

## Stellungnahme zur Reform des Betreuungsrechts

anlässlich der Veröffentlichung  
erster Ergebnisse aus den  
Diskussionen der vom Bundes-  
justizministerium eingesetzten  
Facharbeitsgruppen

### Worum geht es?

Für eine volljährige Person, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer Behinderung ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen kann, wird – soweit die Vertretung nicht durch eine sog. Vorsorgevollmacht<sup>1</sup>

geregelt ist – vom Amtsgericht auf Antrag eine Betreuerin bzw. ein Betreuer bestellt. Das betrifft aktuell etwa 1,25 Mio. Menschen in Deutschland. In knapp 600.000 Fällen wird die Aufgabe von insgesamt rund 16.000 Berufsbetreuerinnen bzw. -betreuern übernommen, in weiteren etwa 600.000 Fällen von Angehörigen und in den verbleibenden rund 50.000 Fällen von (anderen) ehrenamtlich Tätigen.<sup>2</sup>

Zwei vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) in Auftrag gegebene und im Herbst 2017 vorgelegte Gutachten<sup>3</sup> belegen zum einen erhebliche Qualitätsdefizite, zum anderen weisen sie ein Potenzial zur Vermeidung rechtlicher

- ///
- <sup>1</sup> Eine rechtliche Betreuung ist ausgeschlossen, wenn es eine wirksame und umfassende Vorsorgevollmacht gibt. Es wird empfohlen, die Vollmacht nicht unter eine Bedingung zu stellen („Für den Fall, dass ich einmal nicht mehr selbst entscheiden kann ...“), denn in einem solchen Fall müsste erst einmal geprüft werden, ob diese Bedingung eingetreten ist.
  - <sup>2</sup> Bei den Zahlen handelt sich um Schätzungen für das Jahr 2015 auf der Basis von Erhebungsergebnissen und statistischen Rahmendaten. Vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.), Qualität in der rechtlichen Betreuung, Nov. 2017, Kurzfassung, S. 1 f.
  - <sup>3</sup> IGES-Institut (Hrsg.), Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“, Okt. 2017; Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (Hrsg.), Qualität in der rechtlichen Betreuung, Nov. 2017.

Betreuung nach. Bereits im Frühjahr 2017 hatte die sog. Staatliche Koordinierungsstelle nach Art. 33 der UN-Behindertenrechtskonvention ein Gutachten vorgelegt und darin ebenfalls erhebliche Kritik am deutschen System der rechtlichen Betreuung und insbesondere an der Betreuungspraxis geäußert.<sup>4</sup> So verleiteten Formulierungen im deutschen Betreuungsrecht zu einer defizitorientierten Betreuungspraxis. Auch müssten die Zeitpauschalen und die Vergütung für die Berufsbetreuung so verändert werden, dass sie eine aktivierende und rehabilitative Betreuungsarbeit nicht länger behindern. Der Zugang zur Berufsbetreuung müsse gesetzlich geregelt, die gerichtliche Aufsicht gestärkt und die Unabhängigkeit von Betreuungsbehörden sichergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag auf eine Reform des Betreuungsrechts verständigt. Im Einzelnen sollen der „Vorrang sozialrechtlicher Hilfen vor rechtlicher Betreuung, die Qualität der Betreuung sowie Auswahl und Kontrolle von Betreuerinnen und Betreuern, das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen („Unterstützen vor Vertreten“) sowie die Finanzierung der unverzichtbaren Arbeit der Betreuungsvereine“ gestärkt werden. Zudem haben die Koalitionspartner zugesagt, für „eine

angemessene Vergütung der Berufsbetreuerinnen und -betreuer [...] zeitnah Sorge [zu] tragen“.

### Was ist bisher geschehen?

Bereits in Kraft getreten ist das Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung. Das Gesetz, das am 27. Juli 2019 in Kraft getreten ist, sieht eine Anhebung der Vergütung von Berufsbetreuerinnen und -betreuern um durchschnittlich 17% vor.

Das federführende Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat im Juni 2018 einen interdisziplinären Diskussionsprozess begonnen, dessen übergeordnete Ziele die Stärkung von Selbstbestimmung und Autonomie unterstützungsbedürftiger Menschen im Vorfeld und innerhalb der rechtlichen Betreuung sowie die Verbesserung der Qualität rechtlicher Betreuung sind. Es wurden vier Facharbeitsgruppen eingerichtet, in denen neben Fachleuten auch Vertreterinnen und Vertreter von Interessenverbänden sowie von Ländern und Kommunen mitarbeiten. Der Prozess soll zum Jahresende 2019 abgeschlossen sein. Die vom BMJV veröffentlichten Zwischenergebnisse, auf die im nachfolgenden Abschnitt näher eingegangen wird, bestätigen den dringenden Handlungsbedarf.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Staatliche Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK, Das deutsche Betreuungsrecht im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention (Positionspapier von 2017). Das Papier ist abrufbar unter [https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/Koordinierungsstelle/ArbeitKO/Veroeffentlichungen/Veroeffentlichungen\\_node.html](https://www.behindertenbeauftragter.de/DE/Koordinierungsstelle/ArbeitKO/Veroeffentlichungen/Veroeffentlichungen_node.html).

<sup>5</sup> BMJV, Der interdisziplinäre Diskussionsprozess des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz „Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht“ – Erste Ergebnisse, 2019. Das Papier ist abrufbar unter [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/VorsorgeUndPatientenrechte/20190812\\_Diskussionsprouess\\_Betreuungsrecht\\_erste-Ergebniss.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/VorsorgeUndPatientenrechte/20190812_Diskussionsprouess_Betreuungsrecht_erste-Ergebniss.html)

## Wie muss es nun weitergehen und worauf kommt es aus Sicht der BAGSO an?

Die überwiegende Zahl der Menschen, die eine rechtliche Betreuerin oder einen rechtlichen Betreuer haben, sind Erwachsene zwischen 18 und 69 Jahren.<sup>6</sup> Ältere Menschen, vor allem Menschen mit einer demenziellen Erkrankung, sind jedoch eine stetig wachsende Gruppe unter den Betroffenen. Als Interessenvertretung von Seniorinnen und Senioren nehmen wir deshalb zu dem Reformvorhaben und zu den Empfehlungen der vom BMJV eingesetzten Facharbeitsgruppen Stellung und weisen auf die aus unserer Sicht wichtigsten und drängendsten Änderungsbedarfe hin.

### 1. Wir fordern eine konsequente Umsetzung geltender Prinzipien

#### a. Grundsatz der Subsidiarität

Andere Hilfen haben Vorrang vor einer rechtlichen Betreuung (§ 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB). Gemeint sind allgemeine Sozialdienste, sozialpsychiatrische Dienste, ambulantes betreutes Wohnen, Schuldnerberatungsstellen usw. Insbesondere in vielen ländlichen Gebieten müssen solche Angebote auf- bzw. ausgebaut und es muss ein barrierefreier Zugang gewährleistet werden. Die Angebote müssen qualitativ gut, individuell ausge-

richtet, aufsuchend und auf Dauer angelegt sein.<sup>7</sup> Dies ist aus Sicht der BAGSO ein notwendiger Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse – ein Prinzip, das sogar Verfassungsrang hat.

Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Unterstützung Betroffener bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche gegenüber den Sozialleistungsträgern.

Wir unterstützen zudem die im bisherigen Diskussionsprozess erhobene Forderung, im Gesetz klarzustellen, dass soziale Rechte nicht mit Verweis darauf versagt oder eingeschränkt werden dürfen, dass eine rechtliche Betreuerin oder ein rechtlicher Betreuer bestellt worden sei oder bestellt werden könnte. Ebenso unterstützen wir die Forderung, Betreuungsbehörden und Sozialleistungsträger bei der Vermittlung geeigneter Hilfen zur Zusammenarbeit zu verpflichten.<sup>8</sup>

Unabhängig davon unterstützen wir – ebenso wie die Facharbeitsgruppe 4 – die Empfehlung, das Modell eines zeitlich begrenzten Fallmanagements und erweiterter Assistenz im Vorfeld der Einrichtung einer Betreuung zu erproben und, z.B. nach Zielgruppen, zu spezifizieren.<sup>9</sup>

 6 Es handelt sich insbesondere um Menschen, die einen Unterstützungsbedarf aufgrund einer psychischen Erkrankung oder einer geistigen Behinderung haben.

7 Vgl. IGES-Institut (Hrsg.), Zentrale Ergebnisse des in Fußnote 3 genannten Gutachtens, S. 8.

8 Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 13 f.

9 Vgl. IGES-Institut (Hrsg.), Zentrale Ergebnisse des in Fußnote 3 genannten Gutachtens, S. 18 f.; darauf Bezug nehmend die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 15. – An Erfahrungen aus Projekten wie „Komplementäre Hilfen“ des Katholischen Sozialdienstes Hamm oder „SelbstBestimmt im Alter – Vorsorge-Unterstützung im Team“ der Bundesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros (BaS) kann und sollte dabei angeknüpft werden.

### **b. Grundsatz der Erforderlichkeit**

Eine Betreuerin bzw. ein Betreuer darf nur bestellt werden, wenn und soweit die Betreuung erforderlich ist. Dieser Grundsatz betrifft nicht nur die Frage, ob eine Betreuerin bzw. ein Betreuer bestellt wird, sondern auch die Fragen, *für welche Aufgabenkreise und für welchen Zeitraum* eine Betreuung notwendig ist. Die zuständigen Amtsgerichte setzen diesen wichtigen Grundsatz, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip unseres Grundgesetzes ergibt, in vielen Fällen nicht konsequent um. Die Ursachen dafür dürften Überlastung, zum Teil aber auch das Fehlen der spezifischen Qualifikation sein.

Wir unterstützen insoweit die Forderungen, die Möglichkeit abzuschaffen, eine „Betreuung in allen Angelegenheiten“ einzurichten und die gerichtlichen Überprüfungsfristen zu verkürzen, insbesondere wenn Betreuungen gegen den Willen des Betroffenen angeordnet werden.<sup>10</sup>

## **2. Wir fordern angemessene Rahmenbedingungen für die handelnden Akteure**

### **a. Justiz**

Wichtig ist, dass Richterinnen und Richter ebenso wie Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, bevor ihnen entsprechende Aufgaben übertragen werden, eine angemessene, in hohem Maße praxisorientierte Fortbildung im Betreuungsrecht absolvieren müssen, nicht zuletzt um sicherzustellen, dass sie sich von dem Bild des früher geltenden Entmündigungsrechts lösen.

Ferner muss sich die Fortbildung auch auf die Kommunikation mit ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern beziehen. Eine übermäßig formalisierte Ansprache und befehlsmäßig formulierte Aufforderungen schrecken mögliche Engagierte ab, als ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer tätig zu werden.

Entsprechend vorbereitet müsste es – neben der wichtigen Kontrollfunktion – Aufgabe der Gerichte sein, Angehörige und andere ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer in ihre Aufgaben einzuführen.

Damit die Gerichte, insbesondere die für viele Aufgaben zuständigen Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, diesen Forderungen gerecht werden können, bedarf es einer Begrenzung der zu bearbeitenden Verfahren auf ein vertretbares Maß (siehe auch unter b.).

Vor dem Hintergrund der festgestellten mangelhaften Bearbeitung von nicht förmlichen Beanstandungen und Beschwerden unterstützen wir außerdem den Vorschlag, ein niedrighwelliges Beschwerde-Management einzuführen.<sup>11</sup>

### **b. Berufsbetreuerinnen und -betreuer**

Die rund 16.000 Berufsbetreuerinnen und -betreuer nehmen eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe wahr. Zu einem sehr großen Teil kümmern sie sich um mittellose Menschen. Diese Arbeit verdient mehr Anerkennung. Dazu gehört insbesondere auch eine angemessene Vergütung.

<sup>10</sup> Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 3 f.

<sup>11</sup> Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 7 f.

Ein am 27. Juli 2019 in Kraft getretenes Gesetz sieht eine Anhebung der Vergütung um durchschnittlich 17% vor (s.o.). Nach vielen Jahren des Stillstands war diese Anhebung überfällig. Sie ist nach Auffassung vieler Fachleute allerdings zu gering und es fehlt eine Dynamisierungsregelung. Wir sehen das Gesetz daher nur als einen ersten Schritt in die richtige Richtung an.

Zur Qualität der Betreuung gehört aus unserer Sicht ein Mindestmaß an persönlichen Kontakten mit den Betroffenen. Wir meinen, dass dies auch gesetzlich garantiert sein sollte. Unabhängig davon unterstützen wir die Forderung, dass Betreuerinnen und Betreuer verpflichtet werden, im Jahresbericht über Art und Umfang der persönlichen Kontakte zu berichten.<sup>12</sup>

Wir sind uns bewusst, dass eine Begrenzung der Zahl der Betreuungen bzw. die Festlegung eines Mindestmaßes an Kontakten für sich allein genommen die Qualität nicht erhöht. Entscheidend sind viele weitere Faktoren, allen voran die Qualifikation. Wichtig ist deshalb die Anerkennung als Beruf und die damit verbundene Einführung einer Mindestqualifikation.

### **c. Ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer**

Wir teilen die Einschätzung, dass hinsichtlich der Anforderungen zwischen Angehörigen und anderen ehrenamtlichen Betreuern unterschieden werden muss, wenn es um die Einführung verpflichtender Maßnahmen

zur Vorbereitung oder Begleitung ihrer Tätigkeit geht.<sup>13</sup> Angebote zur Vorbereitung und Begleitung sollten in jedem Fall deutlich ausgebaut werden – und auch für Vorsorgevollmächttige zugänglich sein.

### **d. Betreuungsvereine**

Deutschlandweit gibt es etwa 800 behördlich anerkannte Betreuungsvereine, deren Arbeit zum Teil von den Bundesländern finanziert wird. Tätigkeitsschwerpunkte sind die Übernahme von Betreuungen, die Beratung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer sowie die Aufklärung über Vorsorgevollmacht, Patientenverfügung.

Als Schnittstelle zwischen ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern, Betroffenen sowie beteiligten Behörden und Gerichten haben die Vereine eine zentrale Rolle. Sie sorgen für die Befähigung, Begleitung und Entlastung von Angehörigen und anderen ehrenamtlichen Betreuern, eine Unterstützung, die dem im Gesetz formulierten Vorrang des Ehrenamts gerecht wird und vor allem den betreuten Menschen dient. Die Anbindung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer, insbesondere der Angehörigen, an die Vereine ist für die Qualität der Betreuung von erheblicher Bedeutung.

Die Finanzierung der Arbeit dieser Vereine, die eine öffentliche Aufgabe übernehmen, muss deshalb bundesweit gesichert werden. Dass die Vereine im Durchschnitt jeweils für rund 800 Betreuungen zuständig sind, aber jeweils nur eine halbe hauptamtliche

 12 Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 5 unten.

13 Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 10 f.

Kraft beschäftigen können, verdeutlicht ihre schwierige, zum Teil dramatische Lage. Dabei müsste das bestehende Angebot nicht nur erhalten, sondern ausgebaut werden. So sollten die Vereine verstärkt auch Vorsorgevollmächtigte beraten und begleiten, die sich sehr häufig um ältere Menschen kümmern (s.o.). Sie können das freilich nur, wenn sie hierfür ausreichende Ressourcen zur Verfügung haben.

#### **e. Betreute Menschen und ihre Angehörigen**

Betreute Menschen müssen besser über ihre Rechte informiert werden. Auch ist ihre Beteiligung im gerichtlichen Verfahren sicherzustellen. Das betrifft in besonderer Weise die Auswahl des Betreuers bzw. der Betreuerin. Wir unterstützen insoweit die Forderung nach einer deutlicheren Regelung des Vorrangs von Wunsch und Wille des Betroffenen bei der Betreuerauswahl sowie nach einem verpflichtenden Kennenlerngespräch zwischen Betroffenen und potenziellen Betreuern.<sup>14</sup>

Auch die Verfahrensrechte der Angehörigen müssen gestärkt werden. Wir unterstützen den Vorschlag, eine Pflicht des Betreuers (auch wenn dieser selbst Angehöriger ist) einzuführen, nahen Angehörigen und sonstigen Vertrauenspersonen Auskunft zu erteilen und eine Beschwerdeberechtigung dieses Personenkreises im Interesse des Betroffenen einzuführen.<sup>15</sup> Diese Rechte

und Pflichten sollten analog auch für den Fall der Vorsorgevollmacht gelten.

Wie im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vereinbart, sollten Ehepartner und Lebenspartner mit einer gesetzlichen Vertretungsbefugnis ausgestattet werden, um in Eilfällen Entscheidungen über medizinische Behandlungsmaßnahmen treffen zu können, auch wenn keine Vorsorgevollmacht vorliegt und (noch) keine rechtliche Betreuung bestellt wurde.<sup>16</sup>

Wir begrüßen die Einbeziehung Betroffener in den laufenden Reformprozess, weisen aber darauf hin, dass für solche Beteiligungsprozesse neue, zugehende Formate entwickelt und erprobt werden müssen.

### **3. Wir fordern eine Modernisierung und Erweiterung des Erwachsenenschutzes**

Den Vorgaben in der UN-Behindertenrechtskonvention folgend, sollte Deutschland seine Regelungen zum Schutz erwachsener Menschen modernisieren. Wir fordern insbesondere, das in Art. 12 der UN-Behindertenrechtskonvention enthaltene Postulat der unterstützten Entscheidungsfindung ausdrücklich in das deutsche Betreuungsrecht aufzunehmen und umzusetzen, d.h. den Betroffenen auch tatsächlich die Unterstützung zu gewährleisten, die sie benötigen, um selbst eine Entscheidung zu treffen.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 3.

<sup>15</sup> Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 6.

<sup>16</sup> Unter den Mitgliedern der Facharbeitsgruppe 3 ist die Notwendigkeit einer solchen Regelung umstritten, vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 12 f.

<sup>17</sup> Vgl. das in Fußnote 4 zitierte Positionspapier.

Wir unterstützen insoweit die Forderung nach einer grundlegenden Überarbeitung der zentralen Vorschriften, um den grundsätzlichen Vorrang „des Willens, der Wünsche und der Präferenzen des Betreuten“ klarer zu regeln.<sup>18</sup> Auch die geforderte stärkere und effektivere Nutzung von im Gesetz bereits angelegten Instrumenten wie ein zu führendes Einführungsgespräch und die Erstellung eines Betreuungsplans durch die Berufsbetreuerin bzw. den Berufsbetreuer<sup>19</sup> findet unsere ausdrückliche Zustimmung. Schließlich teilen wir – unabhängig vom Alter der betreuten Person – die Forderung, dass der „Rehabilitationsauftrag“ anders als bisher auf die Wiederherstellung bzw. Verbesserung der (rechtlichen) Handlungsfähigkeit auszurichten ist.<sup>20</sup>

Eingriffe in die Freiheitsrechte sind so weit wie möglich zu verhindern, zumindest aber auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. In keinem Fall dürfen freiheitsentziehende Maßnahmen zur Kompensation von strukturellen und/oder personellen Versorgungsdefiziten eingesetzt werden.<sup>21</sup>

Auch in der Häuslichkeit müssen Menschen, die aufgrund von Pflegebedürftigkeit oder Demenz in Abhängigkeit von anderen leben, im Bedarfsfall konsequent vor Misshandlung und Vernachlässigung geschützt werden. Dazu gehören neben Beratungs-

und Entlastungsangeboten für pflegende Angehörige auch präventive Interventionsmöglichkeiten von Behörden und Gerichten, wie sie vom Deutschen Familiengerichtstag bereits im Jahr 2005 gefordert wurden.

#### **4. Wir fordern eine bundesweite Aufklärungskampagne**

Hintergründe, Verfahren und Folgen der Einrichtung einer rechtlichen Betreuung müssen besser erklärt werden, insbesondere auch, um die Unterschiede zu der 1992 abgeschafften Entmündigung bewusst zu machen. Es muss deutlicher werden, dass mit der Betreuung nicht in die Rechte der Betroffenen eingegriffen wird, sondern jemand bestimmt wird, der die zu betreuende Person bei der Wahrnehmung ihrer Rechte unterstützt.

Eine Vorsorgevollmacht bietet die Möglichkeit, selbst über die Vertretungsperson zu entscheiden und zwar bevor der Bedarf einer rechtlichen Betreuung besteht. Dieses wichtige Instrument wird zwischenzeitlich von vielen älteren Menschen genutzt. Es bestehen aber auch Missbrauchsgefahren, auf die verstärkt hingewiesen werden muss.<sup>22</sup> Eine Vorsorgevollmacht ist nämlich nur dann die bessere Lösung, wenn kein Zweifel besteht, dass die bevollmächtigte Person, wenn es darauf ankommt, im Sinne

 18 Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 5.

19 Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 4 f.

20 Vgl. die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 5 unten.

21 Vgl. das in Fußnote 4 zitierte Positionspapier.

22 Vgl. auch die in Fußnote 5 zitierte Veröffentlichung des BMJV, S. 12.

des Betroffenen entscheiden wird und nicht danach, was er oder sie selbst für „vernünftig“ hält.

Schließlich darf nicht verschwiegen werden, dass die Arbeit von Betreuerinnen und Betreuern bislang – bedauerlicherweise – *zu wenig* und die von (Vorsorge-) Bevollmächtigten in aller Regel *gar nicht* kontrolliert wird.

*Diese Stellungnahme wurde im August 2019 vom Vorstand der BAGSO verabschiedet.*

**Herausgeber**

**BAGSO**  
**Bundesarbeitsgemeinschaft**  
**der Seniorenorganisationen e.V.**

Thomas-Mann-Str. 2-4  
53111 Bonn  
Telefon 02 28 / 24 99 93 0  
Fax 02 28 / 24 99 93 20  
kontakt@bagso.de  
www.bagso.de

Die BAGSO vertritt über ihre 120 Mitgliedsorganisationen viele Millionen ältere Menschen in Deutschland.