



Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht am Beispiel der örtlichen Betreuungsbehörden¹

I. Präambel

Dem Betreuungsrecht liegt der Erforderlichkeitsgrundsatz (§ 1896 BGB) zugrunde, wonach eine Betreuung nicht erforderlich ist, soweit die Angelegenheiten der betroffenen Person durch eine/n Bevollmächtigte/n oder durch andere Hilfen, bei denen kein/e gesetzliche/r Vertreter/in bestellt wird, ebenso gut wie durch eine/n Betreuer/in besorgt werden können.

Der Erforderlichkeitsgrundsatz ist auch im Hinblick auf die UN-Behindertenrechtskonvention zu beachten. Die Erschließung von anderen, auch sozialrechtlichen, Unterstützungssystemen vermeidet die Einrichtung von rechtlichen Betreuungen und wahrt das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Bürger/innen. Das bedeutet vor dem Hintergrund von Art. 12 UN-Behindertenrechtskonvention, dass geeignete Maßnahmen zu treffen sind, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts-, Handlungs- und Geschäftsfähigkeit gegebenenfalls benötigen. Hierbei gilt es, rechtliche Betreuungen insbesondere in der Form der Stellvertretung möglichst durch andere Arten der Unterstützung zu vermeiden.

¹ Verantwortliche Referentinnen im Deutschen Verein: Susann Kroworsch und Antje Welke. Die Empfehlungen wurden nach Vorarbeiten aus der „Arbeitsgruppe örtliche Betreuungsbehörden“ und Beratung in den Fachausschüssen „Rehabilitation und Teilhabe“ und „Alter und Pflege“ sowie der Ad Hoc-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ in der Geschäftsstelle erarbeitet und vom Präsidium des Deutschen Vereins am 7. Dezember 2011 verabschiedet.

Die Ergebnisse der BEOPS-Studien² haben gezeigt, dass eine Vielzahl (die Zahlen schwanken zwischen 15 und 25 %) von den an die Betreuungsgerichte herangetragenen Verfahren zur Einrichtung rechtlicher Betreuungen durch den Einsatz von Beratung, Assistenz und Betreuung durch Sozialhilfeträger oder die Möglichkeit der Vollmachtserteilung vermieden werden konnten.

Zielsetzung der vorliegenden Empfehlungen ist es daher, Vorschläge zu unterbreiten, wie der Erforderlichkeitsgrundsatz gestärkt werden kann. Auch die Justizministerkonferenz hat sich am 9. November 2011 mit diesem Thema befasst und den Bericht der „Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht“ des Bundesjustizministeriums zur Kenntnis genommen. Die dort angestellten Überlegungen sollen auch im Rahmen der Sozialministerkonferenz weiter verfolgt werden.³

II. Funktionen der rechtlichen Betreuung im Zivilrecht

Die Grundlage der rechtlichen Betreuung ist die grundgesetzlich geschützte Menschenwürde, deren zentraler Kern das Selbstbestimmungsrecht eines jeden Menschen darstellt, welches der Staat nach Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) zu achten (Achtungsgebot) und zu schützen (Schutzgebot) hat. Die Menschenwürde und die Selbstbestimmung stehen jedem Menschen in gleicher Weise zu, unabhängig von psychischer Erkrankung oder Behinderung. Während das Schutzgebot die verfassungsrechtliche Grundlage für die Betreuung als staatliche Rechtsfürsorge bildet, kommt das Achtungsgebot nur in den Fällen zum Tragen, in denen der/die Betroffene aufgrund von Erkrankung oder Behinderung tatsächlich nicht eigenverantwortlich Entscheidungen treffen kann. Das Betreuungsrecht dient demnach der Gleichstellung von rechtlich betreuten mit nicht rechtlich betreuten Menschen. Die rechtliche Betreuung (§ 1896 Bürgerliches Gesetzbuch [BGB]) beinhaltet die erforderliche Rechtsfürsorge durch die Besorgung rechtlicher Angelegenheiten und gewährleistet den notwendigen Schutz bei größtmöglicher Selbstbestimmung und Wahrung der persönlichen Autonomie. Der Umgang des/der rechtlichen Betreuers/in mit der betreuten Person ist in § 1901 BGB

² Gemeinschaftsprojekt: Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern u.a.: BEOPS Bericht über das Projekt „Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen“ – eine Untersuchung in Schwerin 2008 und 2009, Neubrandenburg, Mai 2010.

³ Vgl. Beschluss TOP 1.3 der Justizministerkonferenz am 9. November 2011 in Berlin.

festgelegt. Im Rahmen der persönlichen Betreuung hat der/die rechtliche Betreuer/in, neben der Besprechungspflicht die von individuellen Faktoren abhängigen Wünsche des/der Betreuten zu berücksichtigen.

III. Schnittstellen zu den Trägern sozialer Betreuung und Kompetenzregelungen

Die Schnittstelle der rechtlichen Betreuung zum Sozialrecht ist zwar nicht konfliktfrei, eine sinnvolle Abgrenzung kann jedoch anhand der Handreichung des Deutschen Vereins zur Abgrenzung von Tätigkeiten an der Schnittstelle zwischen rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen sowie den Empfehlungen zur Kooperation der beteiligten Akteure im Betreuungsrecht erfolgen.⁴

Hilfestellung zur Kooperation und Vernetzung von rechtlicher Betreuung und Betreuung als Sozialleistung kann die Betreuungsbehörde leisten, welche über ein ausgeprägtes Wissen über die jeweiligen rechtlichen Grundlagen verfügt. Darüber hinaus ist es ihre Aufgabe, das Betreuungswesen in ihrer Zuständigkeit auf örtlicher und überörtlicher Ebene zu vernetzen.

IV. Aufgaben der Betreuungsbehörde

Der bundeseinheitliche Aufgabenrahmen der Betreuungsbehörde ist seit 1992 im Betreuungsbehördengesetz (BtBG, §§ 1 bis 9) geregelt. Während die §§ 1 bis 8 die Aufgaben nach dem BtBG regeln, verweist § 9 BtBG auf behördliche Aufgaben auf der Grundlage anderer Vorschriften wie dem BGB, dem Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) und dem Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz, VBVG). Weiter können landesrechtlich geregelte Aufgaben hinzukommen, wie:

- die Mitwirkung bei der Anerkennung von Betreuungsvereinen,
- die Mitwirkung bei der Förderung der Betreuungsvereine durch die Länder,

⁴ Deutscher Verein: Abgrenzung von rechtlicher Betreuung und Sozialleistung – Handreichung des Deutschen Vereins zur Abgrenzung von Tätigkeiten an der Schnittstelle zwischen rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen sowie Empfehlungen zur Kooperation der Beteiligten (Empfehlungen und Stellungnahmen E 6), Berlin 2007.

- die Einrichtung örtlicher Arbeitsgemeinschaften,
- die Mitarbeit in überörtlichen Arbeitsgemeinschaften.

Angesichts dieser großen gesetzlichen Aufgabenvielfalt wird die Bildung von fünf Aufgabenbereichen⁵ für örtliche Betreuungsbehörden zur Umsetzung des Betreuungsrechtes empfohlen (vgl. Anlage 1):

1. Unterstützung der Betreuungsgerichte und Beteiligung am Verfahren,
2. Aufklärung über Vollmachten und Betreuungsverfügungen sowie Beglaubigung von Unterschriften und Handzeichen,
3. Netzwerkarbeit zum Vollzug des Betreuungsbehördengesetzes,
4. Beratung und Unterstützung von Betreuer/innen und Bevollmächtigten,
5. Führung von Betreuungen und Verfahrenspflegschaften, wenn eine Betreuung durch eine natürliche Person oder einen Betreuungsverein nicht möglich ist, § 1900 BGB.

V. Bedeutung der Betreuungsbehörde für die Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes

Entsprechend der Ergebnisse der BEOPS-Studien ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl (zwischen 15 und 25 %) von den an die Betreuungsgerichte herangetragenen Verfahren zur Einrichtung von rechtlichen Betreuungen vermeidbar ist. Dies bedeutet zum einen, dass mehr Grundrechtseingriffe als erforderlich erfolgen, was unbedingt zu vermeiden ist. Zum anderen bedeutet es aber auch, dass sowohl der Justizapparat als auch das Gutachterwesen mit einer Vielzahl von Fällen befasst sind, die dort nicht anlanden müssten, was auch zu Kostenersparnissen führen würde.

1. Obligatorischer Sozialbericht

Der Deutsche Verein spricht sich zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes für die Einführung eines Obligatorischen Sozialberichts aus. Der bereits in der Fachdiskussion etablierte Begriff „Obligatorischer Sozialbericht“ bedeutet, dass die Betreuungsbehörde im betreuungsgerichtlichen Verfahren vor der Entscheidung über die Bestellung eines/r

⁵ BAGüS: Neufassung der Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts vom 23. November 2010, S. 4 f.

Betreuers/in angehört werden muss, um zu einer gründlichen Sachverhaltsaufklärung beizutragen. Hiermit soll auch sichergestellt werden, dass die fundierten Kenntnisse der Betreuungsbehörde hinsichtlich der in Betracht kommenden sozialen Infrastruktur in die gerichtliche Entscheidung einfließen können. Bundesweit werden viele Betreuungsbehörden bereits von den Betreuungsgerichten um die Erstellung eines Sozialberichts ersucht. Dieser Verfahrensschritt sollte zur Regel werden, wofür das Betreuungsbehördengesetz (BtBG) um eine neue entsprechende Aufgabe ergänzt werden müsste. In begründeten Eilt-Fällen sollte eine direkte Weiterleitung an das Betreuungsgericht mit nachträglicher Sozialberichterstattung erfolgen.

Mit dem Obligatorischen Sozialbericht könnte gewährleistet werden, dass die Betreuungsbehörde in jedem Einzelfall prüft, ob die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung tatsächlich erforderlich ist oder ob der Unterstützungsbedarf nicht eher im Bereich des Praktischen liegt und insofern durch andere und konkret durch welche Unterstützungsleistungen vor Ort Abhilfe geleistet werden könnte. Insofern wäre die Einführung des Obligatorischen Sozialberichts ein Beitrag zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes.

Allerdings würde der Obligatorische Sozialbericht nicht unbedingt eine Verfahrenserleichterung mit sich bringen, da sich bei einem solchen Verfahren der Mensch mit potenziellem Bedarf einer rechtlichen Betreuung weiterhin zunächst an das Betreuungsgericht wenden müsste. Das Betreuungsgericht würde dann bei der Betreuungsbehörde den Sozialbericht und in der Regel gleichzeitig ein fachärztliches Gutachten, dessen Erstellung je nach Schwierigkeit des Falles und Zeitaufwand zwischen 100,– und 600,– € kostet, einfordern, um sich schließlich nach Vorliegen beider Gutachten erneut mit der Fragestellung zu befassen. Auch würde der Mensch mit potenziellem Bedarf einer rechtlichen Betreuung nicht davor bewahrt, zunächst das Betreuungsgericht anrufen zu müssen, obwohl gegebenenfalls gar keine richterliche Entscheidung, sondern vielmehr Unterstützung und Beratung erforderlich sind.

2. Die Betreuungsbehörde als „Erste Anlaufstelle in Fragen der rechtlichen Betreuung“

Nach Auffassung des Deutschen Vereins können die beschriebenen Probleme überwunden werden, indem die betroffene Person erst gar nicht in ein gerichtliches Verfahren eingebunden wird, sondern sich direkt an die Betreuungsbehörde wendet, wo ihre (soziale) Situation in Augenschein genommen wird und entsprechende Beratungen erfolgen. Durch dieses Verfahren könnte der unterstützungssuchende Mensch niedrigschwellig und ohne gerichtlichen Eingriffscharakter Unterstützung erfahren und damit der Erforderlichkeitsgrundsatz gestärkt werden.

Der Deutsche Verein spricht sich daher dafür aus, dass die Betreuungsbehörde als „Erste Anlaufstelle in Fragen der rechtlichen Betreuung“⁶ und damit als fachkundige Stelle profiliert wird, an die sich die Bürger/innen bei Fragen in Bezug auf rechtliche Betreuungen regelhaft zunächst wenden sollen. Die Betreuungsbehörde würde vor allem die Nachrangigkeit der rechtlichen Betreuung gegenüber anderen Hilfen prüfen, entsprechend beraten und gegebenenfalls den Kontakt zu anderen Sozialleistungsträgern und Leistungserbringern herstellen und so dafür Sorge tragen, dass frühzeitig Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch und andere Hilfen in die Wege geleitet werden, bevor eine rechtliche Betreuung durch das Betreuungsgericht beschlossen wird. Dabei sollte die Betreuungsbehörde mit der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten.

An der Möglichkeit der Betreuungsvereine, auch im Vorfeld von rechtlichen Betreuungen zu beraten, würde die Einführung der Betreuungsbehörde als „Erste Anlaufstelle in Fragen der rechtlichen Betreuung“ nichts ändern. Auch sollte es möglich bleiben, dass der/die Betroffene sich selbst an einen Betreuungsverein oder erforderlichenfalls direkt an das Gericht wendet. Die Entscheidung zur Einrichtung einer rechtlichen Betreuung bliebe selbstverständlich dem Betreuungsgericht vorbehalten.

⁶ In der aktuellen Fachdiskussion wird der Begriff der „Eingangsstanz“ verwendet. Dieser ist jedoch nicht weiter definiert, weshalb vorliegend von „Erste Anlaufstelle in Fragen der rechtlichen Betreuung“ gesprochen und diese mit ihren Aufgaben und Kompetenzen beschrieben wird.

Vorteile der Betreuungsbehörde als „Erste Anlaufstelle in Fragen der rechtlichen Betreuung“ sind erstens, dass die Betreuungsbehörde die Prüfung der Erforderlichkeit von rechtlicher Betreuung unter Berücksichtigung der sozialrechtlichen Ansprüche und der in Betracht kommenden Unterstützungsangebote vor Ort vornimmt, ohne dass vorher das Betreuungsgericht befasst werden muss und ohne dass parallel schon ein teures fachärztliches Gutachten eingeholt wird. Zweitens wird das Hin und Her zwischen Gericht und Betreuungsbehörde vermieden, das bei beiden Stellen zu Zeit- und Effizienzverlusten führt. Schließlich und am wichtigsten wird dem Menschen mit potenziellem Bedarf an rechtlicher Betreuung eine niedrigschwellige umfassende Beratung angeboten, die ihn zu der Unterstützung leitet, die er tatsächlich benötigt.

3. Erforderliche Ressourcen der „Ersten Anlaufstelle in Fragen der rechtlichen Betreuung“

Damit die Betreuungsbehörde ihre Arbeit als „Erste Anlaufstelle in Fragen der rechtlichen Betreuung“ leisten kann, müssen diverse Voraussetzungen geschaffen werden:

- Die möglicherweise auch historisch bedingten, zum Teil erheblich unterschiedlichen Verhältnisse vor Ort führen dazu, dass in einigen Ländern und Kommunen die Betreuungsbehörden ihren Aufgaben nach dem Betreuungsbehördengesetz (vgl. Anlage 1) unterschiedlich nachkommen. Die personelle, fachliche und sächliche Ausstattung der Betreuungsbehörde ist daher den gesetzlichen Erfordernissen anzupassen. Die bestehenden Steuerungs- und Netzwerkfunktionen der Betreuungsbehörde sind unter Berücksichtigung der Aufgaben der Betreuungsvereine zu stärken und gesetzlich zu normieren. Die Arbeitsgemeinschaften auf örtlicher Ebene sollten bundesweit unter verpflichtender Mitwirkung aller beteiligten Akteure etabliert und in die jeweiligen Durchführungsgesetze zum Betreuungsrecht aufgenommen werden.
- Die Umsetzung der betreuungsbehördlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Netzwerkarbeit zum Vollzug des Betreuungsbehördengesetzes erfordert eine interne statistische Erfassung von Daten zur Qualitätssicherung, Dokumentation und zum Controlling sowie die Erfassung von Daten nach Landesrecht, wofür eine technische Ausstattung und eine geeignete Software erforderlich sind. Im Hinblick

auf die Vergleichbarkeit von wesentlichen Grunddaten der Betreuungsbehörde wird eine einheitliche Sprachregelung empfohlen.

- Die gesetzlichen Bestimmungen im Bundesdatenschutzgesetz beziehungsweise den Datenschutzgesetzen der Länder sind in den örtlichen Betreuungsbehörden unter Berücksichtigung der besonders schutzbedürftigen Daten anzuwenden. Zudem bedarf es einer Ergänzung des Betreuungsbehördengesetzes um eine Regelung der datenschutzrechtlichen Befugnisse der örtlichen Betreuungsbehörde, wenn sie im Auftrag des Betreuungsgerichtes (§ 8 BtBG) im Sachverhalt ermitteln muss.⁷
- In den Betreuungsbehörden muss qualitätsvolle Arbeit gewährleistet werden. Dafür ist sicherzustellen, dass ein ausreichendes Fortbildungsangebot sowie regelmäßige Supervision zur Verfügung stehen und durch die Mitarbeiter/innen der Betreuungsbehörden zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung ihrer Kompetenzen genutzt werden.

4. Weitere flankierende Maßnahmen zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes

Die Beratung und Unterstützung auch von Vollmachtgeber/innen durch die Betreuungsbehörden sollte im BtBG gesetzlich normiert werden, da die Erteilung von Vollmachten gegebenenfalls auch einen Weg darstellt, um die Einrichtung rechtlicher Betreuungen zu vermeiden und somit zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes beiträgt.

⁷ Vgl. Gesetzentwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Ergänzung des Betreuungsbehördengesetzes (BtBG) vom 26. April 2006, BT-Drucks. 16/1339.