

Deutscher Landkreistag • Lennéstraße 11 • 10785 Berlin  
Deutscher Städtetag • Hausvogteiplatz 1 • 10117 Berlin

Bundesministerium der Justiz  
11015 Berlin

Per E-Mail: [friedrich-an@bmj.bund.de](mailto:friedrich-an@bmj.bund.de)

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 / 59 00 97 – 341  
Fax: 030 / 59 00 97 – 440

E-Mail:  
[Irene.Vorholz@Landkreistag.de](mailto:Irene.Vorholz@Landkreistag.de)

Az.: IV-435-00/0

Datum: 30.8.2012

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde**

Sehr geehrte Frau Dr. Algermissen,

für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde mit Stand vom 18.7.2012 sagen wir besten Dank. Nach umfangreicher Einbeziehung der Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Betreuungsbehörden nehmen wir wie folgt Stellung.

### **I. Richtiges Ziel**

Das mit dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel, die Reduzierung der Neueinrichtung von rechtlichen Betreuungen, wird nachdrücklich unterstützt. Es ist Bestreben der örtlichen 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 nach wie vor einen weiteren Anstieg notwendiger rechtlicher Betreuungen und damit verbundener Kosten.

Wir bedauern, dass das BMJ die jahrelang diskutierte Strukturreform des Betreuungsrechts nicht aufgreift. 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 zur Vermittlung anderer Hilfen.

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

Der erhebliche Mehraufwand für die Betreuungsbehörden wird im Entwurf nicht dargestellt. Der Entwurf scheint vielmehr einseitig auf die Justizseite ausgerichtet, da er beim Erfüllungsaufwand der Verwaltung offenbar nur die Länderhaushalte für Justiz in den Blick nimmt und hier im Ergebnis eine Entlastung beabsichtigt. Unzureichend bzw. unzutreffend sind die lapidaren Ausführungen im allgemeinen Teil der Begründung, aufgrund der erheblichen regionalen Unterschiede sei nicht abschätzbar, in welchem Umfang ggf. Mehrkosten bei angemessener Ausstattung der Betreuungsbehörden und in welchem Umfang dadurch (!?) Entlastungen bei den Ländern entstünden.

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. Etwaige Entlastungen der Justiz können auch aus diesem Grund schnell wieder aufgefangen sein.

Die aufgabenangemessene Finanzausstattung der örtlichen Betreuungsbehörden, die von den Ländern sicherzustellen ist, ist der für die Umsetzung des Gesetzes maßgeblich erfolgversprechende Punkt. Es ist daher auch dem Gesetzentwurf anzuraten, diesen erheblichen Mehraufwand anzuerkennen und entsprechend darzustellen.

## 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, wonach die Betreuungsbehörde zur Feststellung des Sachverhalts im betreuungsgerichtlichen Verfahren künftig vor der Bestellung eines Betreuers oder vor der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts verpflichtend anzuhören ist, 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 ausdrücklich 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. Es fragt sich daher, ob hierzu wirklich das praktische Erfordernis besteht. Jedenfalls würde hierdurch für die örtlichen Betreuungsbehörden eine signifikante Arbeitsmehrung eintreten, die mit den vorhandenen Personal- und Sachressourcen nicht bewerkstelligt werden kann. Die Ausführungen im Referentenentwurf, wonach die Betreuungsbehörden bisher in rd. 80 % der Fälle der Betreuerbestellung beteiligt worden seien, konnten in dieser Höhe von unseren Mitgliedern nicht bestätigt werden. Danach ist eher von einer durchschnittlichen Beteiligung von 40 % bis 50 % der Fälle auszugehen. Nach Einschätzung der kommunalen Praxis gewährleistet die obligatorische Einbindung der Betreuungsbehörde in jedem Einzelfall auch 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 Vermittlung anderer Hilfen*

Das BtBG 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 alternative Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zu vermitteln. Nach der Gesetzesbegründung soll die Betreuungsbehörde beispielsweise den Hilfebedarf anderen Fachbehörden mitteilen und den Hilfebedürftigen an die zuständigen Stellen vermitteln. Das BMJ verspricht sich hierdurch eine zusätzliche Filterfunktion zur Vermeidung von Betreuungen.

Die Betreuungsbehörden befürchten allerdings, dass mit den neuen Regelungen im § 4 BtBG-E, insbesondere mit der neuen Verpflichtung zur Vermittlung anderer Hilfen, die Erwar-

tung an die Betreuungsbehörde geknüpft wird, ein umfassendes Fallmanagement anzubieten. Dies wäre weder angesichts der originären Aufgaben der Betreuungsbehörde zu leisten noch in der Sache sinnvoll. Insbesondere müssen Doppelstrukturen vermieden werden. Der Begriff „Vermittlung anderer Hilfen“ ist als Rechtsbegriff insoweit ungeeignet, da er den Eindruck erweckt, die Betreuungsbehörde würde die anderen Hilfen veranlassen. Dies ist aber gerade nicht der Fall. Zugleich besteht die Sorge, dass die Betreuungsbehörde als Helfer in nahezu allen sozialen Problemlagen instrumentalisiert werden könnte. Entgegen der Annahme in der Begründung des Entwurfs, sehen wir nicht, dass § 4 Abs. 2 1.HS BtBG-E hier einschränkend wirkt.

Daneben sehen wir datenschutzrechtliche Bedenken bei der Vermittlung an andere Behörden, auf die der Entwurf gar nicht eingeht.

Zugleich obliegt auch den anerkannten Betreuungsvereinen nach § 1908f BGB die Informationsvermittlung zum Themenkomplex Betreuungsverfügung und Vorsorgevollmachten. 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 Abs. 2 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 der Einrichtung 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 im Rahmen eines Hausbesuchs (nach Betreuungsanregung) aufgesucht werden und in denen noch Spielraum für Beratung und Vermittlung anderer Hilfen besteht, sind dagegen zahlenmäßig geringer.

Weiterhin wird von den Betreuungsbehörden wie bereits 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. Eine „Vermittlung“ dieser schwierigen Klientel an andere Stellen im Sinne von anderen Hilfen wäre unzureichend und vertretungsrechtlich nicht zielführend.

#### *Angebote für Bevollmächtigte*

Die zu begrüßende 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.

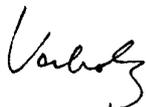
Mit Blick auf die Zuständigkeit der Länder für den Verwaltungsvollzug (Art. 83 GG) und die kommunale Personalhoheit kann es keine bundesgesetzlichen Regelungen hierzu geben. Zum anderen ist es nach der Föderalismusreform I auch rechtlich nicht möglich, solche Vorgaben zu treffen. Die entsprechende Regelung in § 6 SGB XII wurde daher folgerichtig im derzeitigen Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für den Bereich der von den dortigen Änderungen betroffenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für nicht anwendbar erklärt. Die gesetzliche Normierung muss daher auch vorliegend unterbleiben.

#### **IV. Inkrafttreten**

Das Inkrafttreten des Gesetzes ist für sämtliche Regelungen zum 1.6.2013 vorgesehen. Wir geben zu bedenken, dass zuvor die finanzielle Ausstattung der Betreuungsbehörden in den Ländern gewährleistet werden muss und ausreichend Zeit verbleiben muss, die Umsetzung vorzubereiten. 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. Zugleich ist die Haushaltsplanung 2013 vielerorts bereits abgeschlossen. Wir bitten daher ein Inkrafttreten zum 1.1.2014 zu überlegen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Vorholz