

23. August 2011

Durchwahl: (0511) 8 79 53 - 29

Aktenzeichen: 432-00/00 Kö/Br

432-10

432-11

432-12

Rundschreiben Nr. 742/2011**Betreuungswesen;**

1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz und der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung
2. Entwürfe von Empfehlungen zum Anforderungsprofil der Betreuungsbehörden und zur Anerkennung von Betreuungsvereinen

Zu 1.: NLT-RdSchr. Nr. 606/2011 vom 11.07.2011

Zu 2.: NLT-RdSchr. Nr. 492/2011 vom 08.06.2011

Mit den beiden Bezugsrundschreiben hatten wir über das Gesetzesvorhaben zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz und der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung sowie über die Entwürfe von Empfehlungen zum Anforderungsprofil der Betreuungsbehörden und zur Anerkennung von Betreuungsvereinen informiert.

I.**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz und zur Allgemeinen Vorbehaltsverordnung**

Auf der Grundlage der zahlreichen und zum Teil sehr ausführlichen Rückmeldungen aus der Mitte der Betreuungsbehörden haben wir in diesen Tagen zu dem o. g. Gesetzentwurf im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens gegenüber dem Niedersächsischen Justizministerium (MJ) wie folgt Stellung genommen:

„Für die Übersendung des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Betreuungsgesetz (Nds. AGBtG) und die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

I. Grundsätzliche Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf

Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung wird eine rechtliche Grundlage dafür angestrebt, dass die bisher als ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Niedersächsischen Landesamtes für Soziales, Jugend und Familie (LS) sowie dienstunfähige bzw. begrenzt dienstfähige Landesbeamte zukünftig von den Betreuungsgerichten als Behördenbetreuerinnen und -betreuer bestellt werden können. Dem LS wird insofern die Funktion einer **weiteren** Betreuungsbehörde im Sinne von § 2 Betreuungsbehördengesetz (BtBG) zugewiesen. Ferner soll die Zuständigkeit für die Anerkennung von Betreuungsvereinen nach § 1908 f BGB von den örtlichen Betreuungsbehörden auf das LS verlagert werden.

Im Vergleich zu den vor vier Jahren diskutierten Überlegungen des Landes zur Einrichtung einer **überörtlichen** Betreuungsbehörde, die wir bekanntlich strikt abgelehnt hatten, beschränkt sich das jetzige Gesetzesvorhaben auf einige wenige Regelungsinhalte, die aber ebenfalls große Auswirkungen auf die Arbeit der Landkreise und kreisfreien Städte haben, die die Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörde – mit Ausnahme der Anerkennung von Betreuungsvereinen – bekanntlich im eigenen Wirkungskreis wahrnehmen. Aus diesem Grund sind die Vorbehalte der kommunalen Praxis gegenüber dem beabsichtigten Gesetzesvorhaben groß.

Zu § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs

Vereinzelt sind unter Hinweis auf die auch in der Begründung zum Gesetzentwurf (B. Besonderer Teil, zu Nr. 2 Buchst. b) verdeutlichte Gegenansicht (Bienwald, FamRZ 2007, 1860) generelle rechtliche Bedenken gegen eine landesgesetzgeberische Befugnis geäußert worden, Betreuungen auch durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer weiteren Betreuungsbehörde (neben der örtlichen Betreuungsbehörde) führen zu lassen. Wir gehen davon aus, dass dieser Frage im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens noch weiter nachgegangen wird.

Die großen Vorbehalte seitens der Betreuungsbehörden ließen sich aus unserer Sicht allenfalls dann abbauen, wenn beim vorgesehenen Einsatz von Landesbediensteten als Behördenbetreuer ein Höchstmaß an Transparenz und Kooperation sowie Akzeptanz der Kompetenzen und Zuständigkeiten der örtlichen Betreuungsbehörden im eigenen Wirkungskreis gewährleistet würde. Keineswegs darf sich das LS zukünftig Schritt für Schritt von einer weiteren Betreuungsbehörde zu einer überörtlichen Betreuungsbehörde entwickeln.

Unnötige Reibungsverluste und parallele Aufgabenwahrnehmungen durch das Nebeneinander der örtlichen Betreuungsbehörden und des LS als weitere Betreuungsbehörde müssen unbedingt verhindert werden, und zwar auch im Verhältnis zu den Betreuungsgerichten, die letztlich über Auswahl und Bestellung der Betreuerinnen und Betreuer entscheiden. Wir gehen dabei davon aus, dass das Vorschlagsrecht weiterhin bei den örtlich zuständigen Betreuungsbehörden verbleibt, in deren Bereich der zu Betreuende seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.

Zu § 1 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs

Die im Rahmen der Gesetzesänderung zugleich beabsichtigte Übertragung der Zuständigkeit für die Anerkennung von Betreuungsvereinen von den örtlichen Betreuungsbehörden auf das LS halten wir – trotz des gesetzlichen Landesvorbehalts -

für nicht sachdienlich. Selbst wenn Neugründungen von Betreuungsvereinen nach Einschätzung der kommunalen Praxis kaum noch zu erwarten sind, kann ohne hinreichende Kenntnis der jeweiligen betreuungsrechtlichen Infrastruktur und der Bedarfe vor Ort keine sachgerechte Entscheidung über etwaige Anträge getroffen werden. Das LS müsste daher vor einer Entscheidung immer auf eine Stellungnahme der örtlichen Betreuungsbehörde zurückgreifen. Eine Aufgabenverlagerung würde insofern keine Verwaltungsvereinfachung, sondern vielmehr einen unnötigen Eingriff in bewährte Verfahren und das vertrauensvolle Zusammenspiel der Beteiligten vor Ort bedeuten.

Wir lehnen die vorgesehene Aufgabenübertragung auf das LS daher ab.

II. Weitere Anmerkungen zu der Gesetzesbegründung

Ergänzend zu den grundsätzlichen Anmerkungen nehmen wir zu einigen Ausführungen in der Begründung (A. Allgemeiner Teil) zu dem Gesetzentwurf noch wie folgt Stellung:

Zu 1. Zunahme des Betreuungsbedarfs und zu 2. Anstieg der Landesausgaben für Betreuungssachen

Wir teilen die Einschätzung, dass die Zahl der zu betreuenden Menschen insbesondere auch aufgrund der demografischen Entwicklung weiter ansteigen wird. Auch kann bestätigt werden, dass Betreuungen durch Behördenbetreuer (§ 1897 Abs. 2 BGB) oder auch Behördenbetreuungen (§1900 Abs. 4 BGB) nur noch in wenigen Fällen durchgeführt werden und die Zahl der beruflich geführten Betreuungen stetig wächst.

Die Zunahme der erforderlichen beruflich geführten Betreuungen und der zu verzeichnende Anstieg der Landesausgaben für Betreuungssachen wird aber nicht – wie aus dem Begründungstext herausgelesen werden könnte – von den kommunalen Betreuungsbehörden verantwortet. Der Rückgang der behördlichen Betreuungen – sei es durch Behördenbetreuer (persönlich bestellte Einzelbetreuer) oder durch Behördenbetreuung (Behörde als juristische Person) – ist nicht auf mangelnde Bereitschaft der örtlichen Betreuungsbehörden zurückzuführen, sondern trägt vielmehr der Intention der Reform des Betreuungsrechts Rechnung. Anliegen des zum 1.1.1992 in Kraft getretenen Betreuungsgesetzes war es gerade, die vormals üblichen unpersönlichen ‚Amtspflegschaften‘ und ‚Amtsvormundschaften‘ abzuschaffen.

Auch muss gesehen werden, dass der Gesetzgeber die Behördenbetreuung in der Rangfolge als absoluten Ausnahmefall ansieht. Vorrang hat immer die persönliche Einzelbetreuung, und zwar in erster Linie die ehrenamtliche Betreuung. Im Interesse der Betroffenen ist der Vermeidung von Betreuungen höchste Priorität beizumessen. Als Ursachen für die Steigerungsraten bei den beruflich geführten Betreuungen spielen neben dem demografischen Wandel bekanntlich vielfältige und vielschichtige andere Entwicklungen eine Rolle. Die zunehmende Komplexität der Betreuungsfälle ist oftmals nur durch den Einsatz geeigneter professioneller Betreuerinnen und Betreuer zu bewältigen.

Zu 3. Kostenträchtige Berufsbetreuerbestellungen in Eilsituationen

Der in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis, dass die Betreuungsgerichte in Eilsituationen bei der Auswahl einer geeigneten Betreuungsperson oft überfordert

seien und dann häufig Berufsbetreuungen einrichten würden, obwohl dies nicht gerechtfertigt sei, kann aus kommunaler Sicht so nicht bestätigt werden.

Nach den uns mitgeteilten Erfahrungen der örtlichen Betreuungsbehörden werden auch in Eilfällen in aller Regel Familienangehörige als Betreuer bestellt. Nur in Ausnahmefällen wird auf Berufsbetreuer zurückgegriffen. Gegebenenfalls wird zeitnah ein Betreuerwechsel durchgeführt.

Im Übrigen steht nach § 1897 Abs. 6 BGB der Berufsbetreuer in der Pflicht, das Betreuungsgericht zu informieren, sofern er feststellt, dass die Abgabe eines Falles an eine andere geeignete Person (z. B. Angehörige, Ehrenamtliche) möglich ist. Sofern in diesem Bereich Defizite gesehen werden, müsste u. E. das MJ darauf hinwirken, dass die Abgabeverpflichtung durch die Rechtspfleger intensiver überprüft wird.

Zu 4. Erfahrungen aus dem Projekt ‚Betreuung hilfsbedürftiger Menschen nach dem Betreuungsgesetz‘ (sog. ‚Osnabrücker Modell‘)

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die Erfahrungen aus dem Projekt ‚Betreuung hilfsbedürftiger Menschen nach dem Betreuungsgesetz‘ dafür sprechen würden, wieder verstärkt auf die Führung von Betreuungen durch Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu setzen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die bislang als ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer eingesetzten Landesbediensteten Betreuungen wahrgenommen hätten, die den Anforderungen von beruflich geführten Betreuungen entsprechen würden.

Diese Darstellung ist von beteiligten örtlichen Betreuungsbehörden relativiert worden. Danach resultieren die guten Erfahrungen mit dem besagten Projekt u. a. aus der Bereitschaft der örtlichen Betreuungsbehörden, die Projektverantwortlichen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LS, die als ‚ehrenamtliche‘ Betreuer eingesetzt sind, zu unterstützen. Mit Blick auf die jeweiligen Fachkenntnisse und persönlichen Fertigkeiten werden ‚passgenaue‘, einfachere Betreuungsfälle vermittelt, deren Schwierigkeitsgrad eher dem Anforderungsprofil eines ehrenamtlichen Betreuers als eines Berufsbetreuers entspricht. Anzumerken ist auch, dass im Rahmen des Projektes nur dienstfähige Landesbedienstete tätig werden.

Zu 5. Einsatz von dienstunfähigen und begrenzt dienstfähigen Beamtinnen und Beamten als Betreuerinnen und Betreuer

Die mit dem Gesetzesvorhaben vorgesehene Möglichkeit, zukünftig auch dienstunfähige und begrenzt dienstfähige Beamtinnen und Beamte als Behördenbetreuer einzusetzen, wird mit Blick auf Qualitätssicherung in der Betreuung und die an Behördenbetreuerinnen und -betreuer zu richtenden hohen persönlichen und fachlichen Kompetenzen mit großer Skepsis betrachtet und kritisch hinterfragt.

Dabei ist zunächst auch zu bedenken, dass die Ausführungen in der Gesetzesbegründung nach unserer Auffassung in der Öffentlichkeit missverstanden werden könnten. So wird u. E. ein falscher Eindruck über die Arbeit, die erforderliche Qualifikation und die Eignungsvoraussetzungen von Betreuern und hier speziell von Behördenbetreuern vermittelt, der dem hohen Anforderungsprofil von Betreuungsbehörden und der qualifizierten Betreuertätigkeit nicht gerecht wird.

Sicher wird es Bedienstete geben, die trotz herabgesetzter Dienstfähigkeit oder auch Dienstunfähigkeit in der Lage und auch willens sind, im begrenzten Umfang Betreu-

ungen mit angemessenen Anforderungen zu übernehmen, wobei dann in aller Regel vermutlich einfache Betreuungsfälle infrage kämen. Hier sollte alternativ auch eine ehrenamtliche Tätigkeit als Betreuer in Betracht gezogen werden.

Nach Einschätzung der Betreuungsbehörden, die sich auch auf Erfahrungen aus amtsärztlichen Begutachtungen zur Dienstfähigkeit stützen, wird für das Gros der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Einsatz als Behördenbetreuer nicht in Frage kommen. So bestehen große Zweifel, dass Mitarbeiter, die aufgrund einer Erkrankung nicht mehr ihren Dienst verrichten können, gleichwohl in der Lage sein sollen, andere Menschen umfassend rechtlich zu vertreten. Dabei muss auch die teilweise sehr belastende Situation im Umgang mit der häufig recht schwierigen Klientel gesehen werden.

Die örtlichen Betreuungsbehörden befürchten in dem Zusammenhang auch einen erheblichen Zuwachs an erforderlichen zusätzlichen Eignungsüberprüfungen mit zum Teil sehr schwer zu beurteilenden Problemstellungen.

Als alternative sinnvolle Einsatzmöglichkeit – nicht nur für dienstunfähige und begrenzt dienstfähige Beamtinnen und Beamte – wird vielmehr angeregt, die infrage kommenden Landesbediensteten flächendeckend im Bereich der Betreuungsvermeidung einzusetzen.

Zu V. Auswirkungen auf schwerbehinderte Menschen

Das vorgesehene Gesetzesvorhaben wird zwar Veränderungen insbesondere bezüglich der Anzahl der eingesetzten Behördenbetreuerinnen und -betreuer zur Folge haben, wir sehen darin aber nicht zugleich auch qualitative Verbesserungen bei der Betreuung von Menschen mit Behinderungen.

Zu VI. Finanzielle Auswirkungen und voraussichtliche Kosten

Die dargelegten Informationen über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens erschließen sich uns nicht vollständig. Auch angesichts unserer Ausführungen zu Ziffer 4 haben wir große Zweifel, ob sich durch den verstärkten Einsatz von Behördenbetreuerinnen und -betreuer des LS tatsächlich die erhofften Einsparungseffekte im Bereich der kostenträchtigen Berufsbetreuungen verwirklichen lassen.

Wir bitten sehr darum, die verdeutlichten Vorbehalte und Kritikpunkte der kommunalen Praxis im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.“

II.

Entwürfe von Empfehlungen zum Anforderungsprofil der Betreuungsbehörden und zur Anerkennung von Betreuungsvereinen

Zu den genannten beiden Empfehlungsentwürfen haben wir einzelne hilfreiche Hinweise aus unseren Mitgliederzeilen erhalten. Wir haben zu den beiden Entwürfen gegenüber dem Deutschen Landkreistag (DLT) folgende Stellungnahme abgegeben:

„Recht herzlichen Dank für die zur Stellungnahme übersandten Entwürfe von Empfehlungen zum Anforderungsprofil der Betreuungsbehörden und zur Anerkennung von Betreuungsvereinen, die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen

Träger der Sozialhilfe (BAGüS), dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Landkreistag gemeinsam veröffentlicht werden sollen. Wir haben unseren Mitgliedern Gelegenheit zur Rückmeldung von Anregungen oder Bedenken gegeben.

Wie Sie auch im Bezugsrundsreiben verdeutlicht haben, entsprechen die beiden Entwurfsfassungen nach dem Stand vom 1.6.2011 weitgehend der von der BAGüS bereits am 23.11.2010 herausgegebenen „Neufassung der Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts“.

Mit Blick auf die Personal- und Organisationshoheit der Kommunen begrüßen wir es sehr und halten es auch für geboten, dass die von Ihnen bereits im Vorfeld geltend gemachten Kritikpunkte berücksichtigt wurden und Ausführungen zur Personalbemessung und Personalausstattung der örtlichen Betreuungsbehörden in dem jetzt vorliegenden Entwurf von Empfehlungen zum Anforderungsprofil der Betreuungsbehörden nicht mehr enthalten sind.

Die beiden Empfehlungsentwürfe fassen die gesetzlich vorgegebenen Aufgaben der Betreuungsbehörde wie auch die Kriterien für die Anerkennung von Betreuungsvereinen in komprimierter Form zusammen. Sie bilden aus unserer Sicht insofern eine hilfreiche Ergänzung für die Arbeit der Praxis.

Auf Vorbehalte stößt allerdings die im Entwurf der Empfehlungen zum Anforderungsprofil der Betreuungsbehörden vorgenommene Zuordnung von prozentualen Zeitannteilen der Gesamtarbeitszeit auf die herausgearbeiteten fünf Aufgabenschwerpunkte der Betreuungsbehörde. Der Empfehlungsentwurf geht anscheinend vom „Idealfall“ aus, der in der praktischen Arbeit aber nur selten zutrifft. Die Gewichtung der einzelnen Aufgabenbereiche wird von der kommunalen Praxis zum Teil anders eingeschätzt. Es besteht insofern die Sorge, dass möglicherweise falsche Rückschlüsse auf die erforderliche Personalbemessung gezogen werden könnten.

Sofern nicht eine gänzliche Herausnahme der Empfehlung von Zeitannteilen der Gesamtarbeitszeit für die beschriebenen fünf großen Aufgabenbereiche der Betreuungsbehörde erreicht werden kann, so halten wir jedoch zumindest eine kurze Erläuterung der zugrunde gelegten Prozentzahlen und einen deutlichen Hinweis auf mögliche Abweichungen für erforderlich.

Zusätzlich zu diesen grundsätzlichen Anmerkungen sind aus unserer Sicht keine weiteren Anregungen oder Bedenken vorzubringen.“

Wir bedanken uns für die übermittelten Anregungen und Bedenken und bitten die Landkreise und die Region Hannover vorerst um Kenntnisnahme.



Dr. Hubert Meyer