

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden,
Bundestagsdrucksache 17/13419,
Anhörung am 3. Juni 2013**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir hatten bereits umfangreich zu dem ursprünglichen Referentenentwurf Stellung genommen, auf die dort geäußerten Bedenken nehmen wir Bezug. Unsere ursprüngliche Stellungnahme fügen wir bei.

Der o.g. Gesetzesentwurf gibt uns aufgrund einiger Abweichungen von der ursprünglichen Fassung (Referentenentwurf des BMJ v. 18.7.2012) Anlass zu ergänzenden Anmerkungen.

Nach wie vor halten wir die Einrichtung einer Betreuung, die grundsätzlich mit dem Recht des Betreuers zu einer stellvertretenden Entscheidung verbunden ist, in vielen Fällen für unnötig und deshalb für einen an sich unzulässigen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen, der sich nicht mit den Vorgaben der UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen vereinbaren lässt. Unseres Erachtens ist deshalb dringend die Schaffung eines anderen Hilfesystems, das die Betroffenen zunächst lediglich bei einer eigenen Entscheidungsfindung unterstützt, erforderlich. Eine mit dem Recht zur stellvertretenden Entscheidung verbundene Einrichtung einer Betreuung im herkömmlichen Sinne wäre dann in vielen Fällen unnötig.

Der derzeitige Gesetzesentwurf erweckt den Eindruck, dass es bereits genügend andere Hilfen geben würde, auf die die Betroffenen nur hingewiesen werden müssten. Berichten unserer Mitglieder kann man aber entnehmen, dass diese anderen Hilfen (wohl aus Kostengründen) in der Vergangenheit immer weiter eingeschränkt wurden und gerade nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen, Betreuungen also zum Teil nur eingerichtet werden, um das Fehlen anderer Hilfen zu kompensieren. Es ist sicherlich ein Schritt auf dem Weg zu mehr Selbstbestimmung, wenn die Betreuung im herkömmlichen Sinn auf das absolut notwendige Mindestmaß beschränkt wird, dafür müssten aber die anderen Hilfen zunächst ausgebaut werden. Es wäre also ein übergreifendes Gesamtkonzept notwendig, die bloße Verpflichtung der Betreuungsbehörde zur Information über andere Hilfen kann nicht ausreichen.

Der BdB hat dazu bereits vor längerer Zeit das Konzept der „Geeigneten Stelle“ entwickelt. Dabei handelt es sich um ein System zur unterstützten Entscheidungsfindung, das in vielen Fällen die stellvertretende Entscheidung durch einen Betreuer ersetzen könnte. Nähere Einzelheiten dazu lassen sich unserer vorherigen Stellungnahme zum Referentenentwurf entnehmen.

Zurzeit werden ca. 69 % der Betreuungen mit Einverständnis des Betroffenen eingerichtet. Man kann also davon ausgehen, dass in diesen Fällen die Ratschläge und Hilfestellungen des Betreuers akzeptiert werden und deshalb keine Stellvertretung erforderlich ist. In diesen Fällen würde ein System zur unterstützten Entscheidungsfindung ausreichen. Eine mit einer Möglichkeit der stellvertretenden Entscheidung verbundene Betreuung im herkömmlichen Sinne wäre dann allenfalls noch für ein knappes Drittel der jetzigen Betreuungen erforderlich, eben in Fällen, in denen der Betroffene krankheitsbedingt die Folgen seines Tuns nicht mehr abschätzen kann bzw. nicht in der Lage ist, entsprechend seiner Erkenntnisse sinnvoll zu handeln oder in denen er krankheitsbedingt überhaupt nicht mehr handlungsfähig ist.

Man könnte hiergegen einwenden, dass es sich bei der Einrichtung einer Betreuung nicht um einen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht handeln könne, wenn der Betroffene mit dieser Maßnahme einverstanden ist. Dabei muss man aber Folgendes bedenken: Die Betroffenen bemerken selbst, dass sie mit bestimmten Aufgaben nicht mehr zurechtkommen und dass sie Hilfe benötigen. Wenn keine anderen Hilfesysteme zur Verfügung stehen, sehen sie sich vor die Alternative gestellt, entweder eine – mit der Möglichkeit der stellvertretenden Entscheidung verbundene – Betreuung zu akzeptieren oder auf Hilfe verzichten zu müssen. Vor diesem Hintergrund kann man nicht von einer freien Entscheidung ausgehen.

Hinzu kommt, dass der Entwurf in seiner neuen Fassung noch hinter dem ursprünglichen Referentenentwurf zurückbleibt. Zunächst sollte es in § 4 Abs. 2 BtBG in Zukunft heißen:

„Wenn im Einzelfall Anhaltspunkte für einen Betreuungsbedarf nach § 1896 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches 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.“

In der jetzigen Fassung ist dies stark abgeschwächt worden, dort (BT-Drucks. 17/13419 S. 4) heißt es nun nur noch:

„ (...) Diese Beratung umfasst auch die Pflicht, auf andere Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, hinzuwirken. (...)“

Ein „Hinwirken“ ist schwächer als eine „Vermittlung“. Letztlich bleibt unklar, zu welchen Aktivitäten eine Behörde nun noch verpflichtet sein soll und unseres Erachtens ist zu befürchten, dass die Behörden in Anbetracht der oft geringen personellen Ausstattung und

der fehlenden alternativen Hilfsangebote nicht in der Lage sein werden, in einem nennenswerten Umfang zur Vermeidung von Betreuungen beizutragen.

Daneben besteht die Gefahr, dass weitere Bemühungen um eine Reform des Betreuungsrechts unter Hinweis auf diese Gesetzesänderung zunächst unterbleiben werden, weil vor weiteren Schritten die Auswirkungen ausgewertet werden sollen. Das würde vermutlich dazu führen, dass wertvolle Zeit verloren geht, in der keine durchgreifenden Veränderungen stattfinden können.

Unseres Erachtens sollte der aktuelle Entwurf deshalb nicht umgesetzt werden, stattdessen ist mit allen an der Betreuungsarbeit beteiligten Gruppen in einen Diskussionsprozess bzgl. einer echten Reform einzutreten.

Mit freundlichen Grüßen

Thorsten Becker
stellv. Vorsitzender

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

Aus Sicht des BdB geht der vorgelegte Gesetzentwurf in vielerlei Hinsicht am Reformbedarf im Betreuungswesen und der Betreuungswirklichkeit vorbei und greift weitaus zu kurz, indem er sich auf reine Verfahrensfragen beschränkt. Aufgabe wäre es gewesen, die mit der UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen verbundenen Herausforderungen aufzugreifen und in konkrete Gesetzesform zu bringen. Die UN-BRK verlangt, Menschen mit Behinderung Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit ggf. benötigen. In der Fachwelt hat sich für diese Unterstützung der Begriff der unterstützten Entscheidungsfindung (supported decision-making) durchgesetzt. Dieses neue Paradigma soll die stellvertretende Entscheidung ablösen. Die Gesellschaft und der Gesetzgeber sind daher angehalten, „bestehende Gesetze und Programme stellvertretender Entscheidung durch Mechanismen der unterstützten Entscheidung zu ersetzen“ und „ein effektives System der unterstützten Entscheidung zu implementieren“. Dazu ist es auch nötig, die Betreuung zu einem Unterstützungssystem weiterzuentwickeln. Auch an der dringend zu verbessernden materiellen Situation beruflich tätiger Betreuerinnen und Betreuer und den Rahmenbedingungen für die Berufsausübung mit ihren Auswirkungen auf die Qualität der Betreuung geht der Entwurf völlig vorbei. Dies vorangestellt nimmt der BdB zum vorgelegten Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

1. Wie schon die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe geht auch der Gesetzentwurf von einer Vereinbarkeit des Betreuungsrechts mit der UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen aus. Deshalb lässt der vorliegende Referentenentwurf wesentliche Problemstellungen des Betreuungsrechts aus. Der BdB ist der Auffassung, dass die Regelungen über die Geschäftsunfähigkeit (§§ 104, 105 BGB), zum Einwilligungsvorbehalt (§ 1903 BGB) und zur Einwilligung des Betreuers in eine Sterilisation (§ 1905 BGB) einer intensiven Prüfung dahingehend bedürfen, ob sie mit der Konvention vereinbar sind. Angesichts der jüngsten Rechtsprechung des BGH vom 20.6.2012 (Beschlüsse XII ZB 99/12 und 130/12) besteht zudem dringender Klärungsbedarf hinsichtlich der Frage, ob im Betreuungsrecht eine Unterbringung zum Zwecke der Heilbehandlung notfalls gegen den Willen der Betreuten zulässig ist oder nicht und wie in Zukunft verfahren werden soll. Außerdem berücksichtigt der Referentenentwurf nicht, ob das Nebeneinander der Länder-PsychKGs und der Unterbringung nach § 1906 BGB mit der UN-BRK übereinstimmt.

2. Der BdB nimmt zur Kenntnis, dass der Gesetzentwurf darauf verzichtet, aus der Betreuung ein System zur unterstützten Entscheidungsfindung zu machen, wie es Art. 12 der UN-BRK fordert. Das bestehende System der rechtlichen Betreuung allein kann ein solches System nicht darstellen, weil es nur über den Weg einer gerichtlichen Mandatierung nutzbar ist, also nicht niedrighschwellig Besorgungsleistungen erreichbar werden. Neben der gerichtlichen Mandatierung, die den Betreuer/innen grundsätzlich die Möglichkeit des stellvertretenden Handelns verleiht, muss gemäß UN-BRK die Unterstützung der Rechts- und Handlungsfähigkeit ohne Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht als „unterstützte Entscheidungsfin-

„ung“ erfolgen können. Erforderlich ist deshalb die zusätzliche Einführung eines sozialrechtlichen Anspruchs auf Zurüstung zur Besorgung von Angelegenheiten als Teilhabeleistung, ohne gerichtliche Mandatierung. Damit wird a) die künstliche Trennung von rechtlicher und sozialer Betreuung überwunden, b) die in der Praxis häufig unfruchtbaren Abgrenzungsdiskussionen aufgelöst und c) kann die Betreuung wieder in erster Linie die stellvertretende und ersetzende Unterstützung gewährleisten und d) die vorhandene Qualität und Professionalität der beruflichen Betreuung zum Nutzen der Klient/innen und des ehrenamtlichen Umfeldes deutlich mehr zum Tragen kommen. Zusätzliche Strukturen sind dafür nicht erforderlich, da das Betreuungswesen bereits hierfür ausdifferenziert zur Verfügung steht. Der BdB schlägt mit seinem Konzept Betreuung 20+ ein solches System vor. Kernelement dieses Konzepts ist ein niedrigschwelliger Zugang zu Besorgungsleistungen aufgrund eines sozialrechtlichen Anspruchs und die Möglichkeit einer privaten Mandatierung. Eine gerichtliche Mandatierung erfolgt dann nur noch bei grundrechtsrelevanten Eingriffen, für die das Erforderlichkeitsprinzip gelten muss. Der BdB regt an, dieses Konzept neben anderen in der Fachwelt diskutierten Ansätzen in einem Modellprojekt zu erproben.

3. Durch den Gesetzentwurf und seine Begründung zieht sich das Motiv der Kostenreduzierung. Der BdB hatte dies in einer früheren Stellungnahme zum Abschlussbericht der Interdisziplinären Arbeitsgruppe bereits befürchtet. Diese Kostenreduzierung soll durch eine Reduzierung rechtlicher Betreuungen mit Hilfe einer strikteren Anwendung des Erforderlichkeitsprinzips und des Verweises auf „andere Hilfen“ erfolgen. Erreicht werden soll dies durch rein verfahrensmäßige Neuregelungen der Funktion der Betreuungsbehörde. Bisher haben diese Bemühungen zu wenig Ergebnissen geführt. Die BEOPS-Studie ergab, dass mit einem zusätzlichen Personalaufwand deutlich im einstelligen Prozentbereich Betreuungen zunächst umgangen werden konnten. Langfristige Betrachtungen liegen nicht vor. Ähnliches wäre zu erwarten, wenn der Personaleinsatz in Behörden deutlich gesteigert würde. In der Begründung des Gesetzentwurfs werden selbst Bedenken an dieser Argumentation laut („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.“ – Referentenentwurf S. 11). Vor diesem Hintergrund hat der BdB Zweifel, ob die vorgeschlagene Aufgabenstärkung der Betreuungsbehörde, die für die Kommunen mit einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung verbunden sein dürfte, die dann allenfalls zu einer Entlastung des Länderjustizhaushaltes (aber durch Verlagerung zu einer Mehrbelastung der kommunalen Sozialhaushalte) führen wird, ohne Zustimmung des Bundesrates möglich ist.

4. Der Gesetzentwurf missversteht Betreuung als Eingriff in die Selbstbestimmung der betreuten Menschen und betrachtet ausschließlich diese Seite. Das Betreuungsverständnis des BdB ist das einer Be-Rechtung (statt Entrechtung). Für 69 Prozent der Klient/innen, die eine Betreuung selbst wünschen, trifft das zu. Mit Hilfe der Betreuung ist es oftmals erst möglich, den betroffenen Menschen zu ihren Rechten und zur Durchsetzung ihrer sozialrechtlichen Ansprüche (der „anderen Hilfen“), also zum Zugang zum Versorgungssystem zu verhelfen. Diese Menschen benötigen nicht die gerichtliche Hilfe, um an die Unterstützung in Form einer Betreuung zu kommen. Das Erforderlichkeitsprinzip sollte nach Auffassung des BdB nicht für die Einrichtung einer Unterstützung, für die der Bedarf maßgeblich sein sollte, sondern nur für Eingriffe in die Selbstbestimmung gelten.

5. Die vorgeschlagene Formulierung zu § 4 Abs. 2 BtBG erweckt den Eindruck, dass es bereits genügend andere Hilfen geben würde, auf die die Betroffenen nur hingewiesen werden müssten. Berichten unserer Mitglieder kann man aber entnehmen, dass diese anderen Hilfen (wohl aus Kostengründen) in der Vergangenheit immer weiter eingeschränkt wurden und gerade nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen, Betreuungen also zum Teil nur eingerichtet werden, um das Fehlen anderer Hilfen zu kompensieren. Es ist sicherlich ein Schritt auf dem Weg zu mehr Selbstbestimmung, wenn die Betreuung im herkömmlichen Sinn auf das absolut notwendige Mindestmaß beschränkt wird, dafür müssten aber die anderen Hilfen zunächst ausgebaut werden. Es wäre also ein übergreifendes Gesamtkonzept notwendig, die bloße Verpflichtung der Betreuungsbehörde zur Information über andere Hilfen kann nicht ausreichen.

6. Der BdB ist der Auffassung, dass eine Verbesserung der Qualität der Betreuung, ihre Sicherung und Kontrolle die richtigen Schritte zur Stärkung der Selbstbestimmung auch innerhalb des jetzt bestehenden Systems sind. Beispielsweise ließen sich durch eine fachlich fundierte Betreuung, für die ausreichend Zeit zur Verfügung steht, viele Unterbringungen und Zwangsbehandlungen vermeiden. Leider greift auch in dieser Hinsicht der Gesetzentwurf zu kurz. Dem BdB fällt auf, dass der Gesetzentwurf keine gesetzlichen Zulassungskriterien für (berufliche) Betreuer/innen vorsieht, es also auch künftig ohne jede Qualifikation möglich sein wird, (berufliche) Betreuungen zu führen. Der BdB hält hingegen gesetzliche Eignungskriterien für erforderlich und verweist in diesem Zusammenhang auf das gemeinsam von den im Betreuungswesen tätigen Verbänden unterzeichnete Papier über Eignungskriterien vom 9. August 2012.

Im Rahmen der Aufgabenstellung der Betreuungsbehörde gegenüber dem Gericht, Betreuer zu empfehlen und auszuwählen, sieht der BdB Handlungsbedarf bei der Entwicklung und Installierung eines bundesweit einheitlichen transparenten Vergabesystems für Betreuungen. Dieses sollte sich an nachvollziehbaren qualitativen und quantitativen Kriterien orientieren, die gegenüber den Betreuer/innen kommuniziert werden. Diese Richtlinie sollte außerdem einen Verfahrensweg bei Konflikten und Beschwerden beinhalten. Weiter muss der BdB zur Kenntnis nehmen, dass der Gesetzentwurf keine Erhöhung der für die verschiedenen Konstellationen vorgesehenen Zeitkontingente (Stundenansätze) vorsieht. Nach Berechnungen des BdB werden inzwischen durchschnittlich weniger als drei Stunden im Monat für rechtliche Betreuungen abgerechnet, erforderlich wären im Mittel fünf Stunden. Der BdB hat hierzu bereits einen konkreten Vorschlag unterbreitet, auf den erneut verwiesen wird.

7. Sofern der Gesetzentwurf durch die Neufassung des § 9 BetrBG die Fachlichkeit in den Betreuungsbehörden verbessern will, ist dies grundsätzlich zu begrüßen, wird nur für sich genommen die gewünschte Wirkung verfehlen. Insoweit darauf verwiesen wird, dass sich dieser Vorschlag an § 72 (1) SGB VIII und § 6 (1) SGB XII orientiere, wird angeregt, auch den Weg zu einer Beauftragung von fachlich geeigneten Personen z.B. bei der Erstellung eines Sozialberichts zu eröffnen.

8. In § 1908f Abs. 1 BGB sollen die Voraussetzungen für die Anerkennung von Betreuungsvereinen dahingehend erweitert werden, dass der Verein auch gewährleisten muss, dass er ehrenamtliche Betreuer/innen dauerhaft berät und begleitet, es soll „eine langfristige Einbindung der ehrenamtlichen Betreuer/innen und Bevollmächtigten in das Netzwerk eines Betreuungsvereins“ erreicht werden. Die Regelungen über die Förderung sind in den einzelnen Bundesländern allerdings höchst unterschiedlich (einige Länder verfügen insoweit auch über keine Regelungen, zum Teil wird auch nur eine nicht näher konkretisierte „Förderung

nach Maßgabe des Haushalts“ vorgeschrieben) und aufgrund der knapper werdenden Haushaltsmittel lässt sich die Tendenz erkennen, dass die Förderung – trotz des Interesses des Staates an der Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer/innen und der Propagierung der Errichtung von Vorsorgevollmachten als Alternative zu einer für den Staat teuren Betreuung – immer weiter eingeschränkt wird. Wenn die Aufgaben von Betreuungsvereinen jetzt auch noch erweitert werden sollen, müssten auch verlässliche Vorgaben zur Finanzierung dieser Querschnittsaufgaben erfolgen.

Aus den vorangestellten grundsätzlichen Überlegungen ergibt sich aus Sicht des BdB folgender gesetzgeberischer Handlungsbedarf:

Schaffung eines sozialrechtlichen Anspruchs auf unabhängige Unterstützung

Das System der rechtlichen Betreuung, das nur über den Weg einer gerichtlichen Entscheidung den Zugang zu Unterstützung ermöglicht, muss ergänzt werden durch eine Unterstützung auf der Grundlage einer freiwilligen privaten Beauftragung, auf die ein sozialrechtlicher Anspruch besteht, der zugleich die Finanzierungsgrundlage darstellt. Lediglich Eingriffe in die Selbstbestimmung bedürfen dann noch einer gerichtlichen Mandatierung, soweit die Erforderlichkeit nachgewiesen ist.

Schaffung behördlich anerkannter Stellen, die ein Unterstützungsmanagement durchführen dürfen und dafür sozialrechtlich finanziert werden

Eine solche Unterstützung darf nur von dafür behördlich zugelassenen Einrichtungen geleistet werden, die die dafür erforderlichen fachlichen und qualitativen Voraussetzungen erfüllen. In Anlehnung an die Konzeption der Schuldnerberatung nennt der BdB solche Einrichtungen „Geeignete Stellen“. Dies können z.B. Betreuungsvereine oder Betreuungsbüros sein.

Ersetzung des medizinischen Modells der Anspruchsvoraussetzung durch ein soziales Modell

Der Zugang zur rechtlichen Betreuung ist gemäß § 1896 BGB an ein Krankheitsbild geknüpft. Dies wird dem Behindertenbegriff der UN-BRK, die Behinderung als gestörte Wechselwirkung mit der Umwelt ansieht, nicht gerecht. Im Mittelpunkt eines betreuungsgerichtlichen Verfahrens wie auch der Voraussetzungen eines sozialrechtlichen Anspruchs auf Unterstützung muss daher ein soziales Modell stehen. Demzufolge ist ein Sozialbericht zur Grundlage einer Entscheidung sowohl über die Einrichtung einer Betreuung als auch die Gewährung der sozialrechtlichen Leistung „Unterstützung“ zu nehmen.

Schaffung einer Profession Betreuung als freier Beruf

Qualitativ gute Betreuungsarbeit kann nur auf der Grundlage einer Methodik und vielfältiger Fachkenntnisse erfolgen. Betreuung kann nicht einfach jeder machen. Deshalb bedarf es der Schaffung einer Profession Betreuung, in der über ein Kammersystem der Berufszugang auf Grundlage eines Hochschulstudiums auf Masterniveau geregelt ist und zugleich Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen Berufsleitbilder bis hin zur Entziehung der Zulassung gegeben sind.

Fach- und leistungsgerechtes Vergütungssystem

Das derzeit geltende pauschalierte Vergütungssystem für Berufsbetreuer/innen im VBVG differenziert einzig und allein danach, ob ein Klient vermögend ist oder nicht bzw. ob er im Heim lebt oder nicht. Stattdessen bedarf es eines Vergütungssystems mit Fallgruppen, die den mit der Betreuung verbundenen Aufwand abbilden. Die für die Arbeit zur Verfügung stehende Zeit (abrechnungsfähige Stundenansätze) ist so zu bemessen, dass eine intensive Arbeit mit den Klient/innen ermöglicht wird. Gleichzeitig sind die Stundensätze auf 70,- Euro zu erhöhen. Allein eine Fortschreibung des Realeinkommens seit der Pauschalierung im Jahre 2005 macht angesichts der seitdem zu verzeichnenden Preissteigerung und der zwischenzeitlich erfolgten Mehrwertsteuererhöhung eine Anhebung des Stundensatzes auf 50,- Euro erforderlich.