

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Corinna Rüffer, Katja Keul, Maria Klein-Schmeink, Markus Kurth, Sven Lehmann, Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Filiz Polat, Luise Amtsberg, Margarete Bause, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Dr. Tobias Lindner Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Lisa Paus, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann, Stefan Schmidt, Margit Stumpp, Beate Walter-Rosenheimer, Wolfgang Wetzel, Gerhard Zickenheiner und Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 19/24445, 19/27287 –

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Deutschland war 2016 für schätzungsweise 1,3 Millionen Menschen eine rechtliche Betreuung eingerichtet (vgl. z. B. Deutsches Institut für Menschenrechte: Wer Inklusion will, sucht Wege Zehn Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, 2019, S. 42). Der größte Teil der Betreuungen wird ehrenamtlich, beispielsweise durch Angehörige oder Betreuungsvereine, durchgeführt (vgl. Bundesjustizamt – Verfahren nach dem Betreuungsgesetz 1992 – 2017).

Zu den Menschen, die mit einer rechtlichen Betreuung leben, zählen vor allem Menschen mit kognitiven oder psychischen Beeinträchtigungen, in den letzten Jahren kamen darüber hinaus vermehrt demenziell veränderte Menschen hinzu. Rechtliche Betreuung kann vielfältige Formen annehmen. Häufig umfasst sie finanzielle und geschäftliche Angelegenheiten, Fragen im Zusammenhang mit gesundheitlicher Vorsorge und Behandlung sowie die Bestimmung des Aufenthaltsorts, oft auch mehrere dieser Bereiche. Die Auswirkungen einer Betreuung auf den Alltag der Menschen hängen stark von der Entscheidung des Betreuungsgerichts über den Umfang der Betreuung und der praktischen Ausführung durch die Betreuerinnen und Betreuer ab. In einigen Fällen unterstützen Betreuerinnen und Betreuer die Betreuten dabei, in den wenigen Feldern, für die die Betreuung eingerichtet wurde, selbstbestimmt Entscheidungen zu treffen. In anderen Fällen unterscheidet sich das Leben betreuter Menschen nur

wenig von der Situation entmündigter Menschen vor 1992. Neben individuellen Unterschieden gibt es auch erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern und Gerichtsbezirken im Hinblick auf Anzahl und Umfang der eingerichteten Betreuungen.

Eine rechtliche Betreuung soll nur eingerichtet werden, wenn andere Unterstützungsmaßnahmen nicht geeignet sind, das Ziel zu erreichen. Zudem darf die Betreuung nur für die Aufgabenkreise und nur solange sie erforderlich ist angeordnet werden (Erforderlichkeitsgrundsatz). Eine Studie, die im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) durchgeführt wurde, legt nahe, dass viele Betreuungsgerichte diesem Grundsatz nicht folgen (vgl. Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“, 2018, S. 76 ff.). Dieselbe Studie u.a. hat gezeigt, dass rund ein Viertel aller Betreuungen nur deshalb eingerichtet werden muss, weil die Beantragung sozialstaatlicher Leistungen so komplex und aufwändig ist, dass die Betreuten damit überfordert sind. Es besteht daher die Gefahr, dass zuständige Sozialbehörden sich Einsparungen davon erhoffen, auf die Anordnung von rechtlichen Betreuungen auszuweichen, obwohl andere Wege der Unterstützung mit höherer Selbstbestimmung zur Verfügung stünden.

Mit Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat sich Deutschland dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen die gleiche Anerkennung vor dem Recht zu gewähren wie anderen (Artikel 12). Wesentlicher Grundsatz der UN-BRK ist die auf die subjektiven Rechte des Einzelnen gestützte Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen.

Nach Auffassung des UN-Fachausschusses ist eine Vertretung gegen den Willen abzulehnen und widerspricht grundsätzlich dem Paradigma der Selbstbestimmung und der daraus folgenden unterstützten Entscheidungsfindung. Nach dem Ansatz der unterstützten Entscheidungsfindung ist es Aufgabe des Betreuers, den Willen und die Präferenzen der betreuten Person umzusetzen, anstatt stellvertretend für sie oder ihn Entscheidungen zu treffen. 2015 wurde Deutschland vom Ausschuss der Vereinten Nationen im Rahmen der Staatenprüfung zur Umsetzung der UN-BRK sehr deutlich für das Instrument der rechtlichen Betreuung kritisiert und aufgefordert, „alle Formen der ersetzenden Entscheidung abzuschaffen und ein System der unterstützten Entscheidung an ihre Stelle treten zu lassen“ (vgl. Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, 2015).

Der Ausschuss zeigte sich darüber hinaus besorgt über die Anwendung körperlicher und medikamentöser freiheitseinschränkender Maßnahmen, insbesondere bei Personen mit psychosozialen Behinderungen in Einrichtungen und älteren Menschen in Pflegeheimen.

Der aktuelle Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts bringt Verbesserungen gegenüber der jetzigen Rechtslage, entspricht in seinen Grundsätzen aber immer noch nicht den menschenrechtlich gebotenen Vorgaben der UN-BRK.

Begrüßenswert ist die zentrale Bedeutung, die der Stärkung von Selbstbestimmung und Autonomie in dem Gesetzesentwurf zukommt. Das gilt besonders für den Maßstab, dass sich die Betreuung nun stärker an Willen und Wünschen der unterstützungsbedürftigen Person orientiert. Außerdem ist positiv zu vermerken, dass die finanzielle Grundlage der Betreuungsvereine nun gesetzlich geregelt wird. Doch einige menschenrechtliche Aspekte erfordern Ergänzungen des Entwurfs, um das geforderte Schutzniveau der Konvention zu erreichen. Das betrifft insbesondere eine weitere Stärkung des Selbstbestimmungsrechts und die Klarstellung, dass eine Betreuung gegen den Willen einer Person vermieden werden sollte.

Zudem sind von der Zielrichtung geeignete Vorschläge – wie die „erweiterte Unterstützung“ und das Kennenlerngespräch zwischen Betreuern und Betreuten – nur als

Option und nicht als Verpflichtung verankert. Die Vorsorgevollmacht, die Patientenverfügung sowie Behandlungsvereinbarungen sollten außerdem als Instrumente weiter gefördert werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen weiteren Gesetzentwurf vorzulegen, der im Vormundschafts- und Betreuungsrecht folgende Änderungen vornimmt:

1. Eine Betreuung gegen den Willen der betroffenen Personen muss vermieden werden. Dies kann insbesondere in den stark praxisrelevanten Fällen von altersbedingten Einschränkungen durch die frühzeitige Förderung von Patientenverfügungen und Vorsorgevollmachten gelingen. Darüber hinaus ist klarzustellen, dass die Geschäftsfähigkeit auch bei Anordnung einer Betreuung unberührt bleibt.
1. Das Instrument der erweiterten Unterstützung (§ 8 Absatz 2 BtOG und § 11 Absatz 3 BtOG als) soll als Regelfall eingeführt werden.
2. Eine „Bundesfachstelle Unterstützende Entscheidungsfindung“ wird eingerichtet. Dort sollen Erkenntnisse und fachliche Expertise zusammengetragen und Beratung für die Praxis angeboten werden. Außerdem können so einheitliche Standards zur Umsetzung des Konzeptes der „unterstützenden Entscheidungsfindung“ etabliert werden.
3. Die vorgesehene Regelung, wonach das Gericht eine Betreuerin bzw. einen Betreuer ablehnt, der nicht geeignet ist (§ 1816 BGB-E), schränkt das Wunsch- und Wahlrecht der betroffenen Personen ein. Die Hürde für eine Ablehnung sollte erhöht werden auf Fälle der offensichtlichen Ungeeignetheit. Einen zusätzlichen Schutz bieten die enge Anbindung an Betreuungsvereine und die regelmäßigen Kontrollen. Es muss sichergestellt werden, dass die Eignungs- und Qualitätsanforderungen in der Praxis nicht zu einer Umgehung des Wunsch- und Wahlrechts führen, sondern erfüllbar bleiben.
4. Die Überprüfungsfristen zur Anordnung einer Betreuung (§ 295 FamFG) sollen weiter verkürzt werden. Bei Maßnahmen, die gegen den erklärten Willen des Betroffenen angeordnet worden sind, ist über eine erstmalige Verlängerung spätestens nach einem Jahr zu entscheiden. Die allgemeine Überprüfungsfrist ist auf fünf Jahre zu verkürzen.
5. Die betreuten Personen müssen das Recht auf ein Kennenlerngespräch (§ 12 BtOG-E) haben. Darüber hinaus muss ein regelmäßiger Kontakt mit der Betreuerin bzw. dem Betreuer gewährleistet und sichergestellt sein, insofern dies von der betreuten Person gewünscht ist.
6. Der Einwilligungsvorbehalt (§ 1825 BGB-E) wird abgeschafft und durch eingriffsärmere Regelungen ersetzt, wie beispielsweise ein Anfechtungsrecht.
7. Bestimmte Angelegenheiten, wie z. B. Wohnungsangelegenheiten, in denen der Betreuer nur gemeinsam mit der betreuten Person handeln kann, sollen aufgelistet werden.
8. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen und –Behandlungen dürfen immer nur Ultima Ratio sein, soweit keine andere, mildere Maßnahme möglich ist. Es müssen weitere gesetzliche Schritte unternommen werden, um die Selbstbestimmungsrechte von Menschen mit psychischen Erkrankungen zu stärken. Die Entscheidung über die Anwendung von Zwangsmaßnahmen, wie medikamentöse Behandlung oder Unterbringung, werden grundsätzlich aus dem Aufgabenkreis der Betreuerinnen und Betreuer gestrichen.
9. Die bisherige Praxis der Zwangssterilisation (§ 1830 BGB-E) widerspricht fundamental dem menschenrechtlich Vorgaben der UN-BRK und wird abgeschafft.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

10. Es werden weitere Schritte geprüft, wie Barrieren beim Zugang zu den Sozialleistungssystemen abgebaut werden können, um unnötige Betreuungen zu vermeiden.
11. Leistungen für Dolmetscherinnen und Dolmetscher und andere für die barrierefreie Kommunikation erforderliche Kommunikationshilfen sind vom Staat zu übernehmen, um eine adressatengerechte Kommunikation sicherzustellen.
12. Die Abschiebungen von Minderjährigen werden nicht von der Genehmigungspflicht des Familiengerichts ausgenommen (§ 1795 Abs. 2 BGB-E).
13. Die Verpflichtung von Jugendämtern, bei Ortswechsel des Kindes einen Antrag auf Entlassung beim Familiengericht zu stellen, muss beseitigt werden, da die Vorschrift des § 87c Abs. 3 S. 3 SGB VIII im Gegensatz zu Kontinuitätsbedürfnissen der jungen Menschen steht.
14. Auch im Bereich der Vormundschaft ist eine strukturelle Förderung der ehrenamtlichen Vormundschaft und die Anerkennung der Finanzierungsbedarfe der Vereine erforderlich, wie bei der Betreuung überwiegend erfolgt.
15. Das Ehegattenvertretungsrecht bei Gesundheitssorge wird nicht eingeführt, da die beabsichtigten Regelungen Missbrauch zulassen und in der Praxis schwierig anzuwenden sein werden. Mit der Vorsorgevollmacht und der Patientenverfügung stehen bereits angemessene rechtliche Instrumente zur Verfügung. Das Ehegattenvertretungsrecht widerspricht dem ausgewogenen System von selbstbestimmter Entscheidung und individuellem Schutz durch Anrufung des Betreuungsggerichts im Einzelfall. Gerade vor diesem Hintergrund kann das fiskalische Argument ein Ehegattenvertretungsrecht nicht rechtfertigen. Es lässt sich außerdem nicht belegen, dass die Einführung eines solchen Vertretungsrechts tatsächlich zu erheblichen finanziellen Entlastungen der Justizhaushalte der Länder führen würde.

Berlin, den 2. März 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.