

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und
Soziales
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

BdB e.V.
Geschäftsstelle
Schmiedestraße 2
20095 Hamburg
Tel: 040-386 29 03-0
www.berufsbetreuung.de
info@bdb-ev.de
www.bdb-ev.de
Vereinsregister Hamburg 16753

Hamburg, den 08. März 2022

Geschäftszeichen: I.A.2 / A01

Stellungnahme des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts und zur Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (Drucksache 17/16317)

Der Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e.V. (BdB) vertritt die Interessen von rund 7.500 beruflich tätigen rechtlichen Betreuer*innen. Er ist die kollegiale Heimat seiner Mitglieder und macht Politik für deren Interessen. Der BdB stärkt seine Mitglieder darin, Menschen mit Betreuungsbedarf professionell zu unterstützen, ein Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen zu führen – selbstbestimmt und geschützt.

I. Vorbemerkungen

Nordrhein-Westfalen hat erstmals 1992 ein Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes erlassen (Landesbetreuungsgesetz - LBtG), zuletzt 2016 geändert. Das Ausführungsgesetz regelt u.a. die Zuständigkeit der Betreuungsbehörden auf örtlicher Ebene, die Aufgaben der überörtlichen Betreuungsbehörden, die Verantwortlichkeiten für das Verfahren für die Anerkennung der Betreuungsvereine sowie die Grundlage ihrer Förderung. Darüber hinaus werden Regelungen zur Stärkung der Zusammenarbeit in Betreuungsangelegenheiten auf örtlicher Ebene geschaffen.

Am 01.01.2023 tritt das Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts in Kraft, das viele substanzielle Veränderungen beinhaltet. Das neu geschaffene Betreuungsorganisationsgesetz (BtOG) ist in der Folge zum 1. Januar 2023 auf Landesebene umzusetzen, was die Anpassung des bisherigen Landesbetreuungsgesetzes nach sich zieht.

Des Weiteren wird das Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG) des Landes Nordrhein-Westfalen überarbeitet, allerdings handelt es sich um rein redaktionelle Folgeänderungen.

II. Stellungnahme

Zunächst einmal betrifft ein erheblicher Anteil der in diesem Gesetz enthaltenen Regelungen die Organisation und Zuständigkeiten verschiedener Behörden. Dazu kann ein Berufsverband für beruflich tätige rechtliche Betreuer*innen naturgemäß nur relativ begrenzt Aussagen treffen. Das primäre Interesse für die Berufsinhaber*innen besteht darin, dass die behördlichen Strukturen personell und fachlich in der Lage sind, ihre gesetzlichen Pflichten adäquat zu erfüllen.

Das Betreuungsbehördengesetz wird zum 01.01.2023 durch das erheblich erweiterte Betreuungsorganisationsgesetz (BtOG) ersetzt. In Anbetracht der neu auf die Behörden zukommenden Aufgaben (u.a. die Registrierung von Berufsbetreuer*innen gem. den §§ 23 ff. BtOG, das Vorhalten eines Beratungs- und Unterstützungsangebots einschließlich der Vermittlung geeigneter Hilfen gem. § 8 BtOG sowie die Zusammenarbeit mit Sozialleistungsträgern gem. § 8 Abs. 1 BtOG i.V.m. § 17 Abs. 4 SGB I in der ab dem 01.01.2023 geltenden Fassung) werden hier umfangreiche Neuregelungen erforderlich sein. Es ist allerdings unklar, wann das geschehen kann. Einzelheiten des Registrierungsverfahrens müssen gem. den §§ 23 Abs. 4, 24 Abs. 4 BtOG zunächst durch das BMJ mit Zustimmung des Bundesrats in Verordnungen festgelegt werden. Dieser Diskussionsprozess ist im Mai 2021 gestartet und dauert z.Zt. an.

Einsatz teilweise dienstunfähiger Beamt*innen als Behördenbetreuer*innen

Richtigerweise wird die Tatsache anerkannt, dass aufgrund der demografischen Entwicklung künftig mehr Menschen auf eine rechtliche Betreuung angewiesen sein werden. Beamt*innen, die aus gesundheitlichen Gründen ihre bisherige Tätigkeit nicht mehr ausüben können, sollen dabei verstärkt als rechtliche Behördenbetreuer*innen eingesetzt werden. Der Einsatz von Behördenbetreuer*innen wird in der Gesetzesbegründung als geeignetes Mittel benannt, dem wachsenden Betreuungsbedarf gerecht zu werden und soll „kostenträchtige Berufsbetreuungen“ vermeiden (*„Durch die Möglichkeit der Bestellung von Landespersonal entstehen im Gegensatz zur kostenträchtigen Berufsbetreuerbestellung keine zusätzlichen Aufwendungen, sondern es ergeben sich sogar Einsparpotenziale für den Landeshaushalt.“*). Dieses Vorgehen kritisiert der BdB deutlich und sieht darin einen falschen Lösungsansatz. Denn grundsätzlich sollte der Einsatz von Behördenbetreuer*innen nur zurückhaltend betrieben werden. Die Bestellung eines*einer Behördenbetreuer*in darf bzw. sollte nur dann erfolgen, wenn weder durch eine unabhängige, beruflich oder ehrenamtlich tätige Person noch durch einen Verein die Betreuung ausreichend geführt werden kann. Die Behörde ist somit „Ausfallbürge“ für den Fall, dass niemand anderes geeignet oder bereit ist, sich bestellen zu lassen.

Allerdings stellt sich die berechtigte Frage, ob von Dienstunfähigkeit bedrohte Beamt*innen die notwendigen fachlichen und methodischen Kompetenzen aufbringen können, die zur Berufsausübung nötig sind. Denn die Anforderungen sind hoch: Rechtliche Betreuer*innen unterstützen Menschen bei der Verwirklichung, Sicherung und Wiederherstellung ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit als Grundlage zur Gestaltung eines selbstbestimmten Lebens. Sie schützen die Menschenwürde ihrer Klient*innen in Situationen großer Verletzlichkeit. Sie organisieren, planen, koordinieren und kontrollieren komplexe Unterstützungsprozesse. Sie müssen in Situationen großer Not sensible Entscheidungen über Eingriffe in die Freiheitsrechte treffen. Aufgrund der Bedeutung der rechtlichen

Betreuung für die Klient*innen und der vielfältigen Erwartungen braucht es umfangreiche fachliche und methodische Kompetenzen. Um einen möglichst einheitlichen Qualitätsstandard bei Betreuungen zu gewährleisten, führt der Gesetzgeber richtigerweise ab 2023 Mindesteignungsanforderungen als Zulassungsbedingung für die Ausübung des Berufes ein. Ausgenommen hiervon sind Behördenbetreuer*innen, denn hier wird über die Fachkräfteregelung in § 3 BtOG eine ausreichende Fachlichkeit vermutet.

Von dieser Vermutung kann bei den von Dienstunfähigkeit bedrohten Beamt*innen allerdings explizit nicht ausgegangen werden, da diese Personengruppe voraussichtlich überwiegend fachfremde Hintergründe hat. In der Gesetzesbegründung (S. 18) heißt es hierzu: *„Das LaFin stellt sicher, dass die einzusetzenden Beamtinnen und Beamten die zur Führung einer Betreuung erforderlichen Sachkunde erlangen. Die erforderliche Sachkunde entspricht den Anforderungen an die Sachkunde für Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer nach § 23 BtOG. Für die notwendigen Schulungen der eingesetzten Beamtinnen und Beamten ist das LaFin zuständig.“* Diese Formulierung ist unklar. Es wird nicht deutlich, ob die Teilnahme an einem zertifizierten Sachkundekurs gemeint ist – oder nur etwas von der LaFin selbst organisiertes „Gleichwertiges“. Wenn nur etwas von der LaFin selbst organisiertes „Gleichwertiges“ damit gemeint ist, dann kann nicht gewährleistet werden, dass die vom Landesamt für Finanzen organisierten Schulungen tatsächlich das Niveau der für Berufsbetreuer*innen obligatorischen Sachkundekurse erreichen und es bleibt auch unklar, ob eine Erfolgskontrolle – wie sie für Berufsbetreuer*innen, z.B. in Form von Klausuren am Ende eines Modullehrgangs, vorgeschrieben wird – stattfinden soll. Der BdB fordert deshalb zu einer Klarstellung im Gesetz auf. Nach Ansicht des Verbandes ist es bei dieser Personengruppe sicherzustellen, dass ein zertifizierter Sachkundekurs erfolgreich besucht werden muss, wie von allen anderen Berufsbetreuer*innen, die nach dem 01.01.2020 ihre Tätigkeit aufgenommen haben, auch. Alles andere untergräbt den im Reformgesetz umgesetzten Qualitätsanspruch.

Wenn von Dienstunfähigkeit bedrohte Beamt*innen rechtliche Betreuungen übernehmen sollen, muss neben den genannten fachlichen und methodischen Kompetenzen auch sehr genau bewertet werden, ob die notwendigen sozialen und personalen Kompetenzen zur Berufsausübung vorhanden sind. Neben allgemeinen sozialen und personalen Kompetenzen, wie Urteils-, Entscheidungs- und Durchsetzungsvermögen, selbstständiges und eigenverantwortliches Arbeiten, Problem- und Konfliktlösungsvermögen, Fähigkeit zur kritischen Selbstreflexion usw. stellt sich gerade bei Beamt*innen, die eine Krankheitsgeschichte im persönlichen Hintergrund haben, die Frage, ob sie die erforderliche physische und psychische Belastbarkeit dauerhaft aufbringen können. Sollte dies nicht grundsätzlich gewährleistet sein, besteht die Gefahr, dass auf Grund bspw. vermehrter Ausfälle von Behördenbetreuer*innen die Unterstützung der vom Ausfall betroffenen Klient*innen und damit auch deren Möglichkeit auf rechtliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigt wird.

Zudem entsteht insgesamt der Eindruck, dass ansonsten dienstunfähige Menschen für das Führen von rechtlichen Betreuungen „immer noch gut genug“ sind. Dem Ziel der Betreuungsreform nach Verbesserung der Qualität in der rechtlichen Betreuung wird dies aus Sicht des BdB nicht gerecht und leistet darüber hinaus der überholten Vorstellung Vorschub „Betreuung kann jeder“.

Daher zweifelt der BdB das Vorhaben grundsätzlich an: Die ansteigenden Fallzahlen können nicht mit Beamt*innen abgedeckt werden, die aus gesundheitlichen Gründen ihre bisherige Tätigkeit nicht mehr ausüben können. Vielmehr sind neue Möglichkeiten zu diskutieren. In diesem Zusammenhang sollten nach Ansicht des BdB beruflich tätige rechtliche Betreuer*innen sowie Betreuungsvereine nicht als Kostenfaktor, sondern vielmehr als Teil der Lösung betrachtet und die Konzeption rechtlicher Betreuung überdacht werden. Denn der soziale Wandel in Deutschland hat große Auswirkungen auf rechtliche Betreuung. Beispiele hierfür sind eine Überalterung der Gesellschaft, der kontinuierliche Anstieg psychiatrischer und demenzieller Erkrankungen oder die Erosion familiärer und sozialer Kontexte. Es findet eine Verschiebung der ehrenamtlichen zur beruflich geführten Betreuung statt, der Anteil der ehrenamtlich geführten Betreuungen sinkt trotz vieler gesetzgeberischer „Gegenmaßnahmen“ seit Jahrzehnten und die Antwort darauf kann nach Ansicht des BdB nicht der verstärkte Einsatz von Dienstunfähigkeit bedrohter Beamt*innen sein. Vielmehr ist es aufgrund der gesellschaftlichen Herausforderungen angebracht, eine berufliche Betreuung als professionellen Kern der Institution rechtliche Betreuung anzusehen und damit die Voraussetzung dafür zu schaffen, Betreuungsqualität verbindlich zu definieren, Verfahren zu etablieren und Ehrenamtlichkeit nachhaltig zu sichern sowie fachlich und organisatorisch angemessen zu unterstützen. Andere Bereiche, die im Profi-Ehrenamt-Mix arbeiten, beschreiten diesen Weg schon lange erfolgreich (bspw. Pflege oder Feuerwehr).

Erweiterte Unterstützung

Mit den §§ 8 und 11 des BtOG wurde das Instrument der erweiterten Unterstützung neu geschaffen. Dabei handelt es sich um ein im Vorfeld einer Betreuung einzusetzendes temporäres Fall-Management, um die Einrichtung einer Betreuung möglichst zu vermeiden. Den Bundesländern wird in § 11 Abs. 5 BtOG die Möglichkeit eröffnet, dieses Instrument modellhaft zu erproben. Der BdB begrüßt grundsätzlich die Einführung des Instruments der erweiterten Unterstützung, ebenso die hier im Gesetzesentwurf getroffenen Regelungen zur Durchführung und Evaluierung der modellhaften Einführung. Sollten damit nicht notwendige Betreuungen vermieden werden können, ist dies i.S.d. Klient*innen begrüßenswert.

Der BdB setzt sich bereits seit Jahren für ein ähnliches – jedoch weitreichenderes – Modell ein, das „Konzept der selbstmandatierten Unterstützung“. Die selbstmandatierte Unterstützung – als Erweiterung zur gängigen rechtlichen Betreuung gedacht – bedeutet die Schaffung eines der rechtlichen Betreuung vorgelagerten bzw. gleichartigen selbstmandatierten Systems als weiterer fester Säule im Betreuungsrecht. Die rechtliche Betreuung, die mit einer gerichtlich mandatierten „ständigen“ Vertretungsmacht ausgestattet ist, wird nur dann erforderlich sein, wenn die betroffenen Personen einen hohen bzw. weitreichenden Bedarf an stellvertretenden (Rechts)-Handlungen haben und längerfristig nicht in der Lage sind, einer erforderlichen selbstmandatierten Unterstützung zuzustimmen oder dieses Verfahren explizit wünschen. Entscheidender Unterschied zum herkömmlichen, aber damit nicht überflüssigen System ist dabei der Zugang zu einer Unterstützung, die im Sinne des Gebots des mildereren Mittels als eine niedrigschwellige Form der Unterstützung zur Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gesehen werden kann.

Der Landesgesetzgeber sollte nicht nur die Möglichkeit zur Erprobung der erweiterten Unterstützung schaffen, sondern auch weiterer alternativer Modelle, wie der selbstmandatierten Unterstützung.

Bei der geplanten Erprobung der erweiterten Unterstützung ist allerdings die geringe Dimension zu monieren (8 ausführende Betreuungsbehörden - ca. 5000 geplante Verfahren). Um belastbare Aussagen über die Wirksamkeit dieses Modells treffen zu können, sollten nach Ansicht des BdB wesentlich mehr Betreuungsbehörden beteiligt werden.

Für eine erfolgreiche Erprobung sollte ebenso sichergestellt werden, dass die Unterstützungsmaßnahme auch von anerkannten Betreuungsvereinen, Betreuungsbüros und selbstständigen beruflich tätigen Betreuer*innen durchgeführt wird, wie es das BtOG auch formuliert (§ 8 Abs. 4 BtOG). Es ist wenig wahrscheinlich, dass diese Aufgabe zukünftig im nennenswerten Maße von Betreuungsbehörden übernommen werden kann, noch macht es fachlich Sinn.

Finanzierung der Betreuungsvereine

Betreuungsvereine brauchen eine ausreichende Basis für eine verlässliche Finanzierungsgrundlage und Planung durch das Land, auf die gem. § 17 BtOG auch ein Anspruch besteht. Dies gilt gerade auch in Anbetracht der ab 2023 auf die Betreuungsvereine zukommenden arbeitsintensiven neuen Aufgaben, insbesondere der Anbindung und Begleitung ehrenamtlicher Betreuer*innen sowie der Übernahme von Verhinderungsbetreuungen (§ 15 Abs. 1 Nr. 3, 4, Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BtOG sowie § 15 Abs. 2 Nr. 4 BtOG i.V.m. § 1817 Abs. 4 BGB in der ab dem 1.1.2023 geltenden Fassung). Darum ist es erfreulich, dass der Argumentation des BdB gefolgt worden ist und nun die Förderung von Betreuungsvereinen nicht mehr nur „anteilig“ geleistet werden soll, sondern durch eine „bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung durch das Land“.

Entscheidung über die Vergütungsstufe gem. § 8 VBVG

Die Entscheidung über die einem*iner Betreuer*in zustehende Vergütungsstufe soll gem. § 8 Abs. 3 VBVG dem Vorstand des örtlich zuständigen Amtsgerichts obliegen. Gem. § 8 Abs. 4 VBVG kann allerdings auf Landesebene eine andere Zuständigkeit festgelegt werden. Der BdB ist der Ansicht, dass diese Entscheidungen dem Landgericht übertragen werden sollten. Die Landgerichte sind bisher als Rechtsmittelinstanz für diese Entscheidungen zuständig gewesen, dort sind daher Fachwissen und Erfahrung bzgl. dieser speziellen Fragestellung vorhanden.

Registrierungsverfahren gem. den §§ 23 ff BtOG

Gegen eine die Registrierung als Berufsbetreuer ablehnende Entscheidung der Betreuungsbehörde sollte ein Widerspruchsverfahren möglich sein. Dies würde für alle Beteiligten zeit- und kostenintensive Verfahren vor den Verwaltungsgerichten vermeiden.

III. Zusammenfassung & Positionen des BdB e.V.

Angesichts der vielfältigen Neuregelungen werden umfangreiche Veränderungen beim Ausführungsgesetz notwendig sein. Gleichzeitig ist das Ausmaß einiger dieser Neuregelungen angesichts unabgeschlossener Diskussionsprozesse zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertbar.

Von Dienstunfähigkeit bedrohte Beamt*innen verstärkt als Behördenbetreuer*innen einzusetzen, um dem wachsenden Betreuungsbedarf gerecht zu werden, kritisiert der BdB. Vielmehr wäre eine nachhaltige Förderung von Berufsbetreuung sowie Betreuungsvereinen notwendig und angebracht sowie ein ergebnisoffener Diskurs für eine rechtliche Betreuung der Zukunft, z.B. durch Schaffung eines der rechtlichen Betreuung vorgelagerten bzw. gleichartigen selbstmandatierten Systems als weiterer fester Säule im Betreuungsrecht.

Abschließend weisen wir noch – auch, wenn es sich dabei nicht um einen Gegenstand des Landesbetreuungsgesetzes handelt – auf Folgendes hin:

Die Umsetzung der Reform des Betreuungsrechts wird für alle Beteiligten – und damit auch gerade für Berufsbetreuer*innen – mit erheblicher Mehrarbeit verbunden sein. So kommen auf Berufsbetreuer*innen u.a. ein Kennenlerngespräch bei neuen Klient*innen sowie neue Berichtspflichten zu (Anfangs- und Schlussbericht), es wird neue Besprechungspflichten geben (z.B. die Erörterung des Jahresberichts mit den Klient*innen). Insgesamt werden mehr Besprechungen mit den Klient*innen notwendig sein, u.a., um die Wünsche genauer festzustellen und den Klient*innen im Rahmen der Unterstützten Entscheidungsfindung bzgl. der zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen und der damit verbundenen Folgen ihrer Entscheidungen zu beraten. Diese Mehrarbeit muss selbstverständlich auch finanziert werden können. Der BdB bittet deshalb die Landesregierung, unsere Forderung zu unterstützen, dass innerhalb der aktuellen Legislaturperiode des Bundestages nicht nur der Effekt der Vergütungsanpassung von 2019 evaluiert, sondern auch der unvergütete Mehraufwand aus dem Reformgesetz, das am 01.01.2023 in Kraft tritt, berücksichtigt wird und dass – wenn die vorliegenden Ergebnisse der Evaluierung (Ende 2024) eine Anpassungsnotwendigkeit nachweisen – die Landesregierung sich für eine Erhöhung der Betreuervergütung (inkl. Dynamisierung und Abschaffung des dreiteiligen Vergütungssystems) noch in dieser Legislaturperiode des Bundestages einsetzt.

Hamburg, 08. März 2022