

Stellungnahme des Paritätischen zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde

(Regierungsentwurf vom 6.3.2013)

Der Paritätische kommentiert im Folgenden die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde (Gesetzentwurf der Bundesregierung), womit die bundesgesetzlich relevanten Vorschläge der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht umgesetzt werden sollen.

Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen vor, 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 der Betroffenen zu stärken. Im Einzelnen wird hierzu vorgeschlagen, die Anhörung der Betreuungsbehörde vor Bestellung eines Betreuers verpflichtend vorzusehen, qualifizierte Kriterien für den Bericht der Betreuungsbehörde gesetzlich festzulegen, die Aufgaben der Betreuungsbehörde im Betreuungsbehörden-gesetz zu konkretisieren und ihre Wahrnehmung durch Fachkräfte gesetzlich zu verankern.

Der Paritätische unterstützt die durch die vorgeschlagenen Änderungen stärkere Berücksichtigung des Grundsatzes der Erforderlichkeit bei der praktischen Anwendung des Betreuungsrechts. Die konkreten Vorschläge werden im Wesentlichen begrüßt.

Darüber hinaus erlauben wir uns, deutlich darauf hinzuweisen, dass der Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde“ weit hinter den erhofften Änderungen des geltenden Betreuungsrechts zurückbleibt. Nicht nur, dass etliche Vorschläge der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht unter der Federführung des Bundesministeriums der Justiz erst gar nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen wurden, sondern auch, dass wesentliche Aspekte zur Anpassung des deutschen Betreuungsrechts an die von der Bundesrepublik bereits 2009 ratifizierte UN-Behindertenrechtskonvention nicht ansatzweise versucht wurden umzusetzen.

Das Ziel, die Rahmenbedingungen für Menschen mit (und ohne) Behinderungen für eine tatsächliche Teilhabe am gesellschaftlichen Leben positiv zu gestalten, wird nach Auffassung des Paritätischen durch diesen Gesetzentwurf nicht erreicht.

In der Koalitionsvereinbarung von 2009 ist formuliert: „Politische Entscheidungen, die Menschen mit Behinderungen direkt oder indirekt betreffen, müssen sich an den In-

halten der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen messen lassen.“¹

Kommentierung der einzelnen, geplanten Gesetzesänderungen

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

Nummer 1: § 279 Absatz 2 FamFG-E

Nach bisheriger Rechtslage ist vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts eine Anhörung der Betreuungsbehörde nur dann vorgesehen, wenn es der Betroffene selbst verlangt oder es der Sachverhaltsaufklärung dient. Die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht weist in ihrem Abschlussbericht auf verschiedene Studien und Erfahrungen von Praktikern hin, wonach im Bereich einer aktiven (und gut ausgestatteten) örtlichen Betreuungsbehörde vergleichsweise wenige Betreuungen eingerichtet werden². D.h. die Betreuungsbehörde kann offensichtlich bei kompetenter Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine Betreuerbestellung in geeigneten Fällen eher vermeiden.

Durch die vorgeschlagene 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.

Die Einführung eines obligatorischen Sozialberichtes wird vom Paritätischen als geeignetes Instrument angesehen und begrüßt. Dies bedeutet, dass die Betreuungsbehörde im betreuungsrechtlichen Verfahren vor der Entscheidung über die Bestellung eines Betreuers angehört werden muss, um zu einer gründlichen Sachverhaltsaufklärung beizutragen. Für viele Betreuungsbehörden ist dies bereits gängige Praxis. Mit der obligatorischen Erstellung eines Sozialberichts wird die Grundlage, auf der das Gericht seine Entscheidung über die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung trifft, gestärkt. Gleichzeitig wird damit auch besser erkennbar, inwieweit die Angelegenheiten durch einen Bevollmächtigten oder durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut besorgt werden kann.

Die obligatorische Anhörung der Betreuungsbehörde wird vom Paritätischen grundsätzlich begrüßt, da hierdurch die Gefahr, dass andere Hilfen, die unterhalb der Schwelle der rechtlichen Betreuung noch zur Verfügung stehen, nicht ausgeschöpft werden, verringert wird. Die Betonung der Fragestellung im Bericht nach geeigneten anderen Hilfen (§ 279 Abs. 2 Punkt 2 FamFG-E) ist deshalb folgerichtig und angebracht.

Nummer 2: § 280 Absatz 2 FamFG-E

Durch die Neuregelung soll das Sachverständigengutachten mit dem Bericht der Betreuungsbehörde verknüpft werden. Der ärztliche Sachverständige soll bei seiner

¹ Koalitionsvertrag vom 26.10.2009, Seite 83

² Z.B.: BEOPS I (Abschlussbericht 2010), BEOPS II (Abschlussbericht 2011) – Projekt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern

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.

Die Berücksichtigung des Berichts der Betreuungsbehörde durch den bzw. die Sachverständigen wird vom Paritätischen begrüßt.

Nummer 3 bis 5: §§ 293 bis 295 FamFG-E

Die Vorschriften zur Erweiterung, Aufhebung und Einschränkung sowie zur Verlängerung einer Betreuung oder eines Einwilligungsvorbehalts verweisen auf § 279 FamFG³.

In diesen Fällen ist durch die Ergänzung der Verweisungsregelungen („*Das Gericht hat die zuständige Behörde nur anzuhören, wenn es der Betroffene verlangt oder es zur Sachaufklärung erforderlich ist.*“) vorgesehen, die obligatorische Anhörung der zuständigen Behörde nur dann durchzuführen, wenn es der Betroffene verlangt oder es zur Sachaufklärung dienlich ist.

Für den Paritätischen ist nicht nachvollziehbar, dass sich die vorgeschlagene Verpflichtung einer Anhörung der zuständigen Behörde nicht auf die Erweiterung, die Verlängerung einer verfügten Betreuung oder das Einfügen eines Einwilligungsvorbehalts bezieht. Diese Einschränkung widerspricht dem Grundgedanken der Interessenswahrnehmung der betreffenden Person, deren selbstbestimmtes Handeln in diesen Fällen durch weitere Schritte geschmälert werden soll.

Zu Artikel 2 (Änderung des Betreuungsbehördengesetzes - BtBG)

Nummer 1: Neufassung des § 4 BtBG (Beratungs- und Informationspflichten der Behörde)

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. Entsprechend der Empfehlung der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht soll nun 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. Insbesondere betreuungsvermeidende Hilfen sollen aufgezeigt werden. Die Betreuungsbehörde soll Betroffenen eine Beratung anbieten, wobei dies das Einverständnis des Betroffenen voraussetzt und die Beratung durch andere Organisationen – etwa Betreuungsvereine – ergänzen soll.

Der Vorschlag, dass die Betreuungsbehörden die Aufgabe haben sollen, in Zusammenarbeit mit den Betreuungsvereinen interessierte Bürger über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen zu informieren und zu beraten, wird vom Paritätischen begrüßt. Dies setzt jedoch entsprechende zeitliche Ressourcen und qualifiziertes Personal voraus.

³ Vgl. Kommentar zu Artikel 1 Nummer 1 weiter oben

Nummer 2: Änderung des § 5 BtBG (Einbeziehung der Bevollmächtigten)

Mit der steigenden Zahl von Vorsorgevollmachten nimmt auch die Bedeutung der Beratung und Hilfestellung für Bevollmächtigte bei ihrer Aufgabenwahrnehmung im Vorsorgefall zu. Die Behörde soll dafür sorgen, dass in ihrem Bezirk ein ausreichendes Angebot vorhanden ist, nicht nur die Betreuer, sondern auch die Bevollmächtigten in ihre Aufgaben einzuführen.

Auch Betreuungsvereine sind zur Information und Beratung von Vorsorgebevollmächtigten verpflichtet. Eine gute Information und Beratung über Vorsorgevollmachten ist notwendig, um die betreuungsvermeidende Wirkung überhaupt zu entfalten. Die Betreuungsvereine übernehmen hier eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die es jedoch nicht zum Nulltarif geben kann.

Die Vorsorgevollmacht ist daher ein wichtiges Instrument, um Betreuungen zu vermeiden und das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu sichern. Wenn die Angelegenheiten des Betroffenen ebenso gut durch einen Bevollmächtigten besorgt werden können, darf nach § 1896 Absatz 2 BGB kein Betreuer bestellt werden. Nach dem Inkrafttreten des 2. Betreuungsrechtänderungsgesetzes ist die Anzahl der registrierten Vorsorgevollmachten gestiegen (siehe ISG-Endbericht) – nicht zuletzt deshalb, weil die Betreuungsvereine die Aufgabe der Beratung und Hilfestellung für Bevollmächtigte mit übernommen haben.

Die Einbeziehung der Bevollmächtigten in die Informations- und Fortbildungsaufgabe der Betreuungsbehörde wird vom Paritätischen begrüßt. Sie unterstützt hierdurch die örtlich tätigen Betreuungsvereine und hilft dadurch mit, den steigenden Bedarf zu decken.

Nummer 3: Neufassung des § 8 BtBG und Einfügung eines § 9 BtBG-E

§ 8 BtBG regelt die Gerichtshilfe. Die verfahrensrechtlichen Neuregelungen zum Bericht der Betreuungsbehörde (§ 279 Absatz 2 FamFG-E) sollen dementsprechend in § 8 gespiegelt werden.

§ 9 BtBG regelt die Fachlichkeit. Sowohl der Bericht der Betreuungsbehörde als auch die weiteren Aufgaben setzen ein Fachwissen über mögliche andere, insbesondere sozialrechtliche Hilfen voraus.

Vom Paritätischen wird diese Erweiterung und Festschreibung der Qualifizierung der Fachkräfte begrüßt.

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

Eine Voraussetzung 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 BGB die Anerkennungsvoraussetzungen für Betreuungsvereine konkretisiert werden, indem die bisherige Formulierung des „Sich um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer Bemühens“ durch die Überprüfbarkeit einer effektiven Gewinnung von Ehrenamtlichen ersetzt werden soll.

Die Betreuungsvereine sehen in der Stärkung des Ehrenamts bzw. in der Gewinnung, Beratung und Fortbildung von ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern neben ihrer Betreuungstätigkeit einen Schwerpunkt ihrer Arbeit. Das ehrenamtliche Engagement durch Familienangehörige wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung zukünftig zunehmend nur über verstärkte fachlich qualifizierte Begleitung und Anleitung zu leisten sein. Den Betreuungsvereinen kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu.

Damit die Betreuungsvereine ihre Aufgabe auf Dauer und mit Erfolg überhaupt leisten können, bedarf es jedoch nach Überzeugung des Paritätischen einer langfristig gesicherten, auskömmlichen Finanzierung. Die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat in ihrem Abschlussbericht formuliert, dass die im öffentlichen Interesse liegende Querschnittsarbeit verlässlich zu finanzieren ist. Eine Stärkung der Querschnittsarbeit und die Sicherstellung deren Qualität setzt voraus, dass von Seiten der Kommunen und Länder die hierfür notwendigen finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden. Dies sollte der Bund bei der Umsetzung dieser Aufgabe von den Ländern und Kommunen, an welche diese Aufgabe delegiert ist, fordern.

Auch darf sich diese Finanzierung nicht alleine nach der Anzahl der zu gewinnenden bzw. gewonnenen ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer richten, sondern muss an den verschiedenen Aufgabenbereichen (Gewinnung, Beratung, Begleitung, Weiterbildung etc.) ausgerichtet sein und den jeweiligen Aufwand berücksichtigen.

Wir stellen fest, dass die finanzielle Ausstattung der Vereine im Bereich der Querschnittsarbeit bundesweit erheblich variiert. In einigen Bundesländern erfolgt keinerlei Förderung der Querschnittsarbeit und in den meisten Bundesländern ist diese so gering, dass eine optimale, qualitativ gute Begleitung der ehrenamtlichen Betreuer nicht gelingen kann.

Der Paritätische befürwortet in diesem Zusammenhang, bundeseinheitliche Anerkennungsvoraussetzungen der Betreuungsvereine zu formulieren.

Dringend in das Gesetz aufgenommen werden sollte nach Auffassung des Paritätischen der Hinweis auf die Sicherstellung der Finanzierung der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine.

Weiterer Reformbedarf

Der Gesetzentwurf berücksichtigt nach Auffassung des Paritätischen in keiner Weise die Anforderungen aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Darüber hinaus sind etliche Vorschläge der Interdisziplinären Arbeitsgruppe durch das Bundesministerium der Justiz nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen worden.

Die UN-BRK als Maßstab für eine Reform des Betreuungsrechts

Insbesondere unter dem Aspekt der UN-BRK und des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK sieht der Paritätische erheblichen Änderungsbedarf auf gesetzlicher Ebene. Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe zur Reform des Betreuungsrechts empfiehlt in ihrem Abschlussbericht vom Herbst 2011, die UN-Behindertenrechtskonvention als Maßstab für die Verbesserung des Betreuungsrechts zugrunde zu legen.

Die seit 2009 in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes geltende UN-BRK setzt verbindliche Maßstäbe zur innerstaatlichen Beachtung und Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die UN-BRK geht von der Prämisse aus, dass alle Menschen mit der Fähigkeit ausgestattet sind, rechtlich selbständig zu handeln.

Unter diesem Gesichtspunkt ist nach Auffassung des Paritätischen das nationale Betreuungsrecht auf den Prüfstand zu stellen und der Vorrang der Assistenz und Unterstützung gegebenenfalls besser gesetzlich zu verankern.

Sozialleistungsrechtlicher Anspruch auf Unterstützung

Artikel 12 Absatz 3 der UN-BRK formuliert die Forderung „Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen“.

Vor diesem Hintergrund ist eine Unterstützung der betreffenden Personen außerhalb des Betreuungsrechtes gesetzlich zu verankern. Im Kontext der deutschen Sozialrechtsgesetze bietet sich hierfür die nach wie vor ausstehende Neuregelung der Eingliederungshilfe (SGB XII) sowie das SGB IX an. An dieser Stelle sind die von der UN-BRK in Artikel 12 geforderten spezifischen Unterstützungsleistungen für behinderte Menschen zu formulieren.

Zur Sicherstellung des Zugangs der von der UN-BRK geforderten Unterstützung sind entsprechende Leistungsansprüche im Rahmen der Eingliederungshilfe (SGB XII) zu schaffen. Nur durch einen solchen Schritt wird die Umsetzung des Grundsatzes der Unterstützung gemäß Artikel 12 Abs. 3 UN-BRK dem Inhalt nach gerecht.

Der Paritätische Gesamtverband
Berlin, 21.3.2013