

Öffentliche Anhörung am 3.6.2013 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde (BT-Drs. 17/13419)

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde bedanken wir uns. Wir nehmen wie folgt Stellung:

I. Richtiges Ziel

Das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel, die Neueinrichtung von rechtlichen Betreuungen zu reduzieren, wird nachdrücklich unterstützt. Es ist Bestreben der Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Betreuungsbehörden, dem Erforderlichkeitsgrundsatz uneingeschränkt Rechnung zu tragen und Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu vermeiden.

Die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen werden von den Betreuungsbehörden vielfach als richtig begrüßt, im Einzelnen aber auch kritisch gesehen. Der Entwurf berücksichtigt allerdings nicht, dass es in der Regel nicht die durch Vorsorgevollmachten, "andere Hilfen" oder durch Bestellung von Angehörigen, Nachbarn oder anderen Ehrenamtlichen zum Betreuer relativ einfach zu handhabenden Fälle sind, die dem Betreuungswesen zu schaffen machen. Problematisch ist vielmehr die steigende Zahl multikomplexer Problemfälle, die einer umfassenden beruflichen rechtlichen Betreuung bedürfen.

Angesichts der demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung, der veränderten Familienstrukturen, der Verrechtlichung unserer Gesellschaft, der Komplexität der Sozialgesetze und der beschriebenen zunehmenden Problemfälle befürchten wir einen weiteren Anstieg notwendiger rechtlicher Betreuungen und damit verbundener Kosten.

Insofern bedauern wir, dass die jahrelang diskutierte Strukturreform des Betreuungsrechts nicht aufgegriffen wird. Eine wirkliche Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde - und eine Vereinfachung des Verfahrens - wäre mit der Ausgestaltung als Eingangsinstanz mit eigenen Entscheidungskompetenzen zu erreichen.

II. Erheblicher Mehraufwand und Kosten

Die in dem Entwurf vorgesehenen neuen Verpflichtungen für die örtlichen Betreuungsbehörden werden einen ganz erheblichen Mehraufwand auslösen. Dies gilt insbesondere für die verpflichtende Anhörung der Betreuungsbehörde durch das Betreuungsgericht, die verpflichtende Erstellung eines qualifizierten Sozialberichts und die Pflicht, auf die Vermittlung anderer Hilfen hinzuwirken.

Die örtlichen Betreuungsbehörden sehen das Erfordernis einer deutlichen Aufstockung ihrer Personalkörper. Es wird erwartet, dass die personelle Ausstattung bis zu einer Verdoppelung erhöht werden muss.

Der erhebliche Mehraufwand für die Betreuungsbehörden wird, wie bereits im Referentenentwurf, auch im Regierungsentwurf nicht dargestellt. Der Entwurf nimmt beim Erfüllungsaufwand der Verwaltung vorrangig die Länderhaushalte für Justiz in den Blick und beabsichtigt hier im Ergebnis eine Entlastung. Unzureichend sind insbesondere die Ausführungen im allgemeinen Teil der Begründung, aufgrund erheblicher regionaler Unterschiede sei nicht abschätzbar, in welchem Umfang Mehrkosten bei angemessener Ausstattung der Betreuungsbehörden und in welchem Umfang dadurch Entlastungen bei den Ländern entstünden. Bei den Betreuungsbehörden führt der Personalbedarf zu Mehrkosten, keinesfalls zu Entlastungen.

Auch werden zusätzlich entstehende Kosten im sozialen Bereich, die durch die „anderen Hilfen“ ausgelöst werden, nicht berücksichtigt. Schon heute bemerken die Sozialämter, dass zunehmend versucht wird, eigentliche Betreuerleistungen auf ambulante Hilfen oder die stationäre Einrichtung abzuwälzen.

Zugleich wird das betreuungsrechtliche Verfahren insgesamt aufgebläht, da nun in jedem Einzelfall zwingend zwei Stellen befasst werden müssen: das Betreuungsgericht und die Betreuungsbehörde. Inwiefern es zu einer finanziellen Entlastung der Justizhaushalte durch die Vermeidung von Betreuungen kommt, ist spekulativ. Der vom Entwurf erweckte Eindruck, dass die Betreuungszahlen gestiegen seien, weil von den Gerichten der Erforderlichkeitsgrundsatz nicht ausreichend beachtet worden sei, ist in dieser Absolutheit unzutreffend. Vielmehr steigen die Fallzahlen wie eingangs dargestellt (auch) aus anderen, insbesondere aus demografischen Gründen.

Wir möchten nochmals darauf hinweisen, dass die durch die Aufgabenausweitungen entstehenden Mehrkosten bei den örtlichen Betreuungsbehörden von den Ländern ausgeglichen werden müssen. Die Länder haben die aufgabenangemessene Ausstattung der örtlichen Betreuungsbehörden sicherzustellen. Denn sie bestimmen auch die zuständigen Behörden im Sinne § 1 Betreuungsbehördengesetz (BtGB). Ohne gesicherte Finanzierung können die neuen Aufgaben von den Betreuungsbehörden nicht erfüllt werden.

III. Zu den Regelungen im Einzelnen

1. Verpflichtende Anhörung der Betreuungsbehörde vor Bestellung eines Betreuers oder vor Anordnung des Einwilligungsvorbehalts (§ 279 Abs. 2 S. 1 FamFG-E)

§ 279 Abs. 2 S. 1 FamFG-E bestimmt, dass die Betreuungsbehörde zur Feststellung des Sachverhalts im betreuungsgerichtlichen Verfahren vor der Bestellung eines Betreuers oder vor der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts verpflichtend anzuhören ist. Dies wird erhebliche Veränderungen in den Betreuungsbehörden zur Folge haben. Zukünftig wird das Gericht die Betreuungsbehörde nicht mehr nur in den Verfahren beteiligen, in denen es das Gericht für notwendig hält oder der Betroffene es wünscht, sondern in allen Verfahren, also auch in den Fällen, in denen ein Bericht der Behörde aufgrund des klaren, eindeutigen

Sachverhalts nicht notwendig wäre und die Betreuungsrichter bislang ohne Mithilfe der Betreuungsbehörden entschieden haben.

Während § 279 Abs. 2 FamFG-E keine Vorgaben zur Form der Anhörung enthält, wird in § 8 Abs. 1 Nr. 1 BtBG-E die Erstellung eines Berichts durch die Betreuungsbehörde im Rahmen der gerichtlichen Anhörung normiert. Auch dies bedeutet einen beträchtlichen Aufwand.

Nach den Rückmeldungen unserer Mitglieder haben nur einige Betreuungsgerichte die Betreuungsbehörden bisher umfassend beteiligt. Auch die Begründung des Entwurfs spricht von einer Spreizung zwischen 20 % und 100 % der Fälle, in denen die Gerichte derzeit die Betreuungsbehörden einbinden. Es fragt sich daher, ob tatsächlich in der Praxis ein Erfordernis für die Neuregelung besteht. Denn nach Einschätzung der kommunalen Praxis gewährleistet die obligatorische Einbindung der Betreuungsbehörde in jedem Einzelfall nicht notwendig die gewünschte Reduzierung rechtlicher Betreuungen.

2. Gesetzliche Festlegung von qualifizierten Kriterien für den Bericht der Betreuungsbehörde im Rahmen der Anhörung (§ 279 Abs. 2 S. 2 FamFG-E)

Die in § 279 Abs. 2 S. 2 FamFG-E festgelegten vier Kriterien, auf die sich die Anhörung vor Bestellung eines Betreuers insbesondere beziehen soll, bleiben einerseits hinter den gemeinsamen Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht vom 20.10.2010 zurück. Andererseits handelt es sich bei den Empfehlungen, die nach unserem Eindruck große Akzeptanz in der praktischen Arbeit gefunden haben, um Leitlinien für die Betreuungsbehörden, die im Unterschied zu der jetzt vorgesehenen Normierung eine flexible Handhabung im Einzelfall ermöglichen. Unnötige Einengungen in der Umsetzung müssen daher vermieden werden.

Zugleich gilt auch hier, dass eine aussagekräftige Berichterstattung nur mit einer ausreichenden Anzahl von qualifizierten Fachkräften geleistet werden kann.

3. Neue Verpflichtungen der Betreuungsbehörden im Betreuungsbehördengesetz (BtBG-E)

Beratungspflichten und Hinwirkung auf die Vermittlung anderer Hilfen

Das Betreuungsbehördengesetz enthält bisher keine Verpflichtung der Betreuungsbehörde zur Beratung von Bürgern über betreuungsrechtliche Fragen. In § 4 BtBG-E sollen nun ausdrückliche Verpflichtungen der Betreuungsbehörde aufgenommen werden, sowohl über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen zu informieren und zu beraten als auch im Einzelfall der betroffenen Person ein individuelles Beratungsangebot zu unterbreiten, über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen und über vorrangige andere Hilfen zu beraten und auf die Vermittlung alternativer Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialleistungsträgern hinzuwirken.

Im Vergleich zum Referentenentwurf regelt der Regierungsentwurf keine „Pflicht zur Vermittlung anderer Hilfen“, sondern ein „Hinwirken auf andere Hilfen“. Dies ist ein Punkt, den wir gegenüber dem Bundesjustizministerium kritisiert hatten. Allerdings besteht auch bei der neuen Formulierung die Sorge, dass beim Bürger die Erwartung genährt wird, die Betreuungsbehörde biete ein umfassendes Hilfe- und Fallmanagement an. Dies wäre weder zu leisten noch in der Sache sinnvoll. Insbesondere müssen Doppelstrukturen zu den Sozialämtern vermieden werden. Auch an dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass bei einer Aufgabenausweitung eine landesrechtliche Ausgleichsverpflichtung für die dadurch entstehenden Mehrkosten entsteht.

Die Informationsvermittlung zum Themenkomplex Betreuungsverfügung und Vorsorgevollmachten obliegt auch den anerkannten Betreuungsvereinen nach § 1908f BGB. Hier wurden

vor Ort oftmals verlässliche Strukturen aufgebaut, so dass durch die zusätzliche Beratung durch die Betreuungsbehörden keine Konkurrenzsituation entstehen sollte.

Es bestehen zudem Zweifel, ob sich die formulierten Ziele – Vermeidung von rechtlichen Betreuungen und Stärkung der Selbstbestimmung der Betroffenen – durch die neue Aufgabenstellung in § 4 BtBG-E tatsächlich erreichen lassen. Im "Standard"-Betreuungsfall erfolgt die Betreuungsanregung durch Krankenhäuser, Seniorenberatungsstellen, Pflegeeinrichtungen, Heime oder nahe Angehörige. Im Regelfall befinden sich die Betroffenen dann bereits in einem Hilfesetting und in einem fortgeschrittenen oder akuten Krankheitsstadium. Vorherige niedrigschwellige Hilfen haben nicht ausgereicht oder sind von den Betroffenen nicht akzeptiert worden. Die Notwendigkeit einer Betreuung, und zwar ohne unnötige zeitliche Verzögerung, ist dann aufgrund des rechtlichen Vertretungsbedarfs regelmäßig gegeben. Die Fälle, in denen Betroffene oder Angehörige zur Beratung in die Betreuungsbehörde kommen oder nach einer Betreuungsanregung im Rahmen eines Hausbesuchs aufgesucht werden und in denen noch Spielraum für Beratung und Vermittlung anderer Hilfen besteht, sind dagegen zahlenmäßig geringer.

Weiterhin wird von den Betreuungsbehörden wie eingangs erwähnt die Zunahme der Zahl von Betroffenen mit multikomplexen Problemen beobachtet. Dabei handelt es sich um große finanzielle, soziale, gesundheitliche Defizite, vielfältige finanzielle Ansprüche, Mietstreitigkeiten, Suchtprobleme, diverse gerichtliche Streitigkeiten etc., die häufig nur durch professionelle rechtliche Betreuer mit entsprechenden Fachkenntnissen hinreichend vertreten werden können. Ein „Hinwirken auf andere Hilfen“ wäre bei dieser schwierigen Klientel unzureichend und vertretungsrechtlich nicht zielführend.

Angebote für Bevollmächtigte

Die steigende Zahl der Vorsorgevollmachten, die zur Vermeidung von Betreuungen beitragen, verursacht Aufklärungs- und Beratungsbedarf bei Vollmachtgebern und zunehmend auch bei Bevollmächtigten, die sich in der Aufgabenwahrnehmung oftmals überfordert sehen. Die Betreuungsbehörden halten es überwiegend für richtig und erforderlich, dass die Betreuungsbehörden hier beratend und unterstützend tätig werden und auch für das in § 5 BtBG-E vorgesehene ausreichende Angebot zur Einführung der Bevollmächtigten in ihre Aufgaben und zur Fortbildung sorgen. Es darf aber nicht übersehen werden, dass diese Aufgabe ebenfalls zusätzlichen und wachsenden Personalaufwand erfordert.

Gesetzliche Verankerung der Wahrnehmung der Aufgaben durch Fachkräfte

Die in § 9 BtBG-E vorgesehene Verpflichtung, zur Durchführung der Aufgaben der Betreuungsbehörde Fachkräfte zu beschäftigen, ist in der Sache selbstverständlich. Gegen eine bundesgesetzliche Vorgabe bestehen allerdings rechtliche Bedenken: Mit Blick auf die Zuständigkeit der Länder für den Verwaltungsvollzug (Art. 83 GG) und die kommunale Personalhoheit kann es keine bundesgesetzlichen Regelungen hierzu geben. Die Föderalismusreform I hat dies noch einmal bekräftigt.

Ausweislich der Begründung orientiert sich § 9 BtBG-E an der entsprechenden Regelung in § 6 SGB XII. Diese Regelung wurde jedoch in der jüngsten Änderung des SGB XII, dem Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, gerade folgerichtig für nicht mehr anwendbar erklärt. Die gesetzliche Normierung muss daher auch vorliegend unterbleiben.

4. Zusätzlicher Änderungsvorschlag: Vermeidung von Interessenkollisionen in der Betreuungsführung

Bei dieser Gelegenheit möchten wir auf einen zusätzlichen Änderungsbedarf hinweisen. Die örtlichen Betreuungsbehörden sehen in der Praxis zunehmend Interessenkollisionen in der Betreuungsführung, die durch eine Erweiterung des § 1897 Abs. 3 BGB gelöst werden sollten.

Nach § 1897 Abs. 3 BGB darf nicht zum rechtlichen Betreuer bestellt werden, wer zu einer Anstalt, einem Heim oder einer sonstigen Einrichtung, in welcher ein Volljähriger untergebracht ist oder wohnt, in einem Abhängigkeitsverhältnis oder in einer anderen engen Beziehung steht. Damit soll ausgeschlossen werden, dass es zum Nachteil des Betroffenen zu Interessenkonflikten in der Betreuungsführung kommen könnte. Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass es notwendig geworden ist, auch den ambulanten Dienstleistungsbereich, z. B. ambulante Pflegeformen, modifizierte Pflegewohngruppen, ambulante Wohnformen in der Eingliederungshilfe und andere soziale Unterstützungsformen einzubeziehen. Denn Interessenkonflikte können gleichfalls bestehen, wenn jemand durch eine Sozialstation ambulant versorgt wird oder in einer Werkstatt für behinderte Menschen arbeitet und ein dort jeweils beschäftigter Mitarbeiter zum Betreuer bestellt werden soll bzw. wurde. Daher sollte das eine Betreuungsführung ausschließende Abhängigkeitsverhältnis für einen rechtlichen Betreuer erweitert werden. Hier wären zusätzlich die Begrifflichkeiten „Beschäftigungsverhältnis“ bzw. „sonstiges Vertragsverhältnis“ in Erwägung zu ziehen.

Zugleich sollte § 1897 Abs. 3 BGB auch auf Bevollmächtigte und Betreuungsvereine bezogen werden können. Die Vorsorgevollmacht rückt als Mittel zur rechtlichen Selbstbestimmung seit einigen Jahren immer mehr in das Bewusstsein der Bevölkerung. Die Situation zeigt sich hierbei ähnlich problematisch. Auch bei Betreuungsvereinen kann es zu einer Interessenkollision kommen, wenn interne Dienstplichten oder Anweisungen für einen Vereinsbetreuer mit den berechtigten Interessen eines Betreuten kollidieren.

IV. Inkrafttreten

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist im Regierungsentwurf für den 1.1.2015 vorgesehen. Wir begrüßen, dass das Inkrafttreten gemäß einer unserer Forderungen hinausgeschoben worden ist, da andernfalls eine Vorbereitung zur Umsetzung des Gesetzes nicht möglich ist.

Zur Vermeidung von Missverständnissen möchten wir auf die zu diesem Punkt gegenläufige Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf (BR-Drs. 220/13 (Beschluss)) eingehen. Der Bundesrat bittet – unter Bezug auf ein Votum des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages – um Prüfung, ob ein Inkrafttreten bereits im Laufe des Jahres 2014 in Betracht kommt. In der Tat hatten wir in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf ein Inkrafttreten zum 1.1.2014 angeregt; dies geschah allerdings vor fast einem Jahr mit Blick auf das damals vorgesehene Inkrafttreten zum 30.6.2013. Durch den zwischenzeitlich eingetretenen Zeitverzug ist nun auch ein Inkrafttreten zum 1.1.2014 ausgeschlossen. Auch ein Inkrafttreten im Laufe des Jahres 2014 oder zum 1.7.2014, wie von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrates vorgeschlagen, halten wir für nicht mehr praktikabel. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den ganz erheblichen personellen Mehraufwand. Sofern Stellen deutlich aufgestockt werden müssen, bedarf es qualifizierten Personals, das eingestellt werden muss. Auch muss in dieser Zeit die finanzielle Ausstattung der Betreuungsbehörden in den Ländern gewährleistet werden.

Es sollte nach allem beim Inkrafttreten am 1.1.2015 bleiben.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Vorholz

In Vertretung



Göppert