

# Referentenentwurf

## des Bundesministeriums der Justiz

### Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde

#### A. Problem und Ziel

Auch nach Inkrafttreten des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes vom 21. April 2005 (BGBl. I S. 1073) im Juli 2005 sind die Betreuungszahlen – wenn auch tendenziell abflachend – weiter gestiegen. Die Zahl der rechtlichen Betreuungen stieg bundesweit von etwa 1 200 000 am Jahresende 2005 auf über 1 300 000 am Ende des Jahres 2010. Zugleich sind auch die mit den Betreuungszahlen verbundenen Ausgaben der Landesjustizhaushalte bundesweit weiter gestiegen. Da jede Betreuung gegebenenfalls auch ein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht ist, darf ein Betreuer nur bestellt werden, wenn die Betreuung erforderlich ist. Ziel des Gesetzentwurfs ist es, der steigenden Zahl von Betreuungen durch die Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der praktischen Anwendung zu begegnen.

Eine interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht hat in den Jahren 2009 bis 2011 unter Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz beraten, wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und zum Wohle der Betroffenen verbessert werden kann. Die Arbeitsgruppe hat sich insbesondere mit der Frage einer strukturellen Reform des Betreuungswesens befasst sowie mit der Frage, ob sich aus der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Im Lichte des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-Behindertenrechtskonvention) sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungsberichte von Betroffenen hat die Arbeitsgruppe Maßnahmen zur Verbesserung vorgeschlagen (Abschlussbericht der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht vom 20. Oktober 2011, *Betreuungsgerichtliche Praxis Sonderausgabe* 2012). Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder haben auf ihrer Herbstkonferenz am 9. November 2011 den Abschlussbericht beraten und das Bundesministerium der Justiz gebeten, einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Vorschläge der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht, soweit diese gesetzliche Änderungen im Bundesrecht betreffen, umgesetzt werden.

#### B. Lösung

Der Entwurf sieht im Wesentlichen vor, durch Änderungen im Verfahrensrecht (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit) und durch Änderungen im Betreuungsbehördengesetz die Funktionen der Betreuungsbehörde sowohl im Vorfeld als auch im gerichtlichen Verfahren zu stärken, um die Bestellung eines rechtlichen Betreuers – soweit möglich – zu vermeiden und damit die Selbstbestimmung zu stärken. Im Einzelnen wird hierzu vorgeschlagen:

- zur Feststellung des Sachverhalts im betreuungsgerichtlichen Verfahren die Anhörung der Betreuungsbehörde vor Bestellung eines Betreuers oder vor Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts verpflichtend vorzusehen,
- qualifizierte Kriterien für den Bericht der Betreuungsbehörde gesetzlich festzulegen,

- die Aufgaben der Betreuungsbehörde im Betreuungsbehördengesetz zu konkretisieren und
- ihre Wahrnehmung durch Fachkräfte gesetzlich zu verankern.

Durch diese Maßnahmen sollen den Betroffenen andere Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, besser aufgezeigt und vermittelt werden. Die Betreuungsbehörde kann damit auch wesentlich dazu beitragen, dass in geeigneten Fällen ehrenamtliche Betreuer bestellt werden.

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Eine Belastung des Bundes durch die Realisierung dieses Gesetzes mit zusätzlichen Kosten ist nicht ersichtlich. Für die Länder und Gemeinden sind keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand ersichtlich.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Den Bürgerinnen und Bürgern entstehen keine zusätzlichen Kosten. Soweit durch die gesetzlichen Änderungen Betreuungen vermieden werden können oder eine ehrenamtliche Betreuung ermöglicht wird, kommt dies den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit die Kosten einer (beruflichen) Betreuung selbst zu tragen hätten, auch finanziell zugute.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Der Wirtschaft entstehen keine Kosten.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Mit der Umsetzung des Gesetzentwurfs ist eine Entlastung der Justiz auf Grund einer stärkeren Wahrnehmung von Aufgaben der Verwaltung durch die Länder intendiert. Dem Bund entstehen keine Kosten. Für die Länder soll die Umsetzung im Ergebnis zu einer Entlastung führen.

## **F. Weitere Kosten**

Durch die Realisierung dieses Gesetzes entstehen keine zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft und für die sozialen Sicherungssysteme. Zudem sind keine Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, ersichtlich.

# Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz

## Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit

Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. März 2012 (BGBl. 2012 II S. 178) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 279 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) Die Wörter „, wenn es der Betroffene verlangt oder es der Sachaufklärung dient“ werden gestrichen.
  - b) Folgender Satz wird angefügt:

„Die Anhörung vor der Bestellung eines Betreuers soll sich insbesondere auf folgende Kriterien beziehen:

    1. persönliche, gesundheitliche und soziale Situation des Betroffenen,
    2. Erforderlichkeit der Betreuung einschließlich geeigneter anderer Hilfen (§ 1896 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs),
    3. Betreuerauswahl unter Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit und
    4. diesbezügliche Sichtweise des Betroffenen.“
2. Dem § 280 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Das Ergebnis einer Anhörung nach § 279 Absatz 2 Satz 2 hat der Sachverständige zu berücksichtigen, wenn es ihm bei Erstellung seines Gutachtens vorliegt.“
3. Dem § 293 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Das Gericht hat die zuständige Behörde nur anzuhören, wenn es der Betroffene verlangt oder es zur Sachaufklärung erforderlich ist.“
4. § 294 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
  - a) Die Wörter „gelten die §§ 279 und 288 Abs. 2 Satz 1“ werden durch die Wörter „gilt § 279 Absatz 1, 3 und 4 sowie § 288 Absatz 2 Satz 1“ ersetzt.

b) Folgender Satz wird angefügt:

„Das Gericht hat die zuständige Behörde anzuhören, wenn es der Betroffene verlangt oder es zur Sachaufklärung erforderlich ist.“

5. Dem § 295 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Das Gericht hat die zuständige Behörde nur anzuhören, wenn es der Betroffene verlangt oder es zur Sachaufklärung erforderlich ist.“

## **Artikel 2**

### **Änderung des Betreuungsbehördengesetzes**

Das Betreuungsbehördengesetz vom 12. September 1990 (BGBl. I S. 2002, 2025), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 6. Juli 2009 (BGBl. I S. 1696) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt gefasst:

#### **„§ 4**

(1) Die Behörde informiert und berät über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen, insbesondere über eine Vorsorgevollmacht und über andere Hilfen, bei denen kein Betreuer 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 anderer Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird. Die Behörde arbeitet bei der Vermittlung mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zusammen.

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

2. In § 5 werden nach dem Wort „Betreuer“ die Wörter „und der Bevollmächtigten“ eingefügt.

3. § 8 wird durch die folgenden §§ 8 und 9 ersetzt:

#### **„§ 8**

(1) Die Behörde unterstützt das Betreuungsgericht. 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 über Nummer 1 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 von dieser Person berufsmäßig geführten Betreuungen mit.

### § 9

Zur Durchführung der Aufgaben werden Personen beschäftigt, die sich hierfür nach ihrer Persönlichkeit eignen und die in der Regel entweder eine ihren Aufgaben entsprechende Ausbildung erhalten haben (Fachkräfte) oder über vergleichbare Erfahrungen verfügen.“

4. Der bisherige § 9 wird § 10.

## **Artikel 3**

### **Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs**

§ 1908f Absatz 1 Nummer 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. März 2012 (BGBl. 2012 II S. 178) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„2. planmäßig ehrenamtliche Betreuer gewinnt, diese in ihre Aufgaben einführt, sie fortbildet und sie sowie Bevollmächtigte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben berät und unterstützt.“

## **Artikel 4**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Juni 2013 in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Auch nach Inkrafttreten des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes im Juli 2005 sind die Betreuungszahlen – wenn auch tendenziell abflachend – weiter gestiegen. Die Zahl der rechtlichen Betreuungen stieg bundesweit von etwa 1 200 000 am Jahresende 2005 auf über 1 300 000 am Ende des Jahres 2010. Da jede Betreuung gegebenenfalls auch ein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht ist, darf ein Betreuer nur bestellt werden, wenn die Betreuung erforderlich ist. Ziel des Gesetzentwurfs ist es, der steigenden Zahl von Betreuungen durch die Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der praktischen Anwendung zu begegnen.

Eine interdisziplinär besetzte Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht hat in den Jahren 2009 bis 2011 unter Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz beraten, wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt und zum Wohle der Betroffenen verbessert werden kann. Die Arbeitsgruppe hat sich insbesondere mit der Frage einer strukturellen Reform des Betreuungswesens befasst sowie mit der Frage, ob sich aus der Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Sie hat alternativ verschiedene Modelle für strukturelle Änderungen des Betreuungsrechts beraten und hierbei die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle eingehend geprüft und abgewogen. Die Arbeitsgruppe hat sich im Ergebnis für die Beibehaltung des Systems der rechtlichen Betreuung und für gesetzliche Änderungen im Rahmen des bisherigen Betreuungs- und Verfahrensrechts unter Beibehaltung der bestehenden Funktionsträger im Betreuungsverfahren ausgesprochen. Im Lichte des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend VN-Behindertenrechtskonvention) sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungsberichte von Betroffenen hat die Arbeitsgruppe Maßnahmen zur Verbesserung vorgeschlagen (Abschlussbericht vom 20. Oktober 2011, *Betreuungsgerichtliche Praxis, Sonderausgabe 2012*, nachfolgend Abschlussbericht). Die Justizministerinnen und Justizminister der Länder haben auf ihrer Herbstkonferenz am 9. November 2011 den Abschlussbericht beraten und das Bundesministerium der Justiz gebeten, einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Vorschläge der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht, soweit diese gesetzliche Änderungen im Bundesrecht betreffen, umgesetzt werden. Die weiteren Vorschläge der Arbeitsgruppe für untergesetzliche Maßnahmen zur Effizienzsteigerung betreffen alle Bereiche – Gericht, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe für gesetzliche und untergesetzliche Maßnahmen im Betreuungswesen bilden ein zusammengehörendes Konzept, das zur Erzielung von Verbesserungen in seiner Gesamtheit umgesetzt werden sollte. Im Interesse der Betroffenen sollen damit Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht reduziert und andere Möglichkeiten der Unterstützung und Assistenz besser aufgezeigt und vermittelt werden. 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. Die gesetzlichen Regelungen sollen damit auch einen Beitrag dazu leisten, dem Anstieg der Betreuungskosten entgegenzuwirken, die im Wesentlichen von der Anzahl der Betreuungen insgesamt und von dem Anteil der beruflichen Betreuungen abhängen.

## II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf sieht vor, durch Änderungen im Verfahrensrecht und Änderungen im Betreuungsbehördengesetz die Funktionen der Betreuungsbehörde sowohl im Vorfeld als auch im gerichtlichen Verfahren zu stärken. 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.

Bereits die geltende Rechtslage sieht die Anhörung der Betreuungsbehörde vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts vor, wenn es der Betroffene verlangt oder es der Sachverhaltsaufklärung dient. Studien sowie Erfahrungen von Praktikern haben gezeigt, dass im Bereich einer aktiven Betreuungsbehörde vergleichsweise weniger Betreuungen eingerichtet werden. Durch eine obligatorische Anhörung der Behörde vor Bestellung eines Betreuers oder vor Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts soll der Sachverstand der Betreuungsbehörde bei der Sachverhaltsaufklärung des Gerichts eingebunden und der Erforderlichkeitsgrundsatz in der Praxis besser umgesetzt werden. Im Hinblick auf die Bestellung eines Betreuers werden qualifizierte Kriterien für den Bericht der Behörde aufgestellt. Dieser Bericht soll damit generell stärker als bisher eine umfassende Sachverhaltsaufklärung ermöglichen (Filterfunktion). Zwischen dem Bericht der Betreuungsbehörde und dem Sachverständigengutachten wird eine inhaltliche Verknüpfung ermöglicht.

Die Funktionen der Betreuungsbehörde als Schnittstelle zwischen Betreuungsrecht und Sozialrecht soll durch flankierende Änderungen im Betreuungsbehördengesetz stärker zum Ausdruck gebracht werden. Die Aufgabe, das Gericht zu unterstützen, soll entsprechend der verfahrensrechtlichen Neuregelung konkretisiert werden. Auch die Aufgaben der Behörde, die im Vorfeld eines betreuungsgerichtlichen Verfahrens bestehen, sollen ausdrücklich gesetzlich verankert werden. Mithilfe von Informationen und Beratung im Hinblick auf mögliche Betreuungsfälle können frühzeitig andere Hilfen aufgezeigt und damit betreuungsgerichtliche Verfahren unter Umständen vermieden werden. Zudem 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.

Mit der steigenden Zahl von Vorsorgevollmachten nimmt auch die Bedeutung der Beratung und Hilfestellung für Bevollmächtigte bei ihrer Aufgabenwahrnehmung im Vorsorgefall zu. Zu diesem Zweck sollen die Bevollmächtigten in § 5 des Betreuungsbehördengesetzes, der bislang ausschließlich die Einführung und Fortbildung von Betreuern regelt, einbezogen werden.

Sowohl der Bericht der Betreuungsbehörde als auch die weiteren Aufgaben setzen ein Fachwissen über mögliche andere, insbesondere sozialrechtliche Hilfen voraus. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, die Behörde mit entsprechend ausgebildeten Fachkräften auszustatten. Um diesem Erfordernis eine besondere Beachtung zu schenken, soll es der Empfehlung der Arbeitsgruppe folgend nun ausdrücklich benannt werden.

Die bundeseinheitlichen Anerkennungsvoraussetzungen für Betreuungsvereine (§ 1908f Absatz 1 Nummer 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB) sollen konkretisiert werden, um die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben durch die Vereine besser durchsetzen und fördern zu können.

### **III. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für die Änderungen des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit sowie für die Änderungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 (gerichtliches Verfahren und bürgerliches Recht) des Grundgesetzes (GG).

Für die Änderungen des Betreuungsbehördengesetzes folgt die Gesetzgebungskompetenz zudem aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (öffentliche Fürsorge) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Hinsichtlich der Änderungen im Betreuungsbehördengesetz steht nämlich nicht die Regelung der Rechtsverhältnisse Privater untereinander im Vordergrund, sondern Belange der öffentlichen Fürsorge. Dies galt für das Betreuungsbehördengesetz von seiner Entstehung an. Vor diesem Hintergrund hatte die Bundesregierung das Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz), durch welches auch das Betreuungsbehördengesetz eingeführt wurde, ergänzend neben Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG auch auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG gestützt (BT-Drs. 11/4528, S. 100).

Die Änderungen des Betreuungsbehördengesetzes sind erforderlich, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Fragen der sozialen Vor- und Fürsorge sind für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stets von besonderem Gewicht. Derzeit bestehen erhebliche regionale Unterschiede in der Ausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Betreuungsbehörden (Abschlussbericht der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht vom 20. Oktober 2011, Betreuungsgerichtliche Praxis Sonderausgabe 2012). Diese regionalen Unterschiede in der praktischen Handhabung der Aufgabenwahrnehmung von Betreuungsbehörden dürfen sich im Interesse eines möglichst effektiven Erwachsenenschutzes nicht derart verfestigen, dass das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt wird.

Die Änderungen sind außerdem erforderlich, um die Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zu wahren. Über eine für die Betroffenen so wesentliche Maßnahme wie die Bestellung eines Betreuers muss als ultima ratio auf verlässlicher Grundlage entschieden werden, ohne dass ein Wohnsitzwechsel wesentlichen Einfluss auf das Ergebnis haben darf. Dies kann nur dadurch sichergestellt werden, dass die Aufgaben von Betreuungsbehörden konkretisiert und mit Hilfe von Fachkräften so wahrgenommen werden, dass einer Rechtszersplitterung hinsichtlich der tatsächlichen Funktionen von Betreuungsbehörden entgegengewirkt wird. Eine einheitliche und hinreichende Vorfeldberatung sowie die Sachverhaltsaufklärung für das Gericht sind erforderlich, um die Selbstbestimmung der betroffenen Erwachsenen zu sichern. Dem kann nur durch die vorgeschlagene Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde wirksam Rechnung getragen werden.

### **IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

### **V. Gesetzesfolgen**

#### **1. Nachhaltigkeitsaspekte**

Durch die Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde sollen Betroffene eine bessere Hilfestellung erhalten, um selbstbestimmte Vorsorge zu treffen oder um durch andere Hilfen gegebenenfalls eine rechtliche Betreuung zu vermeiden. Die Betreuungsbehörde soll zudem verstärkt dazu beitragen, dass in geeigneten Fällen ehrenamtliche Betreuer bestellt werden. Die vorgesehenen Änderungen tragen dazu bei, das Wohl der Betroffenen besser zu sichern und den sozialen Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft zu för-

dern. Die Optimierung der Ressourcen im Betreuungsrecht soll dazu dienen, dass das Betreuungsrecht dort, wo es wirklich gebraucht wird, auch in dem erforderlichen Maße zum Einsatz kommt und im Fall der Mittellosigkeit der Betroffenen von der Staatskasse finanziert werden kann. Damit entsprechen die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung, insbesondere im Sinne des Abschnitts E Schwerpunkt IV. der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (demografischen Wandel gestalten) und der Grundregel (Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen im Hinblick auf den demografischen Wandel) der Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

## **2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Eine Belastung des Bundes durch die Realisierung dieses Gesetzes mit zusätzlichen Kosten ist nicht ersichtlich. Für die Länder und Gemeinden sind keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand ersichtlich.

## **3. Erfüllungsaufwand**

### **a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Der Entwurf schlägt Änderungen für das gerichtliche Verfahren vor sowie eine Konkretisierung der Aufgaben von Betreuungsbehörden. Den Bürgerinnen und Bürgern entstehen insoweit keine zusätzlichen Kosten. Soweit durch die gesetzlichen Änderungen Betreuungen vermieden werden können oder eine ehrenamtliche Betreuung ermöglicht wird, kommt dies den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, die aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit die Kosten einer (beruflichen) Betreuung selbst zu tragen hätten, auch finanziell zugute.

### **b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Der Wirtschaft entstehen keine Kosten.

### **c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Mit der Umsetzung des Gesetzentwurfs ist eine Entlastung der Justiz zugunsten einer stärkeren Wahrnehmung von Aufgaben der Verwaltung durch die Länder intendiert. Dem Bund entstehen keine Kosten. Für die Länder soll die Umsetzung im Ergebnis zu einer Entlastung führen.

Die obligatorische Einbindung der Betreuungsbehörde bei der Sachverhaltsaufklärung des Gerichts und die Konkretisierung ihrer Aufgaben im Vorfeld eines gerichtlichen Verfahrens sollen zum Wohl der Betroffenen betreuungsvermeidend wirken sowie das Ehrenamt in der Betreuung stärken. Es bestehen derzeit jedoch erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch Betreuungsbehörden (vgl. Abschlussbericht, a.a.O., Seite 13). Aktuelle Daten über die derzeitige sachliche und personelle Ausstattung von kommunalen Betreuungsbehörden liegen nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass gut ausgestattete Betreuungsbehörden nicht überall eingerichtet sind (vgl. Ergebnis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht vom Mai 2009, Seite 45). Vor diesem Hintergrund wird auch die Anhörung von Behörden im gerichtlichen Verfahren derzeit regional unterschiedlich gehandhabt. Für das Jahr 2006 hat eine Befragung von Gerichten ergeben, dass die Betreuungsbehörden in etwa 80 % der Fälle bei der Bestellung eines Betreuers beteiligt wurden (Rechtliche Betreuung in Deutschland, Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, Otto-Blume-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V. (ISG) 2009, Seite 194). Entsprechend dieser Ausgangslage fallen bei einer erfolgenden angemessenen Ausstattung der Betreuungsbehörden nicht genau bezifferbare Kosten für die öffentlichen Haushalte der Länder an. Die betreuungs-

vermeidende Wirkung der besseren Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben soll sich jedoch im Ergebnis entlastend für die Länder auswirken. Die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht hat sich bei dieser Annahme auf die Ergebnisse des Projekts BEOPS (Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen) des Landes Mecklenburg-Vorpommern gestützt. 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 (Anlage 6 des Abschlussberichts, a.a.O.). Fälle, in denen durch die Tätigkeit der Betreuungsbehörde kein Betreuungsverfahren eingeleitet wird oder ein ehrenamtlicher Betreuer bestellt wird, verursachen keine oder geringere Betreuungskosten. Dies kommt dem Landeshaushalt zugute, der für die Kosten bei Mittellosigkeit des Betroffenen aufzukommen hat. In welchem Umfang gegebenenfalls Mehrkosten bei angemessener Ausstattung der Betreuungsbehörden und in welchem Umfang dadurch Entlastungen bei den Ländern entstehen, ist aufgrund der erheblichen regionalen Unterschiede nicht abschätzbar.

#### **4. Weitere Kosten**

Für die Wirtschaft, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, entstehen keine Mehrkosten. Zudem sind keine Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sowie auf die sozialen Sicherungssysteme ersichtlich.

#### **5. Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung**

Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind nicht zu erwarten. Frauen und Männer werden in den Vorschriften des Entwurfs in gleicher Weise behandelt.

### **B. Besonderer Teil**

#### **Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit – FamFG)**

##### **Zu Nummer 1 (Änderung des § 279 Absatz 2)**

Nach bisheriger Rechtslage ist die Anhörung der Betreuungsbehörde nicht verpflichtend vorgeschrieben. Sie ist derzeit vorgesehen, wenn es der Betroffene verlangt oder es der Sachverhaltsaufklärung dient. Die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht weist in ihrem Abschlussbericht (a.a.O., Seite 13) auf verschiedene Studien und Erfahrungen von Praktikern hin, wonach im Bereich einer aktiven und gut ausgestatteten örtlichen Betreuungsbehörde vergleichsweise wenige Betreuungen eingerichtet werden; die Betreuungsbehörde kann bei kompetenter Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine Betreuerbestellung in geeigneten Fällen eher vermeiden.

Durch ihre obligatorische Anhörung unmittelbar nach Einleitung des Verfahrens wird die Fachkompetenz der Betreuungsbehörde in jedem Verfahren vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts nutzbar gemacht. Ohne Einbindung der Betreuungsbehörde bestünde die Gefahr, dass andere Hilfen, die unterhalb der Schwelle der rechtlichen Betreuung noch zur Verfügung stehen, nicht ausgeschöpft werden, und damit würde verhindert, dass der Betroffene weiterhin selbstbestimmt handeln kann.

Die Regelung enthält keine Vorgaben zu der Form der Anhörung. Neben einer schriftlichen Anhörung ermöglicht sie zum Beispiel auch die Einholung einer fernmündlichen Stellungnahme der Behörde, die jedoch nur in einfach gelagerten Fällen in Betracht kommen

dürfte. Das Gericht erfüllt seine Anhörungspflicht, indem es der Betreuungsbehörde Gelegenheit zur Äußerung gibt.

Satz 2 bezieht sich nur auf Verfahren zur erstmaligen Bestellung eines Betreuers, nicht auf Verfahren zur Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts. Die Nummern 1 bis 4 des Kriterienkatalogs in Satz 2 sind nicht abschließend zu verstehen, sondern durch das Wort „insbesondere“ für weitere Gesichtspunkte nach den jeweiligen Erfordernissen im Einzelfall offen.

Zu näheren Ausführungen zum Kriterienkatalog wird auf den Abschlussbericht der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht (a.a.O. Seite 14) verwiesen. Nach Nummer 3 soll die Behörde auch zur Betreuerauswahl berichten, die sich nach § 1897 BGB – also der individuellen Eignung für die persönliche Betreuung des Betroffenen, dessen Wünschen und Wohl – richtet. Die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht weist in diesem Zusammenhang besonders darauf hin, dass sich der Betroffene und der in Betracht kommende zukünftige Betreuer nach Möglichkeit vor Bestellung kennenlernen sollten, um den für die persönliche Betreuung passenden Betreuer auswählen zu können (a.a.O., Seite 17f.).

### **Zu Nummer 2 (Änderung des § 280 Absatz 2)**

Durch die Regelung soll das Sachverständigengutachten mit dem Bericht der Betreuungsbehörde verknüpft werden. Der ärztliche Sachverständige soll bei seiner gutachterlichen Stellungnahme zu den Auswirkungen der Defizite des Betroffenen auch auf dessen soziale Situation eingehen und hierzu nach Möglichkeit den Bericht der Behörde in den Erkenntnisprozess einbeziehen.

Es wird davon abgesehen, eine feste zeitliche Reihenfolge für den Bericht der Behörde und das medizinische Gutachten vorzugeben, um dem Richter eine flexible Handhabung des Verfahrens im Einzelfall zu ermöglichen. Die Formulierung in § 280 Absatz 2 Satz 2 bringt zum Ausdruck, dass nur ein dem Sachverständigen rechtzeitig vorgelegter Bericht zu berücksichtigen ist.

### **Zu den Nummern 3 bis 5 (Änderung der §§ 293 bis 295)**

Die Vorschriften zur Erweiterung, Aufhebung und Einschränkung sowie zur Verlängerung einer Betreuung oder eines Einwilligungsvorbehalts verweisen bisher uneingeschränkt auf § 279 FamFG. Da in diesen Fällen vor einer Entscheidung keine obligatorische Anhörung erfolgen soll, wird eine entsprechende Ergänzung in den Verweisungsregelungen vorgenommen, um den bisherigen Regelungsgehalt zu erhalten.

Anders als bei der erstmaligen Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts liegen dem Gericht in diesen Verfahren bereits Informationen zu dem Betroffenen vor. Oft enthalten die Berichte der Betreuungsbehörde im Rahmen der Erstbestellung zudem prognostische Aussagen. Der Einschätzung der Betreuungsbehörde kann jedoch auch in diesen Verfahren eine wichtige Funktion bei der Sachverhaltsaufklärung zukommen. Sofern beispielsweise Anhaltspunkte für eine mögliche Aufhebung der Betreuung oder einen möglichen Betreuerwechsel bestehen, sollte das Gericht daher eine Stellungnahme der Betreuungsbehörde anfordern.

### **Zu Artikel 2 (Änderung des Betreuungsbehördengesetzes)**

#### **Zu Nummer 1 (Neufassung des § 4)**

Bei der Einführung von § 4 wurde auf eine ausdrückliche Regelung der Beratungspflicht 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, Seite 198). Mit der Einführung von Absatz 1 und 2 sollen die Aufgaben der Betreuungsbehörden konkretisiert und die beratenden Aufgaben der Behörde im Vorfeld eines betreuungsrechtlichen Verfahrens ausdrücklich verankert werden. Auf diese Weise sollen Fälle, in denen eine Betreuung nicht erforderlich ist, im Wege der Vorfeldberatung besser herausgefiltert werden. Mithilfe von Informationen und Beratung bereits im Hinblick auf mögliche Betreuungsfälle können frühzeitig andere Hilfen aufgezeigt und damit betreuungsgerichtliche Verfahren vermieden werden. Der bisherige § 4 wird in Absatz 3 übernommen.

### **Zu Absatz 1**

Entsprechend der Empfehlung der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht (a.a.O. Seite 15f.) soll nun in Absatz 1 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 betreuungsrechtliche Vorsorgeinstrumente und deren rechtliche Rahmenbedingungen.

### **Zu Absatz 2**

Die Betreuungsbehörde soll 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 um eine dem Modell „Eingangsinstanz“ entsprechende Filterfunktion zu erreichen, ist es 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. Die Aufgabe der Betreuungsbehörde ist dabei weiterhin nur die Beratung; sie übernimmt gegenüber anderen Trägern keine Vertretung des Betroffenen.

Die Hilfe der Betreuungsbehörde nach Absatz 2 ist auf Fälle beschränkt, in denen es Anhaltspunkte für einen Betreuungsbedarf gibt. Die Betreuungsbehörde leistet dabei keine allgemeine Erwachsenenhilfe, um jedermann mögliche Leistungen nach dem Sozialgesetz zu vermitteln. 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.

### **Zu Nummer 2 (Änderung des § 5)**

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. Anknüpfend an die Änderung des § 4 durch das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz, mit der die Beratung und Unterstützung des Bevollmächtigten ergänzt wurde, erfolgt eine entsprechende Änderung von § 5. Die Anleitungspflicht der Betreuungsbehörde soll neben dem Betreuer nun auch den Bevollmächtigten erfassen. Anders als beim Betreuer verfügt die Behörde nicht über die Anschriften von Bevollmächtigten und kann diese daher nicht initiativ zu Fortbildungen einladen. Eine ausdrückliche Nennung in § 5 macht jedoch deutlich, dass Einführung und Fortbildung auch – soweit der Bevollmächtigte die Unterstützung der Behörde wünscht – seine Aufgabenwahrnehmung erfassen.

### **Zu Nummer 3 (Neufassung des § 8 und Einfügung des § 9)**

§ 8 regelt die Gerichtshilfe. Die verfahrensrechtlichen Neuregelungen zum Bericht der Betreuungsbehörde (§ 279 Absatz 2 FamFG) sollen dementsprechend in § 8 gespiegelt werden (Absatz 1 Nummer 1). Der derzeitige Regelungsinhalt von § 8 soll inhaltlich unverändert in Absatz 1 Nummer 2 und 3 sowie in Absatz 2 übernommen werden.

§ 9 regelt die Fachlichkeit. Sowohl der Bericht der Betreuungsbehörde als auch die weiteren Aufgaben setzen ein Fachwissen über mögliche andere, insbesondere sozialrechtliche Hilfen voraus. Aus diesem Grunde ist es erforderlich, die Behörde mit entsprechend ausgebildeten Fachkräften auszustatten. Um diesem Erfordernis eine besondere Beachtung zu schenken, soll es der Empfehlung der Arbeitsgruppe folgend nun ausdrücklich benannt werden. Der Regelungsvorschlag orientiert sich an § 72 Absatz 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch und § 6 Absatz 1 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.

### **Zu Artikel 3 (Änderung des § 1908f Absatz 1 Nummer 2 BGB)**

Eine gesetzliche Mindestvoraussetzung für die Anerkennung als Betreuungsverein ist die sogenannte Querschnittsarbeit, die im öffentlichen Interesse liegt. Um die Bedeutung der Querschnittsarbeit zu stärken, sollen mit der Änderung von § 1908f Absatz 1 Nummer 2 die Anerkennungsvoraussetzungen für Betreuungsvereine konkretisiert werden. Die bereits nach geltendem Recht bestehende Möglichkeit, die Anerkennung mit Auflagen zu verbinden, wird in der Praxis offenbar nicht befriedigend 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 Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht geht davon aus, dass eine an den Erfolg der Gewinnung anknüpfende Regelung im Verlauf der Vereinstätigkeit einfacher nachzuhalten und einzufordern ist (a.a.O., Seite 21).

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 wird daher um eine Formulierung ergänzt, wonach die gewonnenen ehrenamtlichen Betreuer sowie Bevollmächtigten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt werden. Die Pflicht zur Unterstützung 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. Die Parallelität der Beratungsangebote (Gericht, Behörde, Verein) hat sich in der Praxis nicht als Nachteil erwiesen. Betreuer und Bevollmächtigte haben die Wahl, auf welches Angebot sie zurückgreifen möchten.

### **Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten. Das Datum gibt Betreuungsgerichten und Betreuungsbehörden ausreichend Zeit, sich auf die verfahrensrechtlichen Neuerungen einzustellen.