

Die Entwicklung der Zu(sammen)arbeit von Betreuungsbehörde/Gericht

1. Gesetzgebungsgeschichte

Die vom Bundesminister der Justiz im April 1986 eingesetzte Arbeitsgruppe zur Reform des Vormundschaftsrechts für Erwachsene setzte sich unter der Leitung des zuständigen Ministerialdirigenten Dr. Wolf aus medizinischen und juristischen Wissenschaftlern und Praktikern des Erwachsenenvormundschaftsrechts sowie Ministerialbeamten zusammen. Das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG) war mit dem zuständigen Referatsleiter Dr. Wiesner beteiligt mit der Zielsetzung, die bisher im Jugendwohlfahrtsrecht geregelten behördlichen Aufgaben in einem gesonderten Gesetz entsprechend den neuen Anforderungen zu normieren.

Die Arbeitsgruppe veröffentlichte im Dezember 1987 einen ersten Diskussionsteilentwurf mit Vorschlägen zum materiellen Recht und zum Verfahrensrecht. Zu diesem Zeitpunkt war das BMJFFG bereits nicht mehr in der Lage, an den Beratungen teilzunehmen, weil es in der Zwischenzeit 1987 bei Beginn der neuen Legislaturperiode den Auftrag erhalten hatte, eine große Reform des Kinder- und Jugendhilferechts (KJHG) zu erarbeiten.

Im Jugendhilfebereich galt das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) seit 1961 (nach teilweiser Wiedereinführung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes im Jahre 1953).

Ab 1.1.1970 waren durch § 54a JWG einige Vorschriften des JWG für die Erwachsenen-Vormundschaft- und -Pflegschaft für anwendbar erklärt worden u. a. folgender Vorschriften:

- § 45: Bestellung des Jugendamts nur, wenn eine geeignete Einzelperson nicht vorhanden ist
 - § 47: Pflicht zum Vorschlag einer geeigneten Einzelperson als Pfleger/Vormund, Anzeigepflicht bei Notwendigkeit einer Pfleger-/Vormundsbestellung
 - § 47 a: Überwachungspflicht bei Personensorge, Anzeigepflicht bei Vermögensgefährdung
 - § 47 b: Pflicht des Vormundschaftsgerichts zur Mitteilung von Vormundschaften/Pflegschaften an das Jugendamt, Pflicht des Vormunds/Pflegers zur Mitteilung von Aufenthaltswechsel
 - § 47 d: Verpflichtung des Jugendamtes zur planmäßigen Unterstützung der Vormünder/Pfleger
 - § 48: Pflicht des Jugendamtes zur Unterstützung des Vormundschaftsgerichts bei allen Maßnahmen, Mitteilungspflicht des Jugendamtes bei notwendigen Maßnahmen des Vormundschaftsgerichts.
-

Es folgte im Mai 1988 ein zweiter Diskussionsteilentwurf der Arbeitsgruppe des BMJ, der neben Vorschlägen für das Wahlrecht auch Fragen organisatorischer und finanzieller Art behandelte. Diese Diskussionsteilentwürfe waren wesentliche Grundlage des im November 1988 vorgelegten Referentenentwurfes und des am 1. 2. 1989 beschlossenen Regierungsentwurfs, mit dem das förmliche Gesetzgebungsverfahren begann.

Das Betreuungsbehördengesetz war in aller Eile als reines Rahmengesetz innerhalb des BMJ konzipiert worden, wohl wissend, dass eine umfassende Normierung der Nahtstelle zwischen Gericht und kommunalen Behörden aussteht.

Damalige anderweitige Prioritätensetzungen innerhalb der Bundesregierung, Widerstände der kommunalen Spitzenverbände gegen detaillierte Regelungen und fehlende Zeit für fachliche und politische Abstimmungsbedarfe führten mithin zu einem überaus schlanken Entwurf des Betreuungsbehördengesetzes, damit nicht das Gesamtvorhaben gefährdet würde. Im

Gesetzgebungsverfahren ist zudem die vorgeschlagene Regelung eines örtlichen Betreuungsbeirats auf Initiative des Bundesrates gestrichen worden.

2. Unterstützung des Gerichts nach § 8 BtBG

Zentrale Norm der Zu(sammen)arbeit zwischen Gericht und Betreuungsbehörde ist § 8 BtBG. Vorläufer dieser Vorschrift war § 48 JWG, der eine allgemeine Unterstützungspflicht des Jugendamtes hinsichtlich der Personensorge normierte. § 8 S. 1 BtBG erweitert diese Pflicht auf alle Bereiche. Aus der allgemeinen Unterstützungspflicht ist nicht auf eine Abhängigkeit der Behörde vom Gericht zu schließen. Die Behörde ist eigenständig und eigenverantwortlich und unterliegt keinen Weisungen des Gerichts über die Art und Weise ihrer Tätigkeit. Wie die Behörde ihre Unterstützung organisiert, bleibt ihr überlassen.

Satz 2 konkretisiert die Unterstützungspflicht hinsichtlich der Sachverhaltsermittlung. Hält das Gericht einen bestimmten Sachverhalt für aufklärungsbedürftig, ist die Behörde auf Ersuchen des Gerichts zum Tätigwerden verpflichtet. Dies gilt nicht bei willkürlichen Ermittlungersuchen, wenn also keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Aufnahme oder Fortsetzung von Ermittlungen gegeben sind.

Nach § 26 FamFG ist das Gericht von Amts wegen zur Aufklärung des Sachverhalts verpflichtet. Es hat die Möglichkeit, die Behörde einzuschalten oder selbst Ermittlungen zu tätigen, z.B. Zeugen zu vernehmen, Auskünfte einzuholen, den Betroffenen und sein soziales Umfeld zu befragen.

Direkte eigene Ermittlungstätigkeiten schon zu Beginn eines Betreuerbestellungsverfahrens dürften zweckmäßig sein, wenn es im Wesentlichen um Rechtsfragen geht.

Sind – wie in den meisten Verfahren – Ermittlungen des sozialen Hintergrunds des Betroffenen erforderlich, ist es zweckmäßig, die Betreuungsbehörde um Sachverhaltsaufklärung zu ersuchen, um frühzeitig sozialpädagogisches Fachwissen in das Verfahren einzubringen.

Der Vorteil der Einschaltung der Betreuungsbehörde in einem frühen Stadium liegt insbesondere darin, dass ein in Gesprächsführung mit psychisch kranken oder behinderten Menschen geschulter Mitarbeiter außerhalb des aus der Sicht des Betroffenen häufig als belastend empfundenen gerichtlichen Anhörungstermins in der gewohnten Umgebung des Betroffenen mit ihm seine Probleme erörtern kann. Der Mitarbeiter sollte sich Zeit nehmen, damit auf den Betroffenen eingegangen werden kann. Nach dem Gespräch mit dem Betroffenen haben sich – wenn erforderlich – etwaige weitere Ermittlungen anzuschließen, z.B. Befragung von Angehörigen oder nahe stehenden Personen. Diese Gespräche sind aus Gründen des (Daten-)Schutzes des Betroffenen bei insoweit einwilligungsfähigen Personen nur zulässig, wenn der Betroffene sich einverstanden erklärt oder das Gericht sie zur Sachverhaltsaufklärung ausdrücklich anordnet. Ist der Betroffene insoweit nicht entscheidungsfähig, sind – wie in § 7 BtBG – die Interessen abzuwägen, wenn nicht ein ausdrücklicher Auftrag des Gerichts vorliegt.

Ein Ermittlungsbericht der Betreuungsbehörde hat sich mit den vom Gericht geforderten, darüber hinaus mit von der Betreuungsbehörde als erforderlich erkannten Umständen zu befassen. Die Ermittlungstätigkeit der Behörde kann mithin nicht die Sachverhaltsaufklärung und schon gar nicht die Überzeugungsbildung des Gerichts ersetzen, sie soll sie vielmehr rationell vorbereiten.

Standards zur Sachverhaltsermittlung sind auf den Betreuungsbehördenleitertagungen 2007 und 2009 erörtert, 2008 auf einem Workshop der Uni Göttingen weiterentwickelt und in Betrifft Betreuung 10 im Jahre 2010 veröffentlicht worden (Bundesanzeiger Verlag). Diese Standards sollten Maßstab für alle Sachverhaltsermittlungen in Betreuungsverfahren sein.

3. Vorschlag eines Betreuers nach § 8 BtBG

Das Gericht hat in erster Linie die Verpflichtung, für jeden Einzelfall einen geeigneten Betreuer zu finden, §§ 1896, 1897 BGB. Die Betreuungsbehörde hat das Gericht dabei (lediglich) zu unterstützen. Gericht und Behörde erstrecken daher zweckmäßigerweise in einem Verfahren von Anfang an Ermittlungen auf die Person des Betreuers.

Auf Vorschlag des Bundesrates ist S. 3 in Anlehnung an § 47 JWG ergänzt worden (die Behörde hat immer einen Betreuervorschlag auf Erfordern des Gerichts zu machen), da die Befürchtung bestand, die Gerichte, die in Entscheidungszwang sind, würden nicht in jedem Fall einen geeigneten Betreuer finden. Obwohl die Bundesregierung darauf hingewiesen hat (wie die Praxis zeigt: häufig zu Recht), dass die Gerichte bei einer Verpflichtung der Betreuungsbehörde zu einem Vorschlag nicht mehr ausreichend im sozialen Umfeld des Betroffenen nach Betreuern suchten, ist dieser Vorschlag Gesetz geworden. Die durch das 2. BtÄndG eingefügte Änderung in Satz 3 verpflichtet die Behörde zusätzlich, auf Verlangen des Gerichts Verfahrenspfleger zu benennen. Sie kann auch eigene Bedienstete vorschlagen. Die Regelung führt in der Praxis zu einer Ausfallbürgschaft der Behörde bei der Bestellung eines Betreuers.

Gerichte und Behörden müssen in interdisziplinärer Zusammenarbeit in jedem Einzelfall eine geeignete Person suchen und gewinnen durch die Zusage kontinuierlicher Unterstützung und Beratung.

Um einen qualifizierten Vorschlag machen zu können, muss die Behörde vom Gericht möglichst das Anforderungsprofil an den gewünschten Betreuer mitgeteilt bekommen, am zweckmäßigsten die dafür aussagekräftigen Teile der Gerichtsakte und genaue Angaben des Gerichts über die Erwartung an den Betreuer erhalten. Wenn die Behörde eine Einzelperson vorschlägt, sollte sie vorher die erforderliche Einverständniserklärung (vgl. § 1898 Abs. 2 BGB) eingeholt haben, bei Vereinsbetreuern auch die des Vereins (§ 1897 Abs. 2 S. 1 BGB). Eine Benennung ohne diese Erklärungen führt dazu, dass das Gericht erst die Erklärungen einholen und, wenn sie nicht erteilt werden, mit zeitlicher Verzögerung wieder an die Behörde herantreten muss. Die Behörde kann, muss aber nicht, einen eigenen Mitarbeiter als Betreuer benennen.

Damit das Betreuungsgericht die Belastungssituation und damit ein wesentliches Merkmal der Eignung eines Betreuers beurteilen kann, ist von der Behörde bei Vorschlag eines beruflichen Betreuers unaufgefordert immer die Zahl und die Schwierigkeit („Umfang“) der bisherigen Betreuungen dieses Betreuers dem Gericht mitzuteilen. Angesichts der Zeit- und Vergütungspauschalen erfolgt die Steuerung der Belastungen des einzelnen Betreuers im Wesentlichen über die Fallzahlen, so dass der Richter diese im Zeitpunkt seiner Entscheidung kennen muss.

§ 8 gibt dem (beruflichen) Betreuer kein subjektives Recht darauf, gegenüber dem Vormundschaftsgericht vorgeschlagen zu werden (VG Frankfurt BtPrax 1997, S. 83f.) oder ein Beschwerderecht zu seinen Gunsten auszuüben (OVG Lüneburg NdsRpfl 2001, S. 67ff.). Die Betreuungsbehörde kann nach § 303 Abs. 1 Nr. 1 FamFG die Auswahlentscheidung des Betreuungsgerichts mit dem Ziel angreifen, die Aufnahme der Tätigkeit der ausgewählten Person speziell in ihrer Eigenschaft als Berufsbetreuer zu verhindern, nicht aber, ein Zulassungsverfahren für Berufsbetreuer zu installieren (OLG Hamm BtPrax 2006, 187 ff.; allerdings kann die Entscheidung über die Aufnahme eines Betreuers in eine beim Gericht geführte Liste ein nach § 23 EGGVG anfechtbarer Justizverwaltungsakt sein, OLG Frankfurt BtPrax 2008, 223 ff.).

Die Entscheidungen des OLG Frankfurt vom 12.06.2008 (BtPrax 2008 a.a.O.) beruhen auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Insolvenzverwalterbestellung durch die Insolvenzgerichte (BVerfG [1 BvR 369/08](#) vom 03.08.2009; [1 BvR 2032/08](#) vom 27.11.2008; [1 BvR 1351/06](#) vom 19.07.2006; [1 BvR 1469/05](#) vom 12.07.2006; [1 BvR 1493/05](#) vom 12.07.2006; [1 BvR 2530/04](#) vom 23.05.2006; [1 BvR 2719/04](#) vom 09.02.2005; [1 BvR 135/00](#), [1 BvR 1086/01](#) vom 03.08.2004). Das Bundesverfassungsgericht hat die Insolvenzgerichte in diesen Entscheidungen verpflichtet, Insolvenzverwalter nach sachlichen, transparenten Kriterien in Vorauswahllisten aufzunehmen. Diese Aufnahmeentscheidung ist ein nach § 23 EGGVG vor dem Oberlandesgericht anfechtbarer Justizverwaltungsakt. Nicht anfechtbar ist die Auswahlentscheidung im Einzelfall, da ein Streit dem Ziel des Insolvenzverfahrens zuwider laufe, schnell eine handlungsfähige Person für die Verwaltung der Masse zu bestimmen.

Das OLG Frankfurt hat einen Anspruch der Berufsbetreuer auf eine generelle Darlegung der Grundlagen von Betreuerauswahlentscheidungen und eine Anweisung an das Betreuungsgericht, ein formalisiertes Verfahren zur Auswahl von Berufsbetreuern einzuführen, verneint. Insbesondere sei eine turnusmäßige Berücksichtigung von Berufsbetreuern ermessensfehlerhaft, weil die Eignungsentscheidung im Einzelfall sich nach den Besonderheiten in der Person und den sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Betreuten richte. Wird ein Berufsbetreuer jedoch schriftlich die Aufnahme in eine Liste verweigert, so habe er einen Anspruch auf Eröffnung der Gründe für die Entscheidung. Ob diese Entscheidungen des OLG Frankfurt wirklich in allen Punkten der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts standhalten, bleibt abzuwarten.

Betreuungsbehörden, die durch ihre Vorschläge gegenüber den Betreuungsgerichten den Berufszugang von Berufsbetreuern faktisch regeln, sollten mit den Betreuungsgerichten abklären, dass es nach gegenwärtiger Rechtslage Aufgabe der Betreuungsgerichte ist, den Berufsbetreuer zu bescheiden. Betreuungsbehörden sollten in diesem Zusammenhang Schreiben vermeiden, die den Eindruck erwecken, Verwaltungsakte zu sein, also Regelungen im Einzelfall zu treffen.

Rechtspolitisch wünschenswert erscheint eine Norm, die die Qualifikationsanforderungen an Berufsbetreuer und ein transparentes Auswahlverfahren regelt. Nur so kann vermieden werden, dass Berufszugangsentscheidungen der Betreuungsgerichte nachvollziehbar und wirksam überprüfbar werden.

4. Beteiligung im Verfahren

Die Betreuungsbehörde kann im gerichtlichen Verfahren sich nicht nur äußern, wenn ihr dazu Gelegenheit gegeben wird nach § 279 Abs. 2 FamFG, sondern in jedem Stadium des Verfahrens Stellung nehmen. Ihre Unterstützung kann auch darin bestehen, geeignete Verfahrenspfleger zu benennen oder zu stellen, eine gerichtliche Praxis, die nunmehr durch die Vergütungsvorschrift in § 277 Abs. 4 Satz 3 FamFG geklärt ist, oder Gutachter zu benennen. Sinnvoll ist es auch, namentlich benannte Behördenmitarbeiter als Sozialgutachter zur Verfügung zu stellen.

5. Aufgabenverteilung zwischen Behörde und Gericht

Die Aufgabenteilung zwischen Behörde und Gericht bedarf der generellen Abstimmung, am besten in einem örtlichen Arbeitskreis, in den auch die Aufgaben der Betreuungsvereine und Berufsbetreuer mit abgestimmt werden sollten.

Gerichte sind von ihren Abläufen und vom Rollenverständnis ihrer Funktionsträger (Richter und Rechtspfleger) keine Behörden, die Strukturentscheidungen treffen und generelle Regelungen für einen Bezirk erlassen; vielmehr verstehen sich Gerichte als Einzelfallentscheider in einem durch Prozessordnung geregelten Verfahren. Sie sind - partiell verbindlich verpflichtet durch § 1837 Absatz 1 Satz 2 BGB – allenfalls bereit, bei einzelnen, abgestimmten Aufgaben mitzuwirken.

Das Dienstrecht der Richter (Richtergesetz) und Rechtspfleger (Rechtspflegergesetz) erlaubt beiden Berufsgruppen viele Freiheiten bei der Ausfüllung der ihnen übertragenen Funktionen. Zwangsbildung ist dort ebenso wenig vorgesehen, wie Weisungen von Dienstvorgesetzten zur Teilnahme an von Betreuungsbehörden veranstalteten Arbeitskreisen. Richter und Rechtspfleger bilden sich häufig nur über die justizinternen Fortbildungsangebote an den Justizakademien fort.

Einer Betreuungsbehörde, die die örtliche Betreuungslandschaft strukturieren möchte und insbesondere bestimmte Qualitätsanforderungen an berufliche Betreuer durchsetzen möchte, bleibt nichts anderes übrig, als bei Richtern, die den Vorschlägen der Betreuungsbehörde nicht folgt, durch ständige Gesprächsangebote und – wenn diese nicht fruchten – durch konsequente Einlegung von Rechtsmitteln, die für die Behörde durch das FamFG erweitert wurden, für die Durchsetzung von Anforderungsstandards zu sorgen.

Konflikte kosten Zeit, sind aber unvermeidbar, wenn Absprachen nicht zu treffen sind oder Gerichte sich nicht an Absprachen halten. Besser ist es selbstverständlich, wenn im Rahmen einer örtlichen Arbeitsgemeinschaft unter Einbeziehung der Richter und Rechtspfleger Regeln und Aufgabenverteilungen einvernehmlich erarbeitet werden und handlungsweisend für alle Beteiligten im örtlichen Betreuungswesen sind.

6. Fazit

Die vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen ermöglichen erfolgreiche und sinnvolle Zusammenarbeit; bei unzureichenden Ressourcen und bei unwilligen Handelnden reichen die Normen nicht; ein Betreuungshilfegesetz zur Regelung der Zusammenarbeit Gericht/Behörde und zur detaillierten Beschreibung behördlicher Aufgaben wäre hilfreich.