Kurzfristig ist eine Anhebung der seit dem 01.07.2005 unveränderten Stundensätze notwendig, um die Mehrwertsteuererhöhung für freiberuflich tätige Betreuer und die Steigerung der Lebenshaltungskosten, vor allem aber die steigenden Anforderungen an die Betreuungsarbeit durch die Verkomplizierungen im Sozialsystem auszugleichen.

Es ist festzustellen, dass die Erlangung von Sozialleistungen für die Betreuten immer schwieriger wird. Es ist daher gerechtfertigt, die Vergütung bei mittellosen Klienten im ersten Jahr an die Vergütung bei vermögenden Klienten anzupassen.

Unabdingbar ist auch eine zuverlässige Förderung der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine durch die Länder. Die Querschnittsarbeit der Vereine ist nur dann langfristig verlässlich durchzuführen, wenn eine Sockelfinanzierung von ganzen oder halben Stellen einschließlich Sachkosten durch das jeweils zuständige Bundesland erfolgt. Nur so lassen sich eine zuverlässige Förderung der ehrenamtlichen Betreuung und eine nachhaltige Werbung um betreuungsvermeidende Maßnahmen wie z.B. Vorsorgevollmachten erreichen, die letztlich kostendämpfend wirken.

#### **5. Fortbildung**

Akteure im Betreuungswesen, insbesondere die Betreuungsrichter, werden nur unzureichend mit den üblichen Ausbildungsgängen auf die speziellen Anforderungen dieses Arbeitsgebietes vorbereitet. Hier sind eine zwingende Einführungsfortbildung und eine permanente Fortbildungspflicht gesetzlich vorzusehen, so wie sie derzeit für Richter in Kindschafts- und Familiensachen diskutiert wird.

#### **6. Rechtstatsachenforschung und sozialarbeitswissenschaftliche Forschung**

Um ausreichende Erkenntnisse, Kennzahlen und statistischen Daten über die mittlerweile weit mehr als eine Millionen rechtlich betreute Menschen zu erhalten, ist die gesetzliche Verankerung eines regelmäßigen Betreuungsberichts, der die Realitäten des Betreuungswesens hinreichend widerspiegelt, zwingend erforderlich. Es müssen weiterhin Modellprojekte mit wissenschaftlicher Begleitforschung gefördert werden.

Rostock / Bochum , den 15.08.2011