



BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.

Stellungnahme der BAGSO zum Referentenentwurf des BMJV zur Reform des Betreuungsrechts

Am 23. Juni 2020 hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) – als Ergebnis zweier wissenschaftlicher Gutachten und eines nachfolgenden vom BMJV koordinierten zweijährigen Diskussionsprozesses mit relevanten Akteuren – einen Referentenentwurf zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts vorgelegt.¹

Die BAGSO hatte sich im August 2019, anlässlich der Veröffentlichung erster Ergebnisse der vom BMJV eingesetzten Facharbeitsgruppen mit einer Stellungnahme in die Diskussion eingebracht, nicht zuletzt, weil ältere Menschen, vor allem Menschen mit einer demenziellen Erkrankung, eine stetig wachsende Gruppe unter den Betroffenen sind. Auf der Grundlage der Empfehlungen von Expertinnen und Experten haben wir erstens eine konsequente Umsetzung des Grundsatzes der Erforderlichkeit, zweitens angemessene Rahmenbedingungen für die handelnden Akteure (Justiz, Berufsbetreuer/innen, ehrenamtliche Betreuer/innen, Betreuungsvereine, betreute Menschen, Angehörige), drittens eine Modernisierung und Erweiterung des Erwachsenenschutzes und viertens eine Aufklärungskampagne gefordert.²

Der nun vorgelegte knapp 500-seitige Referentenentwurf ist erkennbar von dem Bemühen getragen, die Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen und des nachfolgenden Diskussionsprozesses umzusetzen. Auch wenn nicht alle BAGSO-Forderungen berücksichtigt wurden, unterstützen wir den Entwurf und fordern Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung dazu auf, die Reform wie im Koalitionsvertrag angekündigt, noch in der laufenden Legislaturperiode umzusetzen.

Die Bundesländer fordern wir auf, den Reformprozess zu unterstützen. Da heißt insbesondere, die Justiz mit ausreichend Personal auszustatten und dessen fachspezifische

¹ Der Referentenentwurf ist zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Stellungnahme auf der Internetseite des BMJV abrufbar: https://www.bmjb.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Reform_Betreuungsrecht_Vormundschaft.html

² Siehe <https://www.bagso.de/publikationen/stellungnahme/reform-des-betreuungsrechts/> - In der Stellungnahme findet man auch die Links zu den zuvor genannten Gutachten sowie zu den Zwischenergebnissen des vom BMJV koordinierten Diskussionsprozesses.

Qualifikation sicherzustellen (siehe unten Ziffer 2 a) sowie die Arbeit der Betreuungsbehörden und insbesondere auch der Betreuungsvereine so zu fördern, dass sie die Aufgaben, die ihnen zugewiesen sind, angemessen wahrnehmen können. Die aktive Teilnahme der betroffenen Justizverwaltungen und Sozialressorts an dem vom BMJV koordinierten Diskussionsprozess weckt die Hoffnung, dass die Bundesländer die Verabschiedung des Gesetzes und die weitere Umsetzung der Reform nicht blockieren. Die BAGSO wird die Entwicklung auf Länderebene insoweit kritisch begleiten.

Die nachfolgenden Ausführungen gehen insbesondere auf die bereits in der BAGSO-Stellungnahme vom August 2019 benannten, aus unserer Sicht wichtigsten und drängendsten Aspekte ein.

1. Subsidiarität der rechtlichen Betreuung und Grundsatz der Erforderlichkeit

Bereits bisher galt, dass andere Hilfen Vorrang vor einer rechtlichen Betreuung haben. Gemeint sind allgemeine Sozialdienste, sozialpsychiatrische Dienste, ambulantes betreutes Wohnen, Schuldnerberatungsstellen usw. Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Unterstützung Betroffener bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche bei den Sozialleistungsträgern. Wie eines der beiden o.g. Gutachten von 2017 gezeigt hat, gibt es in der Praxis jedoch ein nicht unerhebliches Potenzial zur Vermeidung von rechtlichen Betreuungen durch die verstärkte Vermittlung anderer Hilfen. Vorgeschlagen und von der BAGSO unterstützt wurde das Modell eines zeitlich begrenzten Fallmanagements und erweiterter Assistenz im Vorfeld der Einrichtung einer Betreuung.

Der Referentenentwurf sieht – im Rahmen eines neuen Betreuungsorganisationsgesetzes (BtOG) – die Einführung des Instruments einer „erweiterten Unterstützung“ vor. Danach werden die Betreuungsbehörden verpflichtet, die Durchführung einer erweiterten Unterstützung zu prüfen und diese in geeigneten Fällen mit Zustimmung der betroffenen Person durchzuführen. Die Durchführung selbst bleibt aber eine Kann-Regelung (§ 8 Abs. 2 BtOG-E), das heißt Betroffene haben keinen Anspruch auf entsprechendes Tätigwerden. Der Referentenentwurf verweist in seiner Begründung ausdrücklich auf die „aktuell begrenzten Personalressourcen der Betreuungsbehörden“. Eine Öffnungsklausel ermöglicht den Ländern zudem, die Aufgabe im Rahmen von Modellprojekten auf einzelne Behör-

den zu beschränken. Die BAGSO hätte sich an dieser Stelle mehr Verbindlichkeit gewünscht. Um die Mitwirkung der Länder nicht zu gefährden, ist diese „doppelte Freiwilligkeit“ aber wohl notwendig. So bleibt es ein kleiner, aber dennoch wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Flankierend wird in dem Referentenentwurf richtigerweise klargestellt, dass Beratungs- und Unterstützungspflichten nach den Sozialgesetzbüchern unberührt bleiben (§ 8 Abs. 3 BtOG-E). Die Betreuungsbehörden müssen den Kontakt zu dem Beratungs- und Unterstützungsangebot des sozialen Hilfesystems vermitteln und die Betroffenen unterstützen, notwendige Anträge zu stellen. Schließlich verpflichtet das Betreuungsorganisationsgesetz die Betreuungsbehörden, mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zusammenzuarbeiten (§ 8 Abs. 1 BtOG-E). Die Betroffenen sollten darauf einen Anspruch haben.

Eine Aufgabe der Sozialpolitik von Bund, Ländern und Kommunen, auf die der Referentenentwurf nicht eingeht, ist der Aufbau und Ausbau von Angeboten, die dazu beitragen, eine rechtliche Betreuung zu vermeiden. Individuell ausgerichtete, im besten Fall aufsuchende, mindestens aber barrierefrei zugängliche Angebote sind dabei aus Sicht der BAGSO von zentraler Bedeutung.

Ein weiterer Kritikpunkt an der bisherigen Praxis ist, dass Betreuungen häufig von den zuständigen Amtsgerichten über das erforderliche Maß hinaus eingerichtet wurden. Nach dem Referentenentwurf soll künftig im Gesetz klargestellt werden, dass die Aufgabenbereiche vom Betreuungsgericht im Einzelnen angeordnet und konkret bezeichnet werden sollen. Die Anordnung einer Betreuung „in allen Angelegenheiten“ ist damit künftig unzulässig.

Zudem muss das Gericht bestimmte Entscheidungen des Betreuers, die besonders stark in das Selbstbestimmungsrecht der betreuten Person eingreifen, ausdrücklich anordnen. Dazu zählen freiheitsentziehende Maßnahmen, die bislang oftmals im Rahmen des Aufgabenkreises „Aufenthaltsbestimmung“ erfolgen.

Auch das sind wichtige Korrekturen. Ob sie ausreichen, wird zeitnah, also nicht erst im Rahmen der im Referentenentwurf vorgesehenen Evaluierung des Gesetzes sieben Jahre nach dessen Inkrafttreten, zu überprüfen sein.

2. Rahmenbedingungen für die handelnden Akteure

a. Justiz

Wie das BMJV in der Begründung zum Referentenentwurf richtig ausführt, ist das Betreuungsgericht der Garant der rechtsstaatlich gebotenen Sicherheit der Qualität der Betreuungsführung durch laufende Beratung, Ausübung der Aufsicht und Kontrolle der Betreuer Tätigkeit.

Das BMJV sieht den Bedarf nach einer verstärkten Einbeziehung der Betreuten in die Aufsicht und einer Ausrichtung der Aufsicht am Selbstbestimmungsrecht der Betreuten. Die zuständigen Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger können den Anfangsbericht des Betreuers bei Bedarf mit dem Betreuten und dem Betreuern in einem persönlichen Gespräch erörtern, was der im Diskussionsprozess erhobenen Forderung nach einem frühen persönlichen Kennenlernen des zuständigen Rechtspflegers und des Betreuers entspricht.

Die BAGSO hatte sich in ihrer Stellungnahme vom August 2019 auch dafür ausgesprochen, die von Richterinnen und Richtern sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern zu bearbeiteten Verfahren zahlenmäßig zu begrenzen. Das BMJV verweist insoweit darauf, dass es Sache der Länder sei, die Betreuungsgerichte mit ausreichend Personal auszustatten.

Ebenso verhält es sich mit der von der BAGSO erhobenen Forderung, dass die von Richterinnen und Richter sowie Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger eine praxisorientierte Fortbildung im Betreuungsrecht absolvieren müssen, die sich auch auf die Kommunikation mit ehrenamtlichen Betreuern bezieht. Auch dies fällt nicht in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers, sollte auf Landesebene aber weiterverfolgt werden. Da die Länder in die Reformdiskussion unmittelbar eingebunden waren, erwartet die BAGSO, dass als Teil des Reformprozesses entsprechende Landesregelungen geschaffen werden.

b. Berufsbetreuerinnen und -betreuer

Die berufliche Betreuung hat sich, so heißt es in der Begründung zum Referentenentwurf, als wesentliche, unverzichtbare Säule des Betreuungsrechts etabliert. Das bedeute, dass der Erhalt und die Sicherung einer qualitativ hochwertigen beruflichen Betreuung im Interesse der Betreuten und der übrigen beteiligten Akteure liegen.

Die BAGSO begrüßt insoweit, dass ein formales Zugangs- und Registrierungsverfahren für die Ausübung der Tätigkeit geschaffen werden soll. Berufsbetreuer müssen danach ein Mindestmaß an Sachkunde, persönlicher Eignung und Zuverlässigkeit mitbringen sowie eine Berufshaftpflichtversicherung abschließen (§§ 23 ff. BtOG-E). Einzelheiten sollen in einer Verordnung geregelt werden. Wichtig ist, dass die Eignung des Betreuers bzw. der Betreuerin künftig (auch) davon abhängt, ob er oder sie gewillt und in der Lage ist, die handlungsleitenden Vorgaben der §§ 1821 und 1823 BGB-E umzusetzen.

Hinsichtlich der Vergütung greifen die Fallpauschalen in §§ 9 f. VBVG-E die mit dem Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 22. Juni 2019 getroffenen Regelungen auf. Hiernach werden die Vergütungspauschalen für Betreuerinnen und Betreuer insbesondere nach der Dauer der Betreuung sowie nach dem gewöhnlichen Aufenthalt des Betreuten modifiziert.³ Eine Dynamisierungsregelung, wie sie von den Berufsverbänden, aber auch von Fachleuten mit gutem Grund gefordert wird, sieht der Referentenentwurf nicht vor.

Neu geregelt wird, dass die zur Anwendung kommenden Vergütungsstufen durch das für den Betreuer zuständige Amtsgericht per Justizverwaltungsakt einmalig festgestellt wird (§ 8 Abs. 3 VBVG-E). Sie gilt dann für alle Vergütungsfestsetzungen, unabhängig davon, in welchem Bundesland sie gestellt werden. Dies soll den Berufsbetreuern Planungs- und Rechtssicherheit geben und wird von der BAGSO begrüßt.

Nachdrücklich begrüßt die BAGSO die im Referentenentwurf vorgesehene Verpflichtung der Betreuerinnen und Betreuer zum persönlichen Kontakt mit der betreuten Person, zur regelmäßigen Beschaffung eines persönlichen Eindrucks und zur Besprechung von dessen Angelegenheiten sowie die betreffenden Dokumentationspflichten.

In § 1863 Abs.1 BGB-E wird ein obligatorischer Anfangsbericht über die persönlichen Verhältnisse des Betreuten eingeführt. Im Jahresbericht sind zudem präzise Angaben zu Art, Umfang und Anlass der persönlichen Kontakte zum Betreuten sowie zum persönlichen Eindruck festzuhalten. Maßnahmen gegen den Willen des Betroffenen müssen gesondert

³ Der Anspruch auf Vergütung und Aufwendungsersatz richtet sich gegen den Betreuten (§ 7 Abs. 1 VBVG-E). Er wird aber nicht unmittelbar gegenüber dem Betreuten geltend gemacht, sondern das Gericht bewilligt die Zahlung (§ 7 Abs. 3 VBVG-E).

beschrieben werden. Jährlich ist über die weitere Erforderlichkeit der Betreuung zu berichten. Nicht zuletzt ist vorgesehen, dass der Jahresbericht mit dem Betreuten besprochen wird. Die BAGSO begrüßt diese Regelungen.

c. Ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer

Eine qualifizierte und konstante Beratung und Unterstützung von ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern – ganz überwiegend handelt es sich hierbei um Angehörige – ist Grundbedingung sowohl für die Gewinnung geeigneter Betreuerinnen und Betreuer als auch für die Sicherstellung der Qualität der ehrenamtlichen Betreuung. Diese Aufgabe kann in erster Linie von Betreuungsvereinen übernommen werden, soweit dort die notwendigen finanziellen und personellen Kapazitäten verfügbar sind (siehe dazu unten d.).

Umgesetzt werden soll dies nach dem Referentenentwurf durch den Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Betreuer bzw. der Betreuerin und einem anerkannten Betreuungsverein über eine kontinuierliche Beratung, Fortbildung und Unterstützung. Verpflichtend soll eine solche Vereinbarung aber nur für ehrenamtliche Betreuer ohne eine familiäre Beziehung oder persönliche Bindung zu der betreuten Person (sog. Fremdbetreuer) werden, § 22 Abs. 1 und 2 BtOG-E. Aus Sicht der BAGSO ist diese Unterscheidung richtig.

Insgesamt begrüßt die BAGSO die engere Anbindung ehrenamtlicher Betreuer an die örtlichen Betreuungsvereine. Das Angebot einer solchen Begleitung sollte auch Vorsorgebevollmächtigten zugänglich gemacht werden (siehe unten Ziffer 4).

d. Betreuungsvereine

In ihrer Stellungnahme vom August 2019 forderte die BAGSO, die Arbeit der aktuell etwa 800 behördlich anerkannten Betreuungsvereine bundesweit zu sichern. Die Vereine sind durchschnittlich für jeweils 800 Betreuungen zuständig, sind aber nur in der Lage, eine halbe hauptamtliche Kraft zu beschäftigen. Dies verdeutlicht die schwierige, zum Teil dramatische Situation.

In der Begründung des Referentenentwurfs wird daher zu Recht ausgeführt, dass eine Verbesserung der Qualität der ehrenamtlichen Betreuung nur erreicht werden kann, indem die Betreuungsvereine als entscheidende Akteure bei der Gewinnung, Beratung, Begleitung und Fortbildung ehrenamtlicher Betreuer substantiell gestärkt werden. Diese Aufgabe obliegt den Ländern und den Kommunen, wobei das (finanzielle) Engagement

bislang, auch im Verhältnis der Einwohner- und Betreuungsfallzahlen, von Bundesland zu Bundesland höchst unterschiedlich ist.

Die BAGSO begrüßt mit Nachdruck, dass der Bund seine Gesetzgebungskompetenz soweit als möglich nutzen will, um Verbesserungen zu veranlassen. So soll das Betreuungsorganisationsgesetz die Aufgaben der Betreuungsvereine ausdrücklich beschreiben. Zudem soll normiert werden, dass anerkannte Betreuungsvereine Anspruch auf eine bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung mit öffentlichen Mitteln zur Wahrnehmung der ihnen bundesgesetzlich zugewiesenen Aufgaben haben und dass Näheres das Landesrecht regelt.

e. Betreute Menschen und ihre Angehörigen

Eine zentrale Zielsetzung der Reform ist es, die Rechte der Betroffenen sowohl bei der Betreuerbestellung als auch im Verhältnis zu dem dann bestellten Betreuer zu stärken. Die dazu vorgesehenen Maßnahmen, die im Folgenden zusammenfassend beschrieben werden, entsprechen in weiten Teilen den in der Stellungnahme vom August 2019 enthaltenen Vorschlägen und Forderungen der BAGSO.

Der grundsätzliche Vorrang der Wünsche des Betreuten als Maßstab für das Betreuerhandeln soll klargestellt werden. Es gilt eine konsequent subjektive Sichtweise des Betreuten (siehe auch Ziffer 3.).

Durch bessere Einbindung und Information über ihre Rechte soll die Stellung der Betroffenen im Verfahren aufgewertet werden. Auch während der laufenden Betreuung ist eine verstärkte Einbindung der Betreuten in die gerichtliche Aufsicht und Kontrolle der Betreuertätigkeit vorgesehen. Dabei geht es auch darum, dass eventuelle Pflichtwidrigkeiten von Betreuern (schneller) erkannt werden.

Das Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen wird durch § 275 und § 278 FamFG-E gestärkt, indem die betroffene Person bereits bei Einleitung des Verfahrens über die Aufgaben des Betreuers, den möglichen Verlauf des Verfahrens sowie die Kostenfolge aus der Bestellung eines Betreuers verpflichtend unterrichtet werden muss. Barrierefreie Informationsmaterialien in möglichst adressatengerechter Sprache können zur Entlastung der Richterinnen und Richter von den Landesjustizverwaltungen gemeinsam in bundeseinheitlicher Form entwickelt und den Gerichten digital zur Verfügung gestellt werden.

Die Wünsche der Betroffenen bei der Betreuerauswahl sollen im Vorfeld der Bestellung größeres Gewicht erlangen. Soweit der Betroffene den möglichen Betreuer vor dessen Bestellung nicht kennt, soll ihm auf Wunsch ein persönliches Gespräch zum Kennenlernen ermöglicht werden (§ 12 Abs. 2 BtOG-E).

Darüber hinaus sieht der Referentenentwurf – auch auf Grundlage eines von der Deutschen Hochschule der Polizei und der Universität Hannover erstellten Untersuchung – Maßnahmen vor, die den Betreuten effektiver als bislang vor einem Missbrauch der dem Betreuer übertragenen Handlungsbefugnisse schützen sollen, im Besonderen im Bereich der Vermögenssorge. So wird Berufsbetreuern die Pflicht auferlegt, alle drei Jahre ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem zentralen Schuldnerverzeichnis vorzulegen sowie eine Erklärung abzugeben, ob ein Insolvenz-, Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen ihn anhängig ist (§ 25 Abs. 2 BtOG-E). Soweit nicht triftige Gründe entgegenstehen, gibt das Betreuungsgericht das vom Betreuer regelmäßig zu erstellende Vermögensverzeichnis der betreuten Person zur Kenntnis (1835 Abs. 6 BGB-E). Bestimmte Personen, darunter auch alle, die eine enge Verbindung zu einer Wohn- oder Unterbringungseinrichtung oder – und dies ist neu – zu einem ambulanten Dienst, der in die Versorgung des Betreuten eingebunden ist, sind wegen der bestehenden Interessenkonflikte ausgeschlossen. Die BAGSO begrüßt diese Regelungen, sieht jedoch den Bedarf, Betroffene nicht nur im Bereich der Vermögenssorge besser zu schützen (siehe Ziffer 3, letzter Absatz).

Nicht weit genug geht der Referentenentwurf auch bei der Frage einer Auskunftspflicht des Betreuers gegenüber nahen Angehörigen und sonstigen Vertrauenspersonen der betreuten Person. Der Betreuer soll dazu nur verpflichtet sein, soweit dies dem Wunsch oder dem mutmaßlichen Willen des Betreuten entspricht und es dem Betreuer zuzumuten ist. Die Bezugnahme auf den ausdrücklichen oder mutmaßlichen Willen der betreuten Person ist sinnvoll, die Zumutbarkeitsklausel birgt jedoch die Gefahr eines Abblockens entsprechender Auskunftersuchen und sollten deshalb nicht in das Gesetz aufgenommen werden. Zudem muss sichergestellt sein, dass Angehörige und sonstige Vertrauenspersonen dieses Recht auch durchsetzen können.

Wie im Koalitionsvertrag angekündigt, sieht der Referentenentwurf ein Vertretungsrecht von Ehegatten vor. Dieses ist begrenzt auf Angelegenheiten der Gesundheitspflege, auf drei Monate befristet und ausgeschlossen, wenn die Eheleute getrennt leben, wenn ein

vor. Der Deutsche Familiengerichtstag hat ein solches System bereits 2005 in Analogie zum Kinder- und Jugendschutz gefordert. Eine gesetzliche Umsetzung der hierzu vorliegenden Vorschläge ist aus Sicht der BAGSO überfällig.

4. Vorsorgevollmacht

In der Begründung zum Referentenentwurf weist das BMJV darauf hin, dass die Vorsorgevollmacht kein zentrales Thema des Diskussionsprozesses sein konnte. Der Referentenentwurf sieht dementsprechend keine maßgeblichen Änderungen vor, fasst aber verschiedene Regelungen in einer Vorschrift (§ 1820 BGB-E) zusammen. Es ist nachvollziehbar, wenn in der Begründung zu der Vorschrift ausgeführt wird, dass die Voraussetzungen für die Errichtung einer Vorsorgevollmacht niedrigschwellig bleiben sollen.

Aus Sicht der BAGSO sollte nach Verabschiedung des Reformgesetzes geprüft werden, welche Rechte und Pflichten des Betreuungsrechts, gegebenenfalls in angepasster Form, auch für das Verhältnis zwischen Vorsorgebevollmächtigter und Vollmachtgeber gelten sollten. So sollten Vorsorgebevollmächtigte ebenso wie ehrenamtliche Betreuer auf freiwilliger Basis von Betreuungsvereinen beraten und begleitet werden (siehe oben c.).

Flankierend zu der Gesetzesreform sollte das BMJV eine bundesweite Aufklärungskampagne zu starten, mit der über Möglichkeiten von Vorsorgevollmachten informiert, aber auch auf Missbrauchsgefahren hingewiesen wird.

5. Inkrafttreten

Die Reform sollte aus Sicht der BAGSO so schnell wie möglich umgesetzt werden.

Bonn, 10. August 2020

Ansprechpartner

Dr. Guido Klumpp, Geschäftsführer

E-Mail: klumpp@bagso.de