

Bitte um Stellungnahme der Mitglieder der Beiräte der beiden Forschungsvorhaben zur Qualität in der rechtlichen Betreuung und zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis

---

### Fragen im Überblick

1. Welche Erwartungen haben Sie im Lichte der Ergebnisse aus beiden Forschungsvorhaben an den anstehenden Reformprozess? Was könnten Sie beitragen?
2. Welche Funktion und Aufgaben soll die rechtliche Betreuung (zukünftig und/oder weiterhin) wahrnehmen? Ist eine nähere gesetzliche Beschreibung der Aufgaben angezeigt?
3. Welche Rolle soll das Ehrenamt im System der rechtlichen Betreuung einnehmen? Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen ehrenamtlicher und berufsmäßiger Betreuung?
4. Wie beurteilen Sie die Aufgabenverteilung unter den institutionellen Akteuren (Betreuungsbehörden, -gerichte und -vereine) im Betreuungssystem?
5. Sehen Sie für einen oder mehrere der Akteure Verbesserungspotential (im Hinblick auf ihre Aufgabenerfüllung)?
6. Sind aus Ihrer Sicht Gesetzesänderungen erforderlich? Wenn ja, welche?
7. Welche gesetzlichen Änderungen sind aus Ihrer Sicht im Betreuungsrecht erforderlich, um die Qualität der rechtlichen Betreuung für die Betroffenen, insbesondere durch Stärkung ihres Selbstbestimmungsrechts im Sinne von Artikel 12 der UN-BRK zu verbessern?
8. Welche Maßnahmen schlagen Sie vor, um den Erforderlichkeitsgrundsatz im Hinblick auf die effektivere Nutzung vorgelagerter „anderer Hilfen“ im Vorfeld und innerhalb eines Betreuungsverfahrens besser zur Geltung zu bringen?
9. Sollte das Gesetz Qualifikationsanforderungen für berufliche Betreuer/innen vorsehen? Welche wären aus Ihrer Sicht ggf. besonders wichtig?
10. Halten Sie das derzeitige Pauschalvergütungssystem im Grundsatz - unabhängig von der derzeitigen Vergütungshöhe und den derzeitigen Stundenansätzen - für erhaltenswert? Wie könnte ein alternatives Vergütungssystem ausgestaltet werden?
11. Die IGES schlägt in ihrem Abschlussbericht die Erprobung eines Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterten Assistenz vor. Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag? Stimmen Sie mit der Einschätzung der IGES überein, dass eine individuelle Assistenz und ein umfassendes Fallmanagement zu einer Stärkung des Selbstbestimmungsrechts und zu einer Vermeidung von rechtlichen Betreuungen führen können?

## 1. Welche Erwartungen haben Sie im Lichte der Ergebnisse aus beiden Forschungsvorhaben an den anstehenden Reformprozess? Was könnten Sie beitragen?

Die vorliegenden Ergebnisse beider Forschungsberichte legen die Notwendigkeit weitreichender Reformen nahe und bestätigen überzeugend die seit langem vom BdB festgestellten Struktur- und Qualitätsdefizite im deutschen Betreuungswesen und stellt sie jetzt auf eine objektivierte, empirisch hoch repräsentative Grundlage als Basis weiterer Diskussion über eine Reform der Betreuung hin zu mehr Qualität und Professionalität.

Der BdB hat zu jeweils beiden Forschungsberichten umfangreich Stellung bezogen.

Beide Forschungsvorhaben arbeiten sich an jeweils ihren speziellen und wichtigen Themengebieten rechtlicher Betreuung ab. Diesen betriebenen Aufwand begrüßen wir.

Jeweils beide Forschungsberichte erkennen Mängel im System rechtlicher Betreuung und konkludieren punktuell notwendige Veränderungsbedarfe. Auch wenn das deutsche Betreuungsrecht im internationalen Vergleich durchaus positiv hervorgehoben werden kann, werden angesichts der Ansprüche der UN-BRK höhere Erwartungen gesetzt, die das nationale Recht aktuell nicht erfüllt. Mit der Einführung des Betreuungsrechtes wurde Deutschland ein wichtiger Schritt hin zur Herstellung der Rechts- und Handlungsfähigkeit der Bürger/innen gegangen und es ist wichtig, dass diese Entwicklung fortgeführt wird. Eine Weiterentwicklung hin zu einem menschenrechtsorientierten Betreuungsrecht bedeutet nach Meinung des BdB, das System grundlegend zu betrachten.

*Die Erwartung des BdB im Lichte der Ergebnisse aus den beiden Forschungsberichten ist daher die konsequente Weiterentwicklung des Betreuungsrechts mit einer klaren menschenrechtlichen Ausrichtung als Ziel!*

Der BdB als größte Interessenvertretung des Berufsstandes „Betreuung“ setzt sich seit langem für die Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Betreuungsarbeit ein und bietet umfangreiche Antworten und entwickelte Konzepte zu wichtigen betreuungsrelevanten Themen wie „Qualitätskonzept“, „Qualitätskriterien und fachliche Standards“, „Betreuungsfachlichkeit“, „Qualifikation / Zulassungskriterien“, „Berufsaufsicht / Betreuerkammer“ usw.

*Der BdB bietet sich an, Reformprozesse inhaltlich mit zu begleiten und zu gestalten!*

## 2. Welche Funktion und Aufgaben soll die rechtliche Betreuung (zukünftig und/oder weiterhin) wahrnehmen? Ist eine nähere gesetzliche Beschreibung der Aufgaben angezeigt?

Die UN-Behindertenrechtskonvention konsequent umzusetzen bedeutet, Menschen mit Behinderung Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit ggf. benötigen (Art. 12). Dabei geht es nicht nur darum, Menschen bei ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen, sondern dies auf Grundlage ihres Willens und der persönlichen Präferenzen zu tun.

Rechtliche Betreuung unterstützt Menschen bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit und übernimmt eine Mitverantwortung für die Sicherstellung der individuell bestimmten Lebensweise ihrer Klient/innen.

Zwar lässt sich den §§ 1897 Abs. 1, 1901 Abs. 4 BGB (Grundsatz der persönlichen Betreuung; Auftrag, nach Möglichkeit die Krankheit oder Behinderung des Betreuten zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern“) bereits jetzt entnehmen, dass

stellvertretende Entscheidungen nur „letztes Mittel“ sein sollten – dem Klienten sollte nicht alles abgenommen werden, schließlich soll er lernen, seine Angelegenheiten wieder selbst zu besorgen), dies geht aus dem Gesetzestext selbst aber nicht ausreichend deutlich hervor und sollte dort ausdrücklich formuliert werden. Zusätzlich muss auf wissenschaftlicher Grundlage das dafür erforderliche „Handwerkszeug“ entwickelt werden.

Der BdB setzt sich – wie bereits unter Frage 1 erläutert – für eine umfassende Weiterentwicklung des Betreuungsrechts ein, um den genannten Paradigmen gerecht zu werden. Diese Reformvorschläge bedeuten eine *Erweiterung der Funktion und Aufgaben rechtlicher Betreuung* um die soziale Dimension betreuungsrechtlicher Praxis, die wiederum leider in beiden Forschungsberichten nicht konsequent aufgegriffen wird. Die juristischen Leitbegriffe, Definitionen und Anforderungen repräsentieren zwar eine wichtige Dimension der Betreuung, allerdings bildet sie nicht in Gänze die Betreuungswirklichkeit ab. Unterstützung bei der Entscheidungsfindung, Unterstützung bei der Kommunikation individueller Präferenzen und Entscheidungen gegenüber Dritten, Unterstützung bei der Hilfe- und Zielplanung sowie Auswahl und Koordination geeigneter Maßnahmen erfordern zielgruppenspezifische Kompetenzen in der Beratung, in der Sozialdiagnostik und im sozialen Management. Es muss neben dem rechtlichen Diskurs über Betreuung einen eigenständigen anerkannten Fachdiskurs geben, der auf sozialarbeitswissenschaftlicher Grundlage die berufsspezifischen Methoden und Verfahren definiert, der Orientierung für die Betreuungstätigkeit schafft und v.a. *alle* relevanten Dimensionen betreuender Funktionen miteinschließt.

Rechtliche Betreuung in Deutschland befindet sich auf einem verglichen hohen Niveau. Die weiterzuführenden Professionalisierungsbestrebungen, die notwendige qualitative Absicherung aber auch die Sicherstellung bedarfsgerechter Finanzierung usw. müssen nach Meinung des BdB verstärkt betrachtet und weiterentwickelt werden. Die Idee der selbstmandatierten Unterstützung, die v.a. den Zugang zu einer bedarfsgerechten Unterstützung im Wesentlichen erleichtern soll, wird als einer konsequenten Weiterentwicklung des Betreuungsrechts im Sinne der UN-BRK angesehen (vgl. Frage ??).

Das gesamte Betreuungssystem auf das Unterstützungsparadigma auszurichten, bedeutet konsequent weitergedacht die *Erweiterung der Funktionen bzw. Aufgaben rechtlicher Betreuung*, die sich entsprechend auch *gesetzlich anzeigen muss*. Die gesetzliche Vertretung als Kernaufgabe des Betreuers sollte daher durch die vorrangigen *Unterstützungs- und Beratungsfunktionen* ergänzt werden. In Ansätzen findet sich dies bereits im geltenden Recht, z.B. in der neuen Beratung zu Patientenverfügungen (§ 1901a Abs. 4 BGB) sowie im Rechtsdienstleistungsgesetz (§ 8 Nr. 1 RDG) und im Steuerberatungsgesetz (§ 4 Nr. 4 StBerG). Bei einer Neufassung sollte auf das Institut der Beistandschaft verwiesen werden, die an verschiedenen Stellen (Prozessordnungen, Verwaltungsverfahrenbestimmungen erscheint). Eine Ergänzung des § 1902 BGB könnte lauten:

*„Der Betreuer berät und unterstützt den Betreuten bei dessen eigener Wahrnehmung seiner Angelegenheiten, insbesondere als Beistand gegenüber Behörden und Gerichten. Soweit der Betreuer einen Vertretungsbedarf feststellt, vertritt er den Betreuten gerichtlich und außergerichtlich, auch gegenüber Behörden, als gesetzlicher Vertreter.“*

Ergänzend ist zu fragen, ob die Verfahrensunfähigkeit (in Gerichtsverfahren und Verwaltungsverfahren), die § 53 ZPO (der auch im Verwaltungsrecht gilt) bei Intervention des Betreuers fingiert, nicht langfristig gestrichen werden sollte. Es ist bedenklich, dass ein Betreuer die Möglichkeit hat, auch einem geschäftsfähigen Klienten in Gerichts- und Verwaltungsverfahren ohne besondere gerichtliche Entscheidung die Handlungsfähigkeit zu nehmen. Dies entspricht im Ergebnis einem Einwilligungsvorbehalt für diese Bereiche und ist mit den Grundsätzen des Betreuungsrechts (im Regelfall keine „Bevormundung“ sondern Hilfestellung, die Einrichtung einer Betreuung führt nicht zur Geschäftsunfähigkeit, sondern zur sogenannten Doppelzuständigkeit) nicht vereinbaren.

Es ist allerdings schwierig und wird vermutlich längere Zeit in Anspruch nehmen, hierzu ein schlüssiges Gesamtkonzept zu entwickeln, das sowohl dem Bedürfnis nach Verlässlichkeit der

abgegebenen Erklärungen in Gerichts- und Verwaltungsverfahren als auch den Freiheitsrechten betreuter Personen gerecht wird. Für eine Übergangszeit könnte aber zunächst eine Widerspruchslösung in das Gesetz aufgenommen werden.

Formulierungsvorschlag:

*„Wird in einem gerichtlichen (oder behördlichen) Verfahren ein Betroffener durch einen Betreuer vertreten, sind seine Erklärungen nicht maßgeblich, soweit der Betreuer diesen gegenüber dem Gericht (bzw. der Behörde) auf Anfrage unverzüglich widerspricht.“*

### 3. Welche Rolle soll das Ehrenamt im System der rechtlichen Betreuung einnehmen? Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen ehrenamtlicher und berufsmäßiger Betreuung?

Das Ehrenamt ist ein wichtiger und unabdingbarer Baustein der Betreuungslandschaft. Damit ehrenamtliche Betreuung qualitativ voll geleistet werden kann, bedarf es im Interesse der Betreuten einer gut ausgebauten Begleitung, Beratung und sonstiger Unterstützungsangebote für ehrenamtlich tätige Betreuer/innen. In dieser Hinsicht muss eine qualifizierte Einführung und Anleitung ehrenamtlicher Betreuer/innen, gerade auch von Familienangehörigen, gesichert sein.

Faktisch behindert die Förderpolitik vieler Länder und Kommunen seit Einführung der rechtlichen Betreuung die planmäßige Gewinnung und Unterstützung der Ehrenamtlichen.

Empfehlungen des BdB

- 1) Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen für die erforderlichen Einführungsangebote bzw. Beratungsstrukturen. Gleichzeitig sollten angesichts der Risiken einer nicht angemessenen Betreuungsarbeit für die betroffenen Personen wirkungsvolle Anreize für die Teilnahme aller ehrenamtlichen Betreuer/innen an regelmäßigen Beratungs- bzw. Reflexionsangeboten etabliert werden. Hierfür müssen die Betreuungsvereine angemessen und nachhaltig ausgestattet werden.
- 2) Der allgemeine Vorrang des Ehrenamtes sollte beibehalten bleiben. Dieser sollte aber beschränkt werden auf die Fälle des § 1897 Abs. 4 (Wünsche des Betroffenen) und Abs. 5 (familiäre Beziehungen).
- 3) Erprobung neuer Modelle der Zusammenarbeit zwischen Ehrenamtlichen und Berufsbetreuer/innen auch unabhängig von der Organisationsform (Betreuungsverein oder Betreuungsbüro). Entscheidend für ein starkes Ehrenamt ist die gesicherte Anbindung an professionelle fachkompetente Betreuer/innen. Ein Beispiel ist die sog. „Tandembetreuung“, die momentan relativ selten praktiziert wird<sup>1</sup>.
- 4) Gesetzlicher Anspruch der Ehrenamtler auf eine professionelle Begleitung bei grundrechtrelevanten Entscheidungen.
- 5) Alle ehrenamtlichen Betreuer sollten VOR einer Betreuerbestellung (und der Zustimmung nach § 1898 BGB) umfassend über ihre Pflichten informiert werden (evtl. durch Betreuungsbehörde?). Oft sind Ehrenamtler am Anfang sich in keiner Weise bewusst, dass sowohl gegenüber dem Betreuungsgericht Pflichten bestehen (Berichte, Reglungen), als auch gegenüber Behörden (sozialrechtliche Mitwirkungspflichten, § 60 SGB-I, steuerliche Erklärungspflichten, § 34 AO). Bienwald schlägt dazu vor, dass § 1897 Abs. 1 BGB (allgemeine Eignung) ergänzt wird durch die „Fähigkeit, sonstigen Mitwirkungspflichten nachzukommen“. Derzeit fallen entsprechende Kenntnislücken erst zu spät, frühestens beim Verpflichtungsgespräch mit dem Rechtspfleger (§ 290 FamFG) auf.

---

<sup>1</sup> Vgl. Qualitätsbericht, S. 223

- 6) In diesem Zusammenhang sollte die berufliche Betreuung grundsätzlich der Bewältigung solcher Krisen dienen; das Ganze sollte einhergehen mit einem obligatorischen Betreuungsplan (bisher nur in Ansätzen in § 1901 Abs. 4 BGB). Dieser sollte regelmäßig (halbjährlich?) in Besprechungen mit der Betreuungsbehörde (und Betreuungsvereinen?) auf seine Realisierung besprochen werden. Insbes. sollte der Betreuungsplan konkrete Schritte zur Betreuungsaufhebung oder zur Abgabe an Ehrenamtler vorsehen.

4. Wie beurteilen Sie die Aufgabenverteilung unter den institutionellen Akteuren (Betreuungsbehörden, -gerichte und -vereine) im Betreuungssystem?

&

5. Sehen Sie für einen oder mehrere der Akteure Verbesserungspotential (im Hinblick auf ihre Aufgabenerfüllung)?

&

6. Sind aus Ihrer Sicht Gesetzesänderungen erforderlich? Wenn ja, welche?

Der BdB sieht einen umfassenden Weiterentwicklungsbedarf des Betreuungssystems (vgl. Frage 1), die eine *Erweiterung der Funktionen bzw. Aufgaben für rechtliche Betreuer/innen mit sich bringen würde* (vgl. Frage 2). Dies bedeutet in der Folge auch eine z.T. umfassende *Veränderung der Aufgabenverteilung unter den weiteren institutionellen Akteuren*.

#### 1) Betreuungsbehörden & Betreuungsgerichte

An die Fähigkeiten von Betreuungsrichtern sind besondere Anforderungen zu stellen, diese müssen z.B. in der Lage sein, im Rahmen einer Anhörung auch mit psychisch kranken Menschen sinnvoll zu kommunizieren und benötigen für fundierte Entscheidungen zumindest Grundkenntnisse von psychischen Krankheitsbildern. Solche Kenntnisse sind aber nicht Gegenstand der Juristenausbildung. Es sollten in Zukunft keine Richter auf Probe mehr in diesen sensiblen aber bei vielen Richtern eher ungeliebten Bereich mehr „abgeordnet“ werden. Als Betreuungsrichter sollten möglichst nur noch solche Richter eingesetzt werden, die freiwillig in diesem Bereich arbeiten wollen und bereit sind, an speziellen Fortbildungen teilzunehmen.

Die Behörden wollen den Zugang zur beruflichen Betreuungsführung und die laufende Betreuungsarbeit steuern. Die erfolgreiche Umsetzung dieses Anspruches ist wiederum lokal sehr unterschiedlich. Nach Ergebnissen der beiden Forschungsvorhaben sollen diese betreuungsfachlichen kontroll- und qualifikationssichernden Funktionen deutlich intensiviert werden und es wird die Vergabe dieser Aufgabe an eine zentrale Stelle vorgeschlagen (Qualitätsstudie). Diese Empfehlung anerkennt der BdB grundsätzlich als einen Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ist deutlich zu kritisieren, dass dafür die überörtlichen Betreuungsbehörden vorgeschlagen werden.

Dagegen warnt der BdB vor einer zu umfänglichen behördlichen Kontrolle, die die fachliche Selbstständigkeit der Betreuung in Frage stellt. Betreuungsbehörden und -gerichte sind bei methodisch-fachlichen Themen häufig nicht die richtigen Aufsichtsinstanzen. Um die Qualität einer Betreuung (als Unterstützungsprozess) beurteilen zu können, verfügen sie meist nicht über die fachlichen Kenntnisse und ausreichend Ressourcen.

Der BdB lehnt eine Fachaufsicht zudem generell ab, da diese einer unabhängigen Betreuungsführung widerspricht. Zur Überwindung der Regelungsdefizite schlägt der Verband vor, die allgemeinen Maßstäbe der §§ 1896 ff. BGB berufsrechtlich zu konkretisieren und eine Betreuerkammer zu errichten, die den Berufszugang steuert, eine verbindliche Berufsordnung erlässt und die beruflich tätigen Betreuer/innen beaufsichtigt. Die notwendige Qualitätssicherung der Betreuungspraxis darf

die Unabhängigkeit der Berufsangehörigen nicht in Frage stellen. Die Unabhängigkeit ist Voraussetzung für eine konsequent personenzentrierte Unterstützung der Autonomie ihrer Klient/innen. Insofern wäre die Kammer eine geeignete Lösung, um den Beruf zu regulieren. Dafür sei auf die Ausarbeitungen von Prof. Dr. Winfried Kluth hinzuweisen ("Auf dem Weg zu einer Berufsbetreuerkammer - Eckpunktepapier aus juristischer Perspektive"), der auch einen konkreten Gesetzentwurf zur Errichtung einer Berufsbetreuerkammer vorsieht. Das Dokument kann bei Interesse beim BdB abgefordert werden.

Betreuungsbehörden sollten sich nach Meinung des BdB organisatorisch weiterentwickeln zu eigenständigen und unabhängigen Fachbehörden, weil sie so Ressourcen gezielter einsetzen können, entscheidungsfähiger werden und interne Konflikte mit den angesiedelten Sozialleistungsträgern unterbleiben. Damit würde sich gleichzeitig das Problem der nicht immer gesicherten Unabhängigkeit der Betreuungsbehörden gelöst werden. Die Beaufsichtigung des Einzelfalls verbliebe beim Gericht.

Bis dies umgesetzt wird, sollte sichergestellt werden, dass das Auswahlverfahren für Betreuer/innen nach sachgerechten, transparenten und überprüfbaren Kriterien stattfindet.

Überdies sollte kurzfristig die Personalknappheit der Betreuungsgerichte ernsthaft beseitigt werden.

## 2) Betreuungsvereine

Betreuungsvereine gewinnen, beraten und schulen ehrenamtliche Betreuer/innen. Zudem informieren sie Interessierte über Vorsorgevollmachten, Betreuungs- und Patientenverfügungen. Diese sogenannten Querschnittsaufgaben sind gesetzlich vorgeschrieben und werden staatlich gefördert. Jeder Verein muss sie erbringen, um seine Anerkennung nicht zu verlieren.

Vereine sind die einzigen Einrichtungen, die ehrenamtliche Betreuer/innen begleiten und schulen. Sie garantieren somit die notwendige Qualität in der Freiwilligenarbeit. Dies kommt den Klient/innen direkt zu gute. Die Zukunft der Vereine muss sicher sein! Sie müssen eine Betreuungsarbeit leisten können, die den Anforderungen der Klient/innen und den gesetzlichen Grundlagen entspricht.

Allerdings sind die Querschnittsaufgaben seit langem unterfinanziert und vielen Betreuungsvereinen fehlt mittlerweile das Geld, um ihren Auftrag zu erfüllen. Der Grund: Die zuständigen Landes-Sozialministerien haben ihre Förderung vielerorts reduziert oder so bemessen, dass eine kostendeckende Refinanzierung der Personal- und Sachkosten ausgeschlossen ist. Die Förderrichtlinien der Länder sind uneinheitlich und schließen z. B. die Finanzierung von Maßnahmen zur Beratung und Unterstützung Ehrenamtlicher nahezu aus.

Verschiedene Äußerungen von Landespolitikern in Zusammenhang mit der Absetzung der Abstimmung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes über eine Ehegattenvertretung im Bereich der Gesundheitsversorgung und eine Erhöhung der Betreuervergütung im Bundesrat weisen auf die Bedeutung der Betreuungsvereine hin und folgern daraus, dass die Arbeit der Betreuungsvereine durch eine Vergütungserhöhung gesichert werden müsse – auf die Situation selbständiger Berufsbetreuer wird dort im Gegensatz dazu aber nicht näher eingegangen. Zum Teil entsteht der Eindruck, dass unter Hinweis auf die Wichtigkeit der Querschnittsarbeit eine gesonderte Erhöhung der Betreuervergütung ausschließlich für Betreuungsvereine favorisiert wird.

Der BdB weist deshalb darauf hin, dass bzgl. der beiden Arbeitsbereiche der Betreuungsvereine – der Führung von Betreuungen sowie der sogenannten Querschnittsarbeit – eine getrennte Betrachtung erfolgen muss.

Wenn die Betreuungsvereine die Führung von Betreuungen nicht aus der dafür erzielten Vergütung finanzieren können, gilt das für selbständige Betreuer/innen selbstverständlich ebenso, deshalb darf insoweit kein „Sonderrecht“ für Betreuungsvereine geschaffen werden. Die Arbeit der selbständigen Betreuer/innen ist in diesem Bereich genauso wertvoll und wichtig wie die Arbeit der Vereinsbetreuer/innen und deshalb auch entsprechend der erbrachten Fachlichkeit zu finanzieren.

Die Querschnittsarbeit ist im Übrigen nicht aus der Vergütung für die Führung von Betreuungen, sondern durch eine Förderung auf landesrechtlicher Grundlage zu finanzieren. Eine Quersubventionierung ist weder zulässig noch sinnvoll, weder darf die Betreuervergütung für die Finanzierung der Querschnittsarbeit verwendet werden, noch darf umgekehrt mit für die Förderung der Querschnittsarbeit gezahlten Mitteln die Führung von Betreuungen subventioniert werden<sup>2</sup>.

Eine Finanzierung der Querschnittsarbeit durch eine höhere Vergütung der Führung von Betreuungen durch Vereinsbetreuer/innen hätte zudem die Folge, dass die Möglichkeiten der Querschnittsarbeit von der Anzahl der geführten Betreuungen abhängig wären. Eine Ausweitung der Querschnittsarbeit wäre dann nur möglich, wenn gleichzeitig die Anzahl der durch die Mitarbeiter/innen geführten Betreuungen erhöht werden würde. Dies würde aber die vorhandenen Ressourcen eines Betreuungsvereins derartig beeinträchtigen, dass eine qualitative Arbeit erschwert wird. Es ist zwar wichtig, dass die Vereinsmitarbeiter/innen auch selbst Betreuungen führen, da nur so die für eine Begleitung ehrenamtlicher Betreuer notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen gewonnen werden können, das Verhältnis der für die beiden Tätigkeitsbereiche sollte aber jedem Verein selbst überlassen werden.

Deshalb wäre eine höhere Vergütung alleine für die Führung von Betreuungen durch die Betreuungsvereine weder zulässig noch sinnvoll. Vielmehr wäre dafür zu sorgen, dass neben einer erforderlichen und angemessenen Erhöhung der Betreuervergütung separat eine verlässliche Grundlage für einen Anspruch auf die für eine qualitativ und quantitativ hochwertige Querschnittsarbeit erforderliche Fördermittel geschaffen wird. Das Thema Querschnittsarbeit wurde in der Stellungnahme richtigerweise auch mit aufgenommen. Die auskömmliche und einheitliche Finanzierung der Querschnittsarbeit aber auch die bessere Organisation dieser ist ein wichtiger Aspekt der Qualität in der Betreuung (Handlungsempfehlung 30).

Eine höhere Vergütung der Führung von Betreuungen durch Vereine hätte möglicherweise auch eine erhebliche negative Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit der Betreuungsvereine. Sie stünden mit einem höheren Vergütungsanspruch in Konkurrenz zu den „geringer bezahlten“ Berufsbetreuern und würden daher bei der Auswahl und Bestellung weniger berücksichtigt. Damit wäre dem Betreuungsverein vollständig die wirtschaftliche Grundlage entzogen.

Etwaigen Bestrebungen, für die Betreuungsvereine eine andere Lösung zu finden als für selbständig tätige Berufsbetreuer/innen, muss daher von vornherein eine klare Absage erteilt werden.

Neben der geforderten notwendigen Anpassung / Erhebung der Vergütung und der Zeitpauschalen (vgl. Frage 1) müssen nach Meinung des BdB die Fördermittel der Länder neu strukturiert und vereinheitlicht werden.

7. Welche gesetzlichen Änderungen sind aus Ihrer Sicht im Betreuungsrecht erforderlich, um die Qualität der rechtlichen Betreuung für die Betroffenen, insbesondere durch Stärkung ihres Selbstbestimmungsrechts im Sinne von Artikel 12 der UN-BRK zu verbessern?

#### *Voraussetzungen einer rechtlichen Betreuung (§ 1896 BGB)*

Auf dem Weg zu einem konventionsgerechten Betreuungsrecht sollte geprüft werden, inwieweit die Begrifflichkeiten in § 1896 BGB und die Definition bzw. Feststellung von Betreuungsbedürftigkeit im Verfahren nach §§ 271 ff. FamFG auf den neuen Begriff von Behinderung (Behinderung als Wechselbeziehung zwischen individueller Beeinträchtigung und sozialer Umwelt) abzustimmen wären. Nach aktuellen menschenrechtlichen Maßstäben sollte ein Gutachten zur Feststellung von Betreuungsbedürftigkeit den konkreten Unterstützungsbedarf bei der Ausübung der Rechts- und

---

<sup>2</sup> Vgl. die landesrechtlichen Förderrichtlinien von Betreuungsvereinen

Handlungsfähigkeit fokussieren. Es sollte eine Bestimmung eingeführt werden, wonach die Aufgabenkreise einen systematischen Lebenslagenbezug haben müssen.

#### *Kein sozialrechtlicher Anspruch auf eine unabhängige Unterstützung*

Es gibt keinen sozialrechtlichen Anspruch auf eine unabhängige Unterstützung bei der Besorgung persönlicher Angelegenheiten. Wer einen entsprechenden Bedarf hat, muss mit der rechtlichen Betreuung die gesetzliche Vertretung in Kauf nehmen. Die Schwere der Beeinträchtigung (Koma oder Lernbehinderung) spielt hierbei keine Rolle. Die einseitige Verankerung der Betreuung im Zivilrecht und ihre unabdingbare Kopplung mit der gesetzlichen Vertretung führen zu einer regulären (weil systemimmanenten) Verletzung des Gebots der Verhältnismäßigkeit (vgl. Frage 8).

#### *Objektives und subjektives Wohl (§ 1901 Abs. 2-3 BGB)*

In der Praxis mündet die Gegenüberstellung von Wunsch und Wohl typischerweise in einer Abwägungsentscheidung zwischen subjektiven Wünschen und objektivem Wohl (bestätigt durch die Rechtsprechung des BGH: XII ZR 77/06)<sup>3</sup>. Gemäß UN-BRK ist das objektive Wohl keine legitime Kategorie (vgl. General Comment No. 1, 21). Zu überprüfen wäre u.a. die im Gesetz verankerte Rangordnung zwischen Wohl und Wunsch, die dem Wohl gegenüber den Wünschen Vorrang einräumt oder zumindest eine entsprechende Interpretation der gesetzlichen Regelungen nahe legt. Zwar signalisiert § 1901 Absatz 2 Satz 2, dass die Wohlbestimmung nach subjektiven Kriterien erfolgen sollte, allerdings wird dieser Hinweis sogleich relativiert: „Zum Wohl des Betreuten gehört AUCH die Möglichkeit, im Rahmen seiner Fähigkeiten sein Leben nach seinen eigenen Wünschen zu gestalten.“ Folglich (signalisiert durch das Wörtchen „auch“) ist der Bezug auf das subjektive Wohl nur eingeschränkt wirksam, neben dem, was aus Sicht der Gesellschaft bzw. der Betreuerin ein gutes Leben ausmacht. Letzteres dürfte aber i.S. eines modernen menschenrechtlich orientierten Verständnisses von Betreuung keine Rolle spielen. Auch wenn der Mensch in Folge einer psychischen Krise zu einer freien Willensbestimmung nicht fähig ist, muss die Betreuerin das ggf. erforderliche ersetzende Handeln an dem subjektiven Lebensentwurf des Klienten in gesunden Zeiten ausrichten und nicht an einem gesellschaftlich definierten Begriff des Wohls. Der BdB empfiehlt eine Überprüfung der Formulierungen im BGB, die das Verhältnis von Wohl und Wunsch beschreiben. Außerdem sollte geprüft werden, ob und ggfs. wie die verschiedenen Begriffe des „Willens“ in den §§ 1896 bis 1908i BGB im weiteren Reformprozess vereinheitlicht werden können.

#### *Unzureichende Verankerung des Unterstützungsparadigmas (u.a.: § 1896 Abs. 1, Satz 1; § 1901 Abs. 2, Satz 1; § 1902)*

Das Unterstützungsparadigma und die Fähigkeitsperspektive sind im deutschen Betreuungsrecht nur unzureichend verankert. Ausgangspunkt für eine Betreuung ist die (partielle) Unfähigkeit der betroffenen Person (§ 1896 Abs. 1 BGB). Die aktive Rolle wird dem Betreuer zugeschrieben: Er hat die Angelegenheiten des Betreuten zu besorgen (§ 1897 Abs. 1 BGB) und den Betreuten gerichtlich und außergerichtlich zu vertreten (§ 1902 BGB). Von „Unterstützung“ ist im deutschen Betreuungsrecht nicht die Rede. Den Vorrang einer beratenden bzw. unterstützenden Betreuung können wir bei gegebener Rechtslage nur indirekt aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz und dem Rehabilitationsauftrag nach § 1901 Abs. 4 Satz 1 BGB ableiten<sup>4</sup>.

Das Betreuungsverfahren muss auf den konkreten Unterstützungsbedarf bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit neu ausgerichtet werden. Es muss sorgfältig geprüft werden, bei welchen Formulierungen, Begriffen oder Konzeptionen des deutschen Betreuungsrechts die Pflicht

---

<sup>3</sup> Vgl. Brosey, Dagmar (2013): Wunsch und Wohl betreuter Menschen im Lichte der UN-BRK. In Valentin Aichele (Hg.): Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Seite 355-374. Deutsches Institut für Menschenrechte. Nomos Verlag

<sup>4</sup> Zur Kritik an der Unfähigkeitsperspektive im deutschen Betreuungsrecht vgl. Tolmein, Oliver (2012): Artikel 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht. In: UN-Behindertenrechtskonvention mit rechtlichen Erläuterungen. Antje Welke (Hrsg.). Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge

einer konventionsgemäßen Auslegung an ihre Grenzen stößt und wo infolgedessen sprachliche bzw. inhaltliche Veränderungen am Gesetzestext angezeigt sind.

#### *Vertretung des Betreuten (§ 1902 BGB)*

Diese Regelung erweckt den Eindruck, die Vertretung der Person wäre die herausragende Aufgabe von Betreuer/innen und nicht letztes Mittel im Betreuungsprozess. Hier sollte eine deutlichere Regelung erfolgen („Der Betreuer unterstützt den Klienten. Er kann ihn gerichtlich und außergerichtlich vertreten.“ o.ä.).

#### *Einwilligungsvorbehalt und Geschäftsfähigkeit (§ 1903 und § 104 BGB)*

Die Regelungen zur Geschäftsunfähigkeit und zum Einwilligungsvorbehalt müssen überprüft werden. Maßstab ist die Unterstützungsperspektive, die Anerkennung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Freiheit zum Risiko als Bestandteil der Menschenwürde. Menschen mit Behinderungen haben das Recht, gleichberechtigt mit Anderen riskante Entscheidungen zu treffen und sich ggf. auch selbst zu schädigen. Die Achtung der individuellen Freiheit darf allerdings nicht mit der Missachtung von Schutzbedürftigkeit einhergehen. Es ist daher zu prüfen, inwiefern die Regelung der so genannten „natürlichen Geschäftsunfähigkeit“ in §§ 104 Nr. 2, 105 Abs. 1 BGB und andere, damit im sachlichen Zusammenhang stehende Regelungen (z.B. §§ 105 Abs. 2, 105a, 130, 630d Abs. 1, 1304, 1314 Abs. 2 Nr. 1, 2229 Abs. 4 BGB, aber auch §§ 827 BGB, 20, 21 StGB) diesen Anforderungen genügen. Auch ist zu prüfen, ob der Einwilligungsvorbehalt, der ohne oder gegen den Willen der betreuten Person eingerichtet wird, mit der UN-BRK kompatibel ist.

#### *Unterstützung der Rechts- und Handlungsfähigkeit im Sozialrecht verankern*

Der Gesetzgeber sollte ein sozialrechtliches Pendant zur zivilrechtlichen Betreuung schaffen und (unabhängig von der gerichtlichen Bestellung eines gesetzlichen Vertreters) Zugang zu Angeboten einer qualifizierten Unterstützung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gewährleisten (vgl. Parallelbericht der BRK-Allianz, Seite 25)<sup>5</sup>. Der BdB hat mit dem Modell der selbstmandatierten Unterstützung ein entsprechendes Praxismodell vorgelegt, das das System der rechtlichen Betreuung sinnvoll erweitert: In einem von Trägern sowie Diensten unabhängigen Setting können Menschen mit Behinderungen Unterstützungsleistungen zur Besorgung ihrer persönlichen Angelegenheiten in Anspruch nehmen. Sie beauftragen die Unterstützungsperson selbst. Die Sicherung der Maßnahmen erfolgt durch ein geregeltes Zulassungs- und Kontrollverfahren, das die Umsetzung einer qualifizierten Unterstützungsarbeit gewährleistet. Durch dieses Angebot können nicht erforderliche Bestellungen gesetzlicher Vertreter/innen für erwachsene Personen vermieden werden und gleichzeitig der Zugang zu einer bedarfsgerechten Unterstützung sichergestellt werden.

#### *Abschaffung der Möglichkeit, eine Betreuung „in allen Angelegenheiten“ einzurichten und des damit verbundenen Wahlrechtsausschlusses*

Die Kopplung von Betreuung und Wahlrecht entbehrt einer sachlichen Grundlage, weil das Betreuungsverfahren nicht auf die Fähigkeit der Betroffenen ausgerichtet ist, Wesen und Bedeutung einer Wahl zu verstehen. Auch verstößt der Wahlrechtsausschluss gegen den Gleichheitsgrundsatz: Es gibt keinen Wahlrechtsausschluss für Personen, die Hilfe in allen ihren persönlichen Angelegenheiten benötigen und von einer bevollmächtigten Person unterstützt und vertreten werden. Im Sinne des behindertenpolitischen Paradigmenwechsels von der paternalistischen Fürsorge zur unterstützten Selbstbestimmung muss das Wahlrecht als „grundlegendes demokratisches Mitwirkungsrecht“<sup>6</sup> () so ausgestaltet werden, dass Bürger/innen mit intellektuellen oder psychosozialen Beeinträchtigungen die Unterstützung und Assistenz erhalten, die sie benötigen, um ihr Wahlrecht gleichberechtigt mit Anderen ausüben zu können.

---

<sup>5</sup> Palleit, Leander: Gleiches Wahlrecht für alle? Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte 2011. Seite 17

<sup>6</sup> Palleit, Leander: Gleiches Wahlrecht für alle? Policy Paper, Deutsches Institut für Menschenrechte 2011. Seite 17

Darüber hinaus setzt sich der BdB dafür ein, die Möglichkeit einer Betreuung in allen Angelegenheiten abzuschaffen. Sie widerspricht der betreuungsrechtlichen Leitidee einer differenzierten Anwendung rechtlicher Betreuung bezogen auf konkrete Bedarfe in klar definierten Handlungsbereichen.

#### *Stellvertretende Einwilligung in eine Sterilisation (§ 1905 BGB)*

Das deutsche Betreuungsrecht erlaubt (unter engen Voraussetzungen) die Sterilisation einer betreuten Person ohne deren ausdrückliche Einwilligung. Der UN-Fachausschuss hat die Bundesregierung in den Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht aufgefordert, den entsprechenden § 1905 BGB aufzuheben und die Sterilisierung ohne ausdrückliche Einwilligung des/der Betroffenen gesetzlich zu verbieten. Allerdings wird die bloße Abschaffung der Regelung nicht ausreichen, um sicher zu stellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen ihre Fortpflanzungsfähigkeit behalten können. Vielmehr müssen Staat und Gesellschaft – auf der Grundlage empirischer Untersuchungen – die konkreten Konfliktlagen ins Blickfeld rücken, um Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer reproduktiven Rechte unterstützen und diesbezügliche Barrieren abbauen zu können. Im Falle einer bloßen Abschaffung des § 1905 ohne die erforderliche Befassung mit der sozialen Wirklichkeit besteht die Gefahr, dass sich bestehende Konfliktlagen in eine Grauzone verlagern und keine Verbesserung der Lage betroffener Menschen eintritt.

#### *Schutzfunktion betreuungsrechtlicher Zwangsmaßnahmen*

Aus Sicht des UN-Fachausschusses darf es keine Zwangsmaßnahmen geben: Eine Behandlung kann nur auf freiwilliger Basis erfolgen, Zwangsunterbringungen sollten verboten werden, freiheitsentziehende Maßnahmen durch chemische und andere Mittel seien eine Form der Folter und in jedem Fall zu unterbinden.<sup>7</sup> Diese aus Sicht der Betreuungspraxis radikale Position entspricht dem entschlossenen Engagement der Menschenrechtler gegen die weltweit verbreitete Gewalt an Menschen mit Behinderungen im Kontext von psychiatrischer Behandlung und Versorgungsstrukturen. Der BdB begrüßt dieses Engagement zum Schutz von Personen mit Behinderungen vor Missbrauch, Übervorteilung oder erniedrigender Behandlung ausdrücklich; schließlich ist die Wahrung und Förderung der Autonomie eine zentrale Funktion rechtlicher Betreuung. Allerdings kann nach unserer Auffassung eine Unterbringung oder Behandlung gegen den geäußerten Willen in Ausnahmefällen geboten sein. Eine Person hat das Recht, vor sich selbst geschützt zu werden, wenn sie in einem akuten psychischen Ausnahmezustand zur Einsicht in die Notwendigkeit einer Behandlung krankheitsbedingt nicht fähig ist und die eigene körperliche oder soziale Existenz zu zerstören droht. Diese Person ihrem Schicksal zu überlassen, wäre eine Missachtung von Artikel 17 UN-BRK („Schutz der Unversehrtheit der Person“).

#### *Betreuungsrechtliche Zwangsmaßnahmen*

Es sind größte Anstrengungen zu unternehmen, um Eingriffe in die Freiheitsrechte zu verhindern. Im Rahmen inklusiver Forschungsprojekte muss die Frage beantwortet werden, welche gewaltfreien Wege es gibt, betroffene Personen davor zu bewahren, in einer Situation der psychischen Krise und/oder krankheitsbedingten Wahrnehmungsstörung die eigenen Lebensgrundlagen zu zerstören. In keinem Fall dürfen freiheitsentziehende Maßnahmen der Kompensation von Versorgungsdefiziten dienen.

#### *Informationen vor Einrichtung einer Betreuung*

Es kommt immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Betreuern und deren Klienten, weil diese vor Einrichtung der Betreuung nicht ausreichend über die damit verbundenen und aus Sicht der Klienten negativen Folgen informiert werden. So gehen viele Klienten zunächst davon aus, dass es sich bei der Betreuung um eine vom Staat finanzierte Sozialleistung handelt und fühlen sich getäuscht, wenn Sie dann nach einiger Zeit feststellen müssen, dass sie eine Jahresgebühr entrichten

---

<sup>7</sup> Concluding observations on the initial report of Germany: 30 a), 33, 38 b). Online: Siehe Fußnote 1

und für die Betreuervergütung selbst aufkommen müssen und z.B. im Fall einer Erbschaft wegen bereits gezahlter Vergütung in Regress genommen werden können. Klienten fühlen sich dann hintergangen und oft wird das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen dem Klienten und seinem Betreuer dadurch erheblich belastet.

Ähnlich verhält es sich in Bezug auf die Mitteilungspflichten, denen ein Betreuer nachkommen muss, auch wenn dies dem Klienten schaden kann (kein Zeugnisverweigerungsrecht vor Gericht, Mitteilungspflicht gem. § 60 Abs. 1 SGB I, Pflichten gegenüber dem Finanzamt usw.).

Unseres Erachtens wäre zumindest gegenüber Personen, die über einen freien Willen verfügen und für die gem. § 1896 Abs. 1a BGB nur mit deren Einverständnis eine Betreuung eingerichtet werden kann, eine Informationspflicht in das Gesetz aufzunehmen. Man kann nicht erwarten, dass diese Folgen dem Bürger bekannt sind und sollte ihn deshalb in die Lage versetzen, alle wesentlichen Aspekte bei der Entscheidung über die Einrichtung einer Betreuung zu berücksichtigen (in anderen Bereichen ist dies durchaus üblich, siehe z.B. § 630c Abs. 3 BGB – Informationspflicht von Ärzten und anderen Behandelnden gegenüber einem Patienten über mit einer Behandlung verbundene selbst zu tragende Kosten).

## 8. Welche Maßnahmen schlagen Sie vor, um den Erforderlichkeitsgrundsatz im Hinblick auf die effektivere Nutzung vorgelagerter „anderer Hilfen“ im Vorfeld und innerhalb eines Betreuungsverfahrens besser zur Geltung zu bringen?

Eine rechtliche Betreuung soll nur dann eingerichtet werden, wenn sie erforderlich ist und der Bedarf an Unterstützung bei der Besorgung der persönlichen Angelegenheiten nicht durch andere Hilfen gedeckt werden kann. Betreuungsbehörden sollten die vor Ort bestehende Infrastruktur möglichst passgenau zu aktivieren, so dass betreuungsvermeidende Hilfeangebote und Ansprüche („andere Hilfen“) genutzt werden können.

Es ist zu beobachten, dass Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten versuchen, den gesetzlichen Auftrag nach BtBG im Einzelfall gerecht zu werden. Allerdings können Betreuungsbehörden nur so gut sein, wie ihre personelle fachliche Ausstattung ist und wie die Möglichkeiten vor Ort aussehen. Aus diesem Grunde stehen andere Hilfen lokal oft nicht zur Verfügung, weil es sie entweder nicht gibt oder Betroffene sie nicht abrufen können.

Der BdB stellt daher fest, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz nicht immer und in jedem Einzelfall konsequent beachtet und umgesetzt wird und die Einrichtung einer Betreuung wie auch die Wahl der Aufgabenkreise nicht in jedem Einzelfall die erforderliche und / oder verhältnismäßige Maßnahme darstellen.

Gleichzeitig kommt die IGES Studie zur „Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes“ zu dem Ergebnis, dass Betreuungen kaum zu ersetzen sind und nur fünf bis zehn Prozent der Betreuungen mit vorgelagerten anderen Hilfen in einem der Betreuung ähnlichen System zu ersetzen sind.

Der BdB ist der Ansicht, dass das Erforderlichkeitsgrundsatzgebot bzw. das Gebot des milderer Mittels konsequenter umgesetzt werden muss, weil anderenfalls das Recht auf Selbstbestimmung der betroffenen Person verletzt wird. Dabei unterstützt der der Verband die von der Staatlichen Koordinierungsstelle nach Artikel 34 UN-Behindertenrechtskonvention (Fachausschuss Freiheits- und Schutzrechte) ebenfalls formulierten und seit langem diskutierten Option einer sozialrechtlichen „Betreuungshilfe“. Folgende Leitfragen wurden dabei verfasst<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Staatlichen Koordinierungsstelle nach Artikel 34 UN-Behindertenrechtskonvention (Fachausschuss Freiheits- und Schutzrechte) (2017): Das deutsche Betreuungsrecht im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention Positionspapier der Staatlichen Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK (Fachausschuss Freiheits- und Schutzrechte), S. 13 f.

- Kann Betreuung als Teilhabeleistung konzipiert und umgesetzt werden, um den Aspekt der Assistenz und Bemächtigung zu stärken und die enge Bindung des Systems an die gesetzliche Vertretung zu lockern?
- Welche Unterstützungskonzepte sind geeignet, um Menschen mit Betreuungsbedarf i.S. der §§ 1896 ff. die Hilfe anbieten zu können, die sie benötigen, um ihre persönlich-rechtlichen Entscheidungen treffen und umsetzen zu können, ohne das hierbei zwingend ein/e Betreuer/in als gesetzlicher Vertreter vom Gericht bestellt werden muss?
- Könnte „rechtliche Betreuung“ als Teilhabeleistung mit einem Modell der gewählten bzw. selbst beauftragten Vertretung kombiniert werden?

Der BdB setzt sich für eine grundlegende Weiterentwicklung des Betreuungsrechts ein und bietet mit der Idee der differenzierten Mandatierung im Rahmen des Konzepts der „selbstmandatierten Unterstützung“ eine Reformkonzept an, die das System rechtlicher Betreuung im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention weiterentwickelt und eine effektivere Nutzung vorgelagerter „anderer Hilfen“ bedeuten würde

Das Modell der selbstmandatierten Unterstützung ist ein unabhängiges personenzentriertes und bürgerrechtsorientiertes Unterstützungsmanagement, das auf der Grundlage einer systematischen Fallanalyse und kooperativen Fallsteuerung Menschen bei der Realisierung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Besorgung ihrer Angelegenheiten unterstützen soll.

Entscheidender Unterschied zum herkömmlichen aber damit nicht überflüssigen System ist dabei der *Zugang* zur Unterstützung, der im Sinne des Gebots des milderen Mittels als eine niedrigschwellige Form der Unterstützung zur Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gesehen werden kann.

Der BdB ist der Meinung, dass ein vermuteter oder festgestellter *Betreuungsbedarf* mit den Möglichkeiten der Beratung, Unterstützung und Vertretung gedeckt werden kann. Ein *Vertretungsbedarf* zur Erledigung von Angelegenheiten einer Klient/in allein ist *kein* hinreichender Grund, eine gesetzliche Vertretungsmacht zu verleihen. Die Achtung und Förderung der Selbstbestimmung erfordert zunächst die Möglichkeit einer Beauftragung durch den/die Klient/in. Die Option einer *selbstbestimmten Übertragung* von Vertretungskompetenzen beseitigt nicht den Betreuungsbedarf. Dieser erübrigt sich erst dann, wenn es keine Angelegenheiten mehr zu regeln gibt.

Der BdB geht dabei von einem graduellen Selbstbestimmungskonzept aus, dass auch für die Erteilung einer Vollmacht zu gelten hat. Die betreuerische Unterstützung im Rahmen der selbstmandatierten Unterstützung umfasst, nach Maßgabe der Erforderlichkeit, Vertretungsleistungen, die (wenn möglich) privat mandatiert werden. Durch die Zurüstung eines personenzentrierten Unterstützungsmanagements mit der Option einer „gewillkürten Vertretung“ könnte in geeigneten Fällen auf eine gesetzliche Vertretung verzichtet werden.

Der BdB hält das Konzept selbstmandatierten Unterstützung für einen notwendigen Schritt, dem menschenrechtlichen Paradigma in der rechtlichen Betreuung gerechter zu werden. Das Konzept bedeutet nicht zuletzt eine grundlegende Weiterentwicklung des Betreuungsrechts – eines, dass das Recht auf Selbstbestimmung der betroffenen Menschen ernster nimmt und im Sinne der unterstützen Entscheidungsfindung Einschränkungen fundamentaler Menschenrechte auf ein Mindestmaß reduzieren würde.

## 9. Sollte das Gesetz Qualifikationsanforderungen für berufliche Betreuer/innen vorsehen? Welche wären aus Ihrer Sicht ggf. besonders wichtig?

Grundsätzlich ist der BdB der Meinung, dass das Thema „Qualifikationsanforderungen für berufliche Betreuer/innen“ notwendig, lange überfällig und elementar wichtig ist.

Der BdB ist der Ansicht, dass *kurzfristig* der Zugang zur Berufsbetreuung durch gesetzliche Zulassungskriterien geregelt werden muss. Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil – im weiteren Schritt: eine eigenständige betreuungsspezifische Ausbildung – muss als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um hohe Qualität zu gewährleisten. Ohne eine geeignete Qualifikation sollten neue Bewerber/innen zukünftig nicht mehr als Berufsbetreuer/innen eingesetzt werden, die hohe Verantwortung muss mit einem entsprechenden Qualifikationsniveau korrelieren.

Die Frage nach zentralen Qualifikationsanforderungen für berufliche Betreuer/innen ist in der Vergangenheit bereits intensiv vom BdB betrieben worden. Das wohl prominenteste Beispiel sind die Ergebnisse des Gesprächs „Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuer“ vom 09. August 2012 in Kassel. In diesem wurden von den wichtigsten Verbänden im Betreuungswesen<sup>9</sup> zentrale Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuer/innen verfasst<sup>10</sup>.

Die dargestellte kurzfristige Lösung erachtet der BdB jedoch als noch nicht vollständig und bezieht sich auf das aktuelle System der rechtlichen Betreuung mit ihrem verengten Qualitätsbegriff. Die juristischen Leitbegriffe, Definitionen und Anforderungen im Betreuungsrecht repräsentieren zwar wichtige Dimensionen der Betreuung, bieten allerdings keine fachliche Orientierung für die Betreuungstätigkeit. Der BdB macht sich stark für einen eigenständigen anerkannten Fachdiskurs rechtlicher Betreuung, der die soziale Dimension betreuungsrechtlicher Praxis miteinbezieht und der auf sozialarbeitswissenschaftlicher Grundlage die berufsspezifischen Methoden und Verfahren definiert, die ihrerseits wieder in die Qualitätsanforderungen für berufliche Betreuung einfließen muss.

Der beschriebene notwendige Fachdiskurs, das Streben nach einer weiterführenden Professionalisierung aber auch die Notwendigkeit der Durchsetzung der Einhaltung der Qualifikationsanforderungen ist nach Meinung des BdB mittel- bis langfristig a) nicht mit gesetzlich vorgeschriebenen Qualifikationsanforderungen und b) nicht mit einer zentralen behördlichen Aufsicht zu meistern.

Der BdB setzt sich dafür ein, dass *mittel- bis langfristig* eine auf Fachlichkeit fußende Berufsaufsicht im Rahmen einer Betreuerkammer diese Aufgaben qualitativ besser umsetzen kann. Die allgemeinen Maßstäbe der §§ 1896 ff. BGB sind berufsrechtlich zu konkretisieren und eine Betreuerkammer zu errichten, die den Zweck verfolgt, den rechtlichen Rahmen für die berufliche Ausübung der Betreuerstätigkeit auf ein neues Qualitätsniveau zu heben und der Kammer dabei zentrale Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung zuzuweisen. Berufskammern dienen vor allem der Durchsetzung der Einhaltung fachlicher Standards. Dabei soll die Berufsaufsicht nicht nur die Einhaltung der sachgerechten Betreuung sichern, sondern auch dem Fortkommen des Berufsstandes selbst, in dem dadurch Qualitätsstandards festgeschrieben, gesichert und fortentwickelt wird.

## 10. Halten Sie das derzeitige Pauschalvergütungssystem im Grundsatz - unabhängig von der derzeitigen Vergütungshöhe und den derzeitigen Stundenansätzen - für erhaltenswert? Wie könnte ein alternatives Vergütungssystem ausgestaltet werden?

Maßgeblich für die Auslegung der rechtlichen Vorgaben zur Betreuung im BGB, also vor allem die §§ 1896 ff. BGB, sind die gesetzlichen Vorgaben aus der UN-BRK und hier vor allem der Art. 12. Danach genießen Menschen mit Behinderungen zu jeder Zeit und unter allen Umständen die volle Rechts- und Handlungsfähigkeit. Soweit sie in der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gehindert sind, haben sie Anspruch auf Unterstützung, das Recht ausüben zu können.

---

<sup>9</sup> Bundesverband der Berufsbetreuer/innen (BdB e.V.), Betreuungsgerichtstag (BGT e.V.), Bundesverband freier Berufsbetreuer (BVfB e.V.), Bundeskonferenz der Betreuungsvereine (BuKo)

<sup>10</sup> [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=247](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=247)

Daraus ergibt sich dann *als die Bearbeitungszeit beeinflussendes Kriterium innerhalb eines Vergütungssystems* die Unterstützung bei der Rechts- und Handlungsfähigkeit, bestehend vor allem aus den Komponenten Unterstützung bei der Entscheidungsfindung und Umsetzung der Entscheidung in Handlung. Im BGB heißt das „Besorgung von Angelegenheiten“.

Die Planbarkeit der Ausgaben insgesamt ist wahrscheinlich das entscheidende Argument auf Seiten der Länder, sich für eine pauschalierte Bezahlung der Betreuer/innen zu entscheiden. In den Ländern wird Betreuung bis heute vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Kostenbelastung gesehen. Inhalte spielen im derzeitigen System bislang nur eine untergeordnete Rolle und angesichts der eingangs beschriebenen Ansprüche ist das derzeitige Pauschalvergütungssystem nach Meinung des BdB *grundsätzlich zu reformieren*. Einige Beispiele der gegenwärtigen Probleme und falscher Ansätze des derzeitigen Vergütungssystems:

- Viele Einzelheiten sind im Gesetz nicht eindeutig geregelt. So sind aufgrund der jetzigen Regelung zahlreiche zeitraubende und teure Gerichtsverfahren durch mehrere Instanzen erforderlich um zu klären, ob eine Ausbildung oder eine Hochschulausbildung gem. § 4 Abs. 1 VBVG als vergütungssteigernd anzuerkennen ist oder ob eine bestimmte Wohnform als Heim im Sinne des § 5 Abs. 1 – 3 VBVG anzusehen ist.
- Fehlender Bezug zur Fachlichkeit der Betreuung.
- Das aktuelle Vergütungssystem regt nicht dazu an, im erforderlichen Umfang die Angelegenheiten der Klienten zu unterstützen. Unter finanziellen Gesichtspunkten ist das Gegenteil lukrativ. Finanziell belohnt wird der/die Betreuer/in, der/die wenig Arbeitszeit pro Klient/in aufwendet. Zeitaufwendige und mit viel Verantwortung einhergehende Betreuungen mögen fachlich spannend und herausfordernd sein, wirtschaftlich gesehen ist es eher eine Dummheit, derartige Fälle zu bearbeiten.
- Bezogen auf das geltende Vergütungssystem bedeutet dies, dass aus „Entscheidungen im Sinne von“ dann – wegen der Zeitersparnis – schnell, „Entscheidungen vermutlich im Sinne von“ werden und der Weg hin zu einer „Entscheidung für den Klienten, weil es das Beste für ihn ist“ ist dann nicht mehr weit weg (vgl. Qualitätsstudie).
- Das staatliche Interesse, die Kosten im Betreuungsbereich zu verringern, führt auch immer mehr dazu, dass minderqualifizierte Personen zu Betreuern bestellt werden. Insgesamt jedenfalls sind das keine Anreize, eine möglichst gute Betreuungsqualität abzuliefern. Wenn in Zukunft – so wie das aktuelle der Fall ist – die Vergütungssätze nur alle 10 bis 15 Jahre angepasst werden und dann diese Anpassung hinter der Entwicklung von Preisen für Waren und Dienstleistungen zurück bleibt, ist auch dieser Punkt im Ergebnis ein Faktor für weniger Qualität in der Betreuung.
- Unsere Mitglieder berichten uns häufig von Schwierigkeiten in Zusammenhang mit gegen einen Klienten oder dessen Erben festgesetzten bzw. festzusetzenden Vergütungsansprüchen. Erben müssen vor einer Festsetzung zunächst gefunden und angehört werden und sofern einem Betreuer nicht die Vermögenssorge übertragen wurde oder die Betreuung aufgehoben kann er sich die Vergütung nicht wie sonst üblich selbst dem Vermögen entnehmen sondern muss unter Umständen versuchen, seinen Anspruch im Wege der Zwangsvollstreckung durchzusetzen. Zum Teil bleiben solche Vollstreckungsversuche auch erfolglos, weil der (ehemalige) Klient das eigentlich für die Vergütung einzusetzende Geld inzwischen anderweitig ausgegeben hat. Das führt dazu, dass solche Vergütungsansprüche dann nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und mit viel zusätzlicher Arbeit durchgesetzt werden können. Vor dem Hintergrund, dass Betreuer ohnehin mit ihrer Arbeit in Vorleistung treten müssen und zudem – anders, als die meisten anderen Unternehmer – zu Beginn der Tätigkeit keine Sicherheiten verlangen können, ist dies nicht zumutbar. Wir schlagen deshalb vor, dass die Vergütung in Zukunft – unabhängig davon, ob die Stundenzahl für die Betreuung mittelloser oder nicht mittelloser Klienten in Ansatz zu bringen ist – grundsätzlich aus der Staatskasse gezahlt wird, die dann gem. den §§ 1836e, 1908i Abs. 1 BGB beim Betreuten Regress nehmen kann. Zum Beispiel bzgl. der Vergütung von Verfahrenspflegern wird dies gem. § 277 Abs. 5 Satz 1 FamFG schon jetzt so gehandhabt, ohne dass dies zu Problemen geführt hätte.

Der BdB beschäftigt sich bereits seit längerem mit der Erarbeitung eines Vorschlages für ein neues qualitätsorientiertes und leistungsgerechtes Vergütungssystem für beruflich tätige Betreuer/innen. Die Eckpunkte sollen im Folgenden genannt werden.

*Ein neues Vergütungssystem sollte folgende Ziele berücksichtigen:*

- den fachlichen, zeitlichen, personellen und sächlichen Aufwand für die Betreuungsführung decken (Bedarfsdeckung),
- einfach in der Anwendung sein und Streitvermeidend wirken
- fallbezogen Besonderheiten berücksichtigen
- die Betreuungsqualität fördern
- der Fallkomplexität gerecht werden
- sich dynamisch an Entwicklungen im Betreuungsbereich anpassen und
- eine Planbarkeit bezüglich der zu erzielenden Umsätze ermöglichen

*Ergänzend zum Vergütungssystem muss ein Stundensatz einheitlicher gebildet werden, der*

- die eingebrachten materiellen und immateriellen Ressourcen des/der Betreuer/in widerspiegelt und
- der Bedeutung und Verantwortung, die die Betreuungsführung mit sich bringt, gerecht wird.

*Das Vergütungssystem sollte hinsichtlich ihrer Ausarbeitung*

- von einer unabhängigen Stelle
- auf wissenschaftlicher Basis
- unter Anwendung eines einheitlichen Bedarfsbemessungsmodells und
- Beteiligung der relevanten Verbände des Betreuungswesens entwickelt, gepflegt und weiterentwickelt werden.

Der Vergütungsanspruch soll – versehen mit einer Dynamisierungsregelung - gesetzlich geregelt sein.

11. Die IGES schlägt in ihrem Abschlussbericht die Erprobung eines Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterter Assistenz vor. Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag? Stimmen Sie mit der Einschätzung der IGES überein, dass eine individuelle Assistenz und ein umfassendes Fallmanagement zu einer Stärkung des Selbstbestimmungsrechts und zu einer Vermeidung von rechtlichen Betreuungen führen können?

Der BdB ist der Meinung, dass die Erprobung eines Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterter Assistenz grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung darstellt und zu einer Stärkung des Selbstbestimmungsrechts führen kann.

Wir verweisen auf die Stellungnahme, die der BdB diesbezüglich beim BMJV eingereicht hat<sup>11</sup>. In dieser hat sich der BdB grundsätzlich positiv zu diesem Modell ausgesprochen und auf entsprechend für eine praktische Umsetzung noch wichtige zu klärende Aspekte hingewiesen. Diese in kurzer Übersicht:

---

<sup>11</sup> "Stellungnahme zum vorgeschlagenen Modellprojekt „Erprobung einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und Assistenz“ im Rahmen des durchgeführten „Forschungsvorhabens zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ unter besonderer Berücksichtigung des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde“

Der BdB weist darauf hin, dass ein Modell der zeitlich begrenzten Fallverantwortung hinsichtlich des *methodischen Vorgehens* nicht ohne weiteres gleichgestellt werden kann mit der „gewöhnlichen“ Betreuungsarbeit. Zwar sollen die Parallelen dieses spezifischen Fallsettings zur regulären Betreuungsarbeit nicht missachtet werden, jedoch unterscheidet sich das Setting hinsichtlich Zielsetzung, Bedingungen und auch im Hinblick auf das methodische Vorgehen.

Der BdB macht deutlich, dass ein spezifisches Setting einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung von *gezielt qualifizierten Berufsbetreuer/innen* angeboten werden sollte.

Diese geforderte *Qualifizierungsmaßnahme* könnte eine Fort-/Weiterbildung speziell zu diesem Themengebiet sein, d.h. ein auf das Betreuungsmanagement sowie dem Case Management fußendes Clearing-Beratungsangebot.

Der BdB hätte in Verbindung mit dem Institut für Innovation und Praxistransfer in der Betreuung (ipb) die notwendige Infrastruktur und Kompetenzen für die Unterstützung, Ausarbeitung und Umsetzung.

Der BdB ist der Meinung, dass die notwendigen fachlichen Voraussetzungen zur Ausübung einer solchen zeitlich begrenzten Fallverantwortung nachweisbar vorhanden sein müssen. Dafür könnte eine Registrierung in das *Qualitätsregister (QR)* des BdB infrage kommen.

Der BdB ist der Meinung, dass der betroffene Mensch in Rahmen dieses Projektes das Recht erhalten sollte, freiwillig und kurzfristig eine *selbst mandatierte Stellvertretung* zu erhalten (vgl. Frage 2).

Die *Ausstattung an Zeit* kann sich nicht am aktuell gesetzlichen Rahmen orientieren, sondern muss deutlich drüber liegen. Es sollte daher ein noch zu errechnender Vorschlag eines realistischen Zeitbudgets benannt werden, der sich aus den Ergebnissen des Abschlussberichts zu Qualität in der rechtlichen Betreuung speist.

Die jetzige *Vergütungspauschale* kann nicht Finanzierungsgrundlage für das Modellprojekt sein. Da es sich bei den Klient/innen im Rahmen des Modells der zeitlich begrenzten Fallverantwortung i.d.R. um ein komplexes Beratungssetting handelt, welches ein hohes Maß an Fachkenntnissen abverlangt, sollte eine generelle Eingruppierung in die *höchste Vergütungsstufe* vorausgesetzt werden.

Kurz- bis mittelfristig sieht der BdB eine Erprobung und Anwendung eines Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterten Assistenz positiv gegenüber, sofern die offenen und zu klärenden Fragen beantwortet werden.

Langfristig setzt sich der BdB sich für eine grundlegende Strukturrevision des Betreuungsrechts ein und hat in diesem Rahmen das Modell der „*selbstmandatierten Unterstützung*“ erarbeitet (vgl. Frage 8).

Hamburg, 06.03.2018