

Anja Mlosch

Zwischen Selbstbestimmung, Schutz und anderen Hilfen – Gedanken zu den Ergebnissen der Forschungsvorhaben zum Betreuungsrecht¹

„Ich bin sozusagen zu meinem Geld gekommen, (...) ich bin zu meinem Recht gekommen mit dem Amt, (...) das war mir das Wichtige. Ich habe dann auch einigermaßen mein Leben dadurch (.....) wieder in den Griff gekriegt. Also diese Bedrohungen der existenziellen Not sind beseitigt worden, die Bedrohungen da, dass das Amt (...) irgendetwas mit mir macht, sind irgendwie einigermaßen abgedeckt (...) Und es geht mir auch etwas besser so mit mir selber und meinen Dingen (...). Ich habe meine Kompetenz dann eigentlich erhöht.“
Zitat aus den Fallstudien im Bericht zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, Erklärung einer betreuten Person.²

Seit Jahren finden in der Praxis Diskussionen über die Qualität in der rechtlichen Betreuung statt. Das Gesetz bestimmt in § 1897 Abs. 1 BGB, dass eine natürliche Person dann geeignet ist, eine rechtliche Betreuung zu führen, wenn sie die Angelegenheiten des betroffenen Menschen rechtlich besorgen und ihn, im dafür notwendigen Umfang, persönlich betreuen kann. Doch reicht das aus, um eine angemessene Qualität zu sichern, die der hohen Verantwortung gerecht wird, mit der die Aufgabe verbunden ist? Ein vom Bundesjustizministerium geladener interdisziplinärer Gesprächskreis griff die Frage der Notwendigkeit von Qualifikationsanforderungen an rechtliche Betreuerinnen und Betreuer auf. Es stellte sich heraus, dass empirische Kenntnisse fehlten, auf deren Grundlage die Qualität in der rechtlichen Betreuung fundiert hätte beurteilt werden können. So wurde 2015 eine umfassende rechtstatsächliche Untersuchung zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ veranlasst.

Gleichzeitig untersuchte ein Team von Wissenschaftler/innen, inwieweit das mit dem Gesetz zur „Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde“³ verfolgte Ziel erreicht wurde: Unter Einsatz „anderer Hilfen“ im Sinne des § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB zu vermeiden, dass rechtliche

Betreuungen eingerichtet werden, die nicht erforderlich sind. Damit sollte das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen gestärkt werden. Da die Justizministerien der Län-

der⁴ eine Verbesserung des Zugangs zu sozialen Leistungen im Vorfeld rechtlicher Betreuung forderten, die Landessozialministerien⁵ andererseits Bedenken äußerten, inwieweit solche Leistungen überhaupt geeignet sind, in nennenswertem Ausmaß der Vermeidung von Betreuungen zu dienen, wurde mit der umfassenden Untersuchung dieser Schnittstellenproblematik eine wichtige empirische Grundlage erarbeitet.

Seit dem Jahreswechsel liegen die Ergebnisse beider Forschungsprojekte vor und in den verschiedenen Kreisen des Betreuungswesens wird erörtert, welche Schlüsse daraus gezogen werden sollten, welche Handlungsnotwendigkeiten sich ergeben und welche Bedeutung sie für die künftige Entwicklung des Betreuungsrechts haben.



Anja Mlosch

1. Am Beginn steht ein Konzept zur Qualität

Akribisch befasste sich das wissenschaftliche Team des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)

1) Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, erstellt von der ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH in Kooperation mit der TH Köln; eine Kurzfassung sowie die Handlungsempfehlungen und zentralen Ergebnisse der Studie sind abrufbar unter: http://www.bmjv.de/DE/Service/Fachpublikationen/Fachpublikationen_node.html; Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, „Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“, erstellt von der IGES Institut GmbH, Berlin, veröffentlicht im Bundesanzeiger Verlag; eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse sowie die komplette Studie sind abrufbar unter: http://www.bmjv.de/DE/Service/Fachpublikationen/Fachpublikationen_node.html

2) ISG-Bericht zur Qualität (FuBn. 1), dort Teil I, Kap. 6, S. 409.

3) In Kraft getreten am 1. Juli 2014.

4) Beschluss der 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister Frühjahr 2014.

5) Beschluss der 91. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2014.

zunächst mit der Entwicklung eines Konzepts der Qualität rechtlicher Betreuung. Es fungiert als Grundlage der weiteren Untersuchung.⁶ Im Fokus steht die praktische Umsetzung des Betreuungsrechts durch die rechtlichen Betreuerinnen und Betreuer. Betreuungsgerichte, -behörden und -vereine werden dabei als rahmengebende Institutionen des Betreuungswesens verortet, denen die Sicherung der Qualität obliegt. Das entstandene Qualitätskonzept bietet eine solide Basis für eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Frage, was Teil einer positiven Ausgestaltung der rechtlichen Betreuung sein sollte.

Wodurch wird ein Betreuungsverhältnis für die Betroffenen zu einem positiven und konstruktiven Instrument der Unterstützung und bei der Teilhabe am (gesellschaftlichen) Leben? Orientiert an den normierten Grundprinzipien im BGB, im Grundgesetz und der UN-Behindertenrechtskonvention benennt das Konzept zentrale Punkte:

Grundsätzlich ist sowohl das „Ob“ der Einrichtung einer Betreuung als auch das „Wie“ der Betreuungsführung am Maßstab der Erforderlichkeit zu prüfen. Die effektive und korrekte Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes ist also ein Qualitätsmerkmal betreuerischer, betreuungsbehördlicher und betreuungsgerichtlicher Tätigkeit zugleich.

Das Selbstbestimmungsrecht betreuter Menschen ist zu sichern. Ihnen ist Schutz vor Fremdbestimmung und Schädigung zu gewähren. Im Mittelpunkt soll das individuelle und subjektive Wohl der betreuten Menschen stehen. Maßgebend für gute Betreuungsführung sind Transparenz, Redlichkeit, Zuverlässigkeit und die persönliche Unterstützung der betreuten Personen. Ehrenamtliche Betreuung hat Vorrang vor beruflicher Betreuungsführung, da nach dem Gesetz die Bestellung eines Berufsbetreuers nur dann in Betracht kommt, wenn keine geeignete ehrenamtliche Betreuungsperson zur Verfügung steht.

Die vorgenannten konzeptuellen Grundprinzipien wurden im nächsten Schritt des Forschungsprojekts empirisch mit der Realität abgeglichen. Darauf basierend ergaben sich zahlreiche Handlungsempfehlungen.

2. Gute Qualität, trotz schlechter Bezahlung

Vorweg gesagt: Die Untersuchungsergebnisse zeigen bei den Betreuenden – sowohl den beruflichen als auch den ehrenamtlichen – im Grundsatz ein klares Bewusstsein für die Wichtigkeit und den hohen Stellenwert des Selbstbestimmungsrechts betreuter Menschen – wenn auch verbunden mit Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung. Überwiegend ist die Qualität der ausgeübten Betreuer Tätigkeit gut. Erhebliche Defizite traten allerdings in der Vergütungsstruktur für beruflich Betreuende zutage und dementsprechend knappe Zeitressourcen. So klaffen die tatsächlich von Betreuerinnen und Betreuern erbrachten Zeiten mit durchschnittlich 4,1 Stunde pro Betreuungsfall und Monat und die vergüteten Zeiten mit nur 3,3 Stunden weit auseinander. Fehlanreize infolge (zu) pauschaler Vergütung weisen ebenfalls den Weg in eine falsche Richtung. Die derzeit verwendete Vergütungsmetho-

de ist nicht geeignet, zeitaufwendige persönliche Kontakte zu fördern, wie sie zur Ergründung von Wunsch und Willen der Betroffenen und für die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung notwendig sind.

Zwar bleibt die Frage im Bericht unbeantwortet, inwiefern Defizite in der Qualität dadurch beseitigt werden könnten, dass mehr zeitliche Ressourcen zur Verfügung stehen. Die Handlungsempfehlungen sprechen sich allerdings klar für eine Erhöhung der pauschalen Stundenansätze aus, um so den tatsächlichen Stundenaufwand abzubilden, und zugleich auch für erhöhte Stundensätze, um damit die Einkommensentwicklung in diesem Berufsfeld angemessen zu aktualisieren.⁷

So bekennen sich auch die Konferenz der Justizministerinnen und Minister (JuMiKo), die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) und die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag im Lichte der Forschungsergebnisse dazu, dass ein Reformprozess an dieser Stelle unumgänglich ist.⁸

3. Die richtige Wahl

Von den beruflich Betreuenden verfügen etwa zwei Drittel über eine akademische Ausbildung, langjährige Berufserfahrung oder Vorerfahrungen durch Praktika oder ehrenamtliche Tätigkeiten.⁹

Die Kenntnisse in den Kernbereichen des Betreuungsrechts sind gut, in Spezialgebieten (wie z.B. Unterbringung, freiheitsentziehende Maßnahmen und deren Vermeidung, Einwilligungsvorbehalt) dagegen nicht immer. Da aber tatsächlich nicht alle Spezialkenntnisse immer benötigt werden, empfiehlt der Bericht den Betreuungsgerichten und -behörden, bei der Betreuerauswahl insbesondere darauf zu achten, welche Kenntnisse gerade im speziellen Fall (voraussichtlich) benötigt werden, und zu prüfen, ob die rechtlichen und psychosozialen Fachkenntnisse der Betreuungspersonen der konkreten Situation angemessen sind und ob darüber hinaus Umstände, wie die persönliche Arbeitsinfrastruktur, die Anzahl der geführten Betreuungen, Vertretungsregelungen im Verhinderungsfall, Versicherungsschutz etc. berücksichtigt werden.

Mindestens ebenso wichtig wie die objektive persönliche Qualifikation eines Betreuers ist die Einbeziehung desjenigen in den Auswahlprozess, der betreut werden soll – ganz im Sinne des Grundsatzes „Nichts über uns, ohne uns“. Eine rechtliche Betreuung ist immer ein höchstpersönlicher Prozess zwischen einzelnen Menschen, für dessen Gelingen und positiven nutzbringenden Verlauf die Akzeptanz der betreuten Person ein wesentlicher Faktor ist.¹⁰ Vertrauen ist dabei vom ersten Moment an eine wichtige Voraussetzung.

6) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), dort Teilband I, Kap. 2.

7) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), Teil III, Kap. 10 Handlungsempfehlungen 52–54.

8) Vgl. unten „Auf die Umsetzung kommt es an“.

9) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), Teil III, Kap. 10, S. 582.

10) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), Teil III, Kap. 10, S. 591 Handlungsempfehlung 14.

„Das Gericht hat die Frage, (...) welche Person (...) in Betracht kommt, mit dem Betroffenen zu erörtern.“ Das ist dazu derzeit in § 278 Abs. 2 Satz 3 FamFG verfahrensrechtlich als obligatorische Erörterungspflicht geregelt. Das heißt, bislang ist nicht vorgesehen, dass es im Rahmen des Auswahlprozesses zu einem persönlichen Kontakt zwischen potenziellen Betreuten und Betreuungspersonen kommt. Die Chance, an dieser Stelle einerseits das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu stärken, indem sie aus ihrer Rolle als passive Zuschauer/innen zu aktiven Beteiligten am Verfahren werden, und andererseits dem Verlauf einer Betreuung damit von Beginn an ein solides Fundament durch Akzeptanz zu verleihen, ist unübersehbar. An dieser Stelle ist auf die immer wieder geäußerten Sorgen und Befürchtungen Betroffener hinzuweisen, dass das Instrument der Betreuung dazu missbraucht werden könnte, ihnen etwas gegen ihren Willen aufzuzwingen, ihren Willen zu brechen oder ihr „Nein“ zu ignorieren.¹¹ Solche Ängste müssen gehört und ernst genommen werden und das sollte bereits bei Einrichtung der Betreuung und Auswahl der dafür geeigneten Person beginnen.

Insgesamt wird in der aktuellen Diskussion deutlich, dass den meisten Beteiligten an der Entwicklung eines transparenten, fairen und einheitlichen Verfahrens bei der Betreuerbestellung gelegen ist. Mit Blick auf das oben Gesagte sollte hierfür eine Möglichkeit gefunden werden, die einerseits die bisherige Intransparenz ablöst, andererseits aber den an der Betreuerauswahl vor Ort beteiligten Akteuren (örtliche Betreuungsbehörde, einzelne Betreuungsrichter/innen und vor allem den Betreuten selbst) ausreichend Kompetenz bei der Entscheidung im Einzelfall zukommen lässt.

4. Schulung, Beratung und Information

Eine Vielzahl der Empfehlungen im Forschungsbericht betreffen die Schulung und Information ehrenamtlicher und beruflicher Betreuer und zielen auf die Entwicklung eines klaren Rollenverständnisses als Betreuungsperson ab, beziehen sich auf Kommunikationsfähigkeiten – beispielsweise in spezifischen Fällen, in denen Betreute in ihrer Fähigkeit, ihren Willen und ihre Wünsche auszudrücken, stark eingeschränkt sind – und auf die Entwicklung eines soliden Konfliktmanagements bei Differenzen zwischen Betreuern und Betreuten oder auch Dritten (z.B. Ärzt/innen). Verbesserungswürdig sind demnach wichtige sogenannte Soft Skills, die Klarheit zwischen den Beteiligten ermöglichen und der Vermischung der Interessen der Betreuungsperson mit den Interessen der betreuten Person vorbeugen.

Auch macht die Studie deutlich, dass einheitliche Vorgaben für eine gezieltere Steuerung des Ablaufs im Betreuungsprozess notwendig sind: Die Betreuungsplanung und die Erstellung von Betreuungsvereinbarungen mit den Betreuten, die den Datenschutz stärken und zugleich die Interessen der Betreuten sichern helfen, weiterhin verbesserte Dokumentationsstandards, die standardmäßige Prüfung des Vorliegens von Patienten- und sonstigen Verfügungen am Beginn einer Betreuung etc.

Als unzureichend und daher kritisch wurden die Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten der Richter/innen, Behörden- und Vereinsmitarbeiter/innen identifiziert, weshalb hierzu die Prüfung und Nachbesserung empfohlen wird.

Schließlich fehlt eine angemessene Informationsinfrastruktur für die Betroffenen selbst. Das gilt für Informationsmaterialien ebenso wie für konkrete Ansprechpartner. Sofern die Menschen tatsächlich ernst genommen werden sollen, muss es für sie Zugang zu nutzbarer Aufklärung über ihre Rechte und Handlungsmöglichkeiten geben. Die Betreuten werden zu wenig als Beteiligte einbezogen und nicht ausreichend als Adressaten von Aufklärung und Information berücksichtigt.¹²

5. Qualität durch persönlichen Kontakt

Unter anderem umfasst das Forschungsprojekt 68 Fallstudien,¹³ die zwar kein einheitliches Bild der rechtlichen Betreuung geben können, jedoch die aufschlussreiche Darstellung einzelner konkreter Betreuungssituationen bieten und die Betroffenen selbst zu Wort kommen lassen.

Die Fallstudien und ein großer Teil der Handlungsempfehlungen der ISG-Studie konzentrieren sich im Schwerpunkt auf die Frage, was für die Verwirklichung der Selbstbestimmung und für die Ermittlung des subjektiven Willens, der Wünsche und individuellen Bedürfnisse betreuter Menschen notwendig ist. Wie kann ausreichende Qualität in diesem Bereich der Betreuung gesichert werden?

Im Editorial der BtPrax 1/2018 erinnert der Vorsitzende des Betreuungsgerichtstags, Peter Winterstein, daran, das Gesetz ernst zu nehmen, das eine persönliche Betreuung und nicht nur die reine Vertretung eines Betreuten vorsieht.

„Sonst werden Menschen wieder verwaltet, statt persönlich betreut.“

Zitat: Peter Winterstein in BtPrax 1/2018 Editorial

Zu sichern sind dafür die notwendigen Rahmenbedingungen, die im Forschungsbericht herausgestellt werden: Dazu gehören Zeit- und Personalressourcen für regelmäßige und ausreichende persönliche Kontakte, die nicht nur telefonisch stattfinden. Es müssen Räumlichkeiten für ungestörte Gespräche zur Verfügung stehen. Das vertrauliche Gespräch muss in jedem Betreuungsverhältnis sichergestellt sein. Kritisch erscheint insoweit die Feststellung, dass eine erhebliche Anzahl beruflich Betreuender keine entsprechenden geschützten Räume nutzen kann.¹⁴ Es bedarf eines Anreizsystems und entsprechenden Leitbilds der rechtlichen Betreuung, mit dem Potenzial, das Konzept persönlicher Kontakte zu fördern. Spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten zu Kommunikationsmethoden, Empathie und Rollenklarheit sind ebenso entscheidend wie die Mög-

11) Bundesarbeitsgemeinschaft Psychiatrie-Erfahrener e.V. am 20. Dezember 2017: Die Behindertenrechtskonvention (BRK) Vorwand für den Angriff auf die Selbstbestimmung: Der Forschungsbericht „Qualität in der rechtlichen Betreuung“.

12) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), Teil III, Kap. 10 HE 22, S. 595 (vgl. Ausführungen zur Betreuerauswahl).

13) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), Teil II, Kap. 6, S. 397 ff.

14) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), Teil II, Kap. 3, S. 157 ff.; Teil III, Kap. 10 HE 4.

lichkeit und Bereitschaft der Betreuerinnen und Betreuer (auch der betreuenden Angehörigen), Supervision zu nutzen. Entsprechende Angebote dafür und deren Inanspruchnahme müssen gesichert werden.

6. Betreuungsvereine als starke Partner des Ehrenamts

Die besondere Aufgabe der Betreuungsvereine liegt anders als bei Berufsbetreuern nicht in der Führung rechtlicher Betreuungen. Ohne Frage leisten die Vereine hier ebenso wertvolle Arbeit; was sie aber auszeichnet und unentbehrlich macht, ist ihr Beitrag in der Arbeit für und mit ehrenamtlichen und angehörigen Betreuerinnen und Betreuern. Hierin liegt ihre Besonderheit und hierin liegt ihre Stärke. Sie verfügen insoweit über Kompetenzen und Merkmale, die sie gegenüber allen anderen Akteuren auszeichnen und im Verhältnis zu den Betreuungsbehörden und den Betreuungsgerichten zu wichtigen Partnern im Gesamtsystem des Betreuungswesens machen.¹⁵ Ihre Existenz darf daher nicht von ihrer Konkurrenzfähigkeit gegenüber verbandlich organisierten Berufsbetreuer/innen abhängen, sondern muss auf der Basis eines sicheren staatlichen Finanzierungskonzepts unabhängig abgesichert sein.

Die Tatsache, dass die Begleitangebote der Betreuungsvereine von ehrenamtlichen Betreuer/innen bisher zu wenig wahrgenommen werden, ist ein wichtiger Hinweis und Anlass, ein neues Selbstverständnis zu entwickeln. Wünschenswert ist eine stärkere und dauerhafte Anbindung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer an einen Betreuungsverein zur Sicherstellung kontinuierlicher Information, Beratung, Fortbildung und vor allem Rückenstärkung und Unterstützung. Sie sollten in ihrer Eigenschaft als nichtbehördliche und nichtgerichtliche Institutionen quasi die Patenschaft ehrenamtlicher und angehöriger Betreuer übernehmen. Die Vermittlung an diese „Paten“ könnte bestenfalls bei der Betreuerbestellung durch das Betreuungsgericht erfolgen, um damit zugleich eine Verbindlichkeit der Kontaktaufnahme zu sichern. Damit könnte eine Stärkung des Ehrenamts und der Betreuungsvereine zugleich erreicht werden.

7. Roter Faden: Erforderlichkeit

Der Grundsatz der Erforderlichkeit zieht sich wie ein roter Faden durch die Regelungen des Betreuungsrechts. Er soll den Rahmen vorgeben und den grundrechtlich verbürgten Schutz der Menschenwürde und das Selbstbestimmungsrecht entsprechend der UN-Behindertenrechtskonvention sichern.

„Der Erforderlichkeitsgrundsatz dient dem Ziel, (...) Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts von Bürgerinnen und Bürgern, die mit der Bestellung eines Betreuers einhergehen, so weit wie möglich zu vermeiden. Das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen ist (...) zentrales Grundprinzip des Betreuungsrechts.“
Zitat aus der Einleitung des Forschungsberichts von IGES¹⁶

Der Erforderlichkeitsgrundsatz findet sich an verschiedenen Stellen im Betreuungsrecht und bezieht sich sowohl auf die Einrichtung und den Umfang als auch die Ausgestaltung der rechtlichen Betreuung.¹⁷ Im Vordergrund des Forschungsvorhabens steht die Untersuchung der Wirksamkeit bestehender Gesetze¹⁸ hinsichtlich der Umsetzung dieses Grundsatzes und der Identifizierung etwaiger Hemmnisse. Der Umfang vorhandener „anderer Hilfen“ und ihre praktische Nutzbarkeit wurden umfassend empirisch erforscht. Der Bericht präsentiert dazu im ersten Band Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf der Grundlage der Forschungsergebnisse und im zweiten Band eine sehr umfangreiche Systematisierung und tabellarische Kurzdarstellung der potenziell betreuungsvermeidenden „anderen Hilfen“.

Einerseits bestätigt die Untersuchung die grundsätzliche Wirksamkeit des Gesetzes. Es wird die Vermutung geäußert, dass in einigen Regionen Deutschlands „rechtliche Betreuungen bereits heute (nahezu) auf das unvermeidliche Maß reduziert sind“. Andererseits offenbart der Bericht drei zentrale Problemfelder und den entsprechenden Verbesserungsbedarf. So fehlt es erstens teilweise an der erforderlichen Unterstützung bei der Geltendmachung und Realisierung von Sozialleistungsansprüchen.

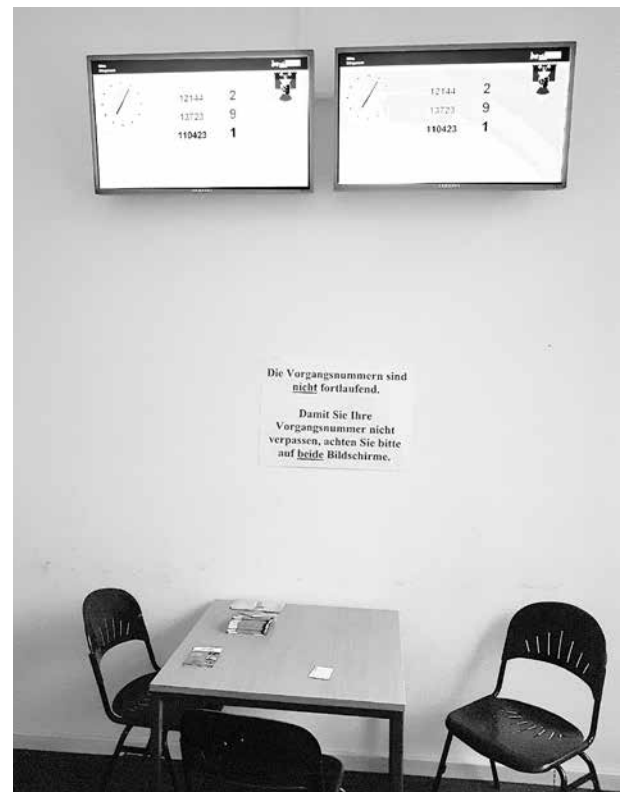


Abb. 1: Wartenummern zum persönlichen Termin im Bezirksamt Mitte von Berlin: Ist die Überwachung der langen Zahlenreihen wirklich barrierefrei? Mit diesen Rahmenbedingungen kann schon die Verlängerung des Personalausweises zur Überforderung werden ...

15) ISG-Bericht zur Qualität (Fußn. 1), Teil I, Kap. 2, S. 13, S. 112 ff.

16) IGES-Bericht zur Erforderlichkeit (Fußn. 1), Teil I, 1.1.1 Einleitung auf S. 17 f.

17) Vgl. §§ 1896 Abs. 2, 1897 Abs. 1, 1901 Abs. 1, 1897 Abs. 6 BGB.

18) Insbesondere des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde (1. Juli 2014).

Zweitens gibt es weiterhin eine Tendenz einzelner Institutionen, durch die Anregung von Betreuungen unangenehme und aufwendige Aufgaben zu delegieren und sich dadurch zu entlasten. Genannt werden beispielhaft Krankenhäuser, Pflegeheime oder auch Sozialleistungsträger. Drittens sind zur Betreuungsvermeidung geeignete „andere Hilfen“ nicht überall vorhanden oder zum Teil überlastet. Als Merkmale besonders wirksamer „anderer Hilfen“ bezeichnet der Bericht die Personenzentriertheit, die aufsuchende und nachgehende Arbeitsweise, Kontinuität und gute Kenntnisse der regionalen Hilfeinfrastruktur und benennt die Allgemeinen Sozialdienste (ASD), Sozialpsychiatrische Dienste (SpDi) und Ambulantes Betreutes Wohnen als besonders geeignete Akteure.

Problematisch ist die Tatsache, dass nach wie vor nicht alle Betreuungsbehörden personell und strukturell so ausgestattet sind, dass sie ihren Aufgaben im Bereich der Vermittlung „anderer Hilfen“ überall in gleicher Weise gut nachkommen können. Es zeigte sich, dass bei einer Organisation als eigenständige Fachbehörde sowie bei personell besser ausgestatteten Behörden deutlich bessere Möglichkeiten für die Vernetzung mit anderen Hilfesystemen und für die entsprechende Vermittlungsarbeit bestehen. Eine einheitliche Verbesserung der Personalressourcen und die Entwicklung hin zu Fachbehörden werden empfohlen.¹⁹

Außerdem sollen einheitliche Dokumentationsstandards zu den anderen Hilfen und eine einheitliche Betreuungsbehördenstatistik entwickelt werden, um mittels eines Mindestansatzes von Transparenz und Vergleichbarkeit eine bessere Steuerungsfähigkeit zu erreichen.²⁰

8. Vertreten von Amts wegen: eher nachrangig

Im (Sozial-)Verwaltungsverfahren ist es unter bestimmten Voraussetzungen möglich, einen „Vertreter von Amts wegen“ zu bestellen,²¹ der einen Beteiligten im Verfahren unterstützt und vertritt, der nicht in der Lage ist, selbst tätig zu werden. Dieses besondere gesetzliche Instrument wurde von IGES auf seine Wirksamkeit als „andere Hilfe“ untersucht. Es ging darum festzustellen, ob und wie häufig es in der Praxis zum Einsatz kommt und welches Potenzial es zur Betreuungsvermeidung aufweist. Es stellte sich heraus, dass kaum Gebrauch davon gemacht wird. Den meisten Befragten aus den Betreuungsbehörden und -gerichten waren keine oder nur wenige Fälle bekannt, in denen ein „Vertreter von Amts wegen“ bestellt wurde oder in denen aufgrund der Bestellung die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung vermieden wurde. Offenbar spielt es aktuell keine Rolle in der Verwaltungspraxis. Es wird in der Studie allerdings ein nennenswertes Potenzial zur Vermeidung nicht erforderlicher Betreuungen in der Vertreterfigur gesehen und empfohlen, Anreize für den Einsatz eines „Vertreters von Amts wegen“ zu installieren und ihm in Zukunft stärkere Geltung zu verschaffen.²²

Zuvor erscheint es jedoch ratsam, die gesetzlichen Zusammenhänge zwischen „rechtlicher Betreuung“ und der Bestellung eines „Vertreters von Amts wegen“ genau unter

die Lupe zu nehmen. Der Wortlaut des Gesetzes lässt jedenfalls erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob es sich bei diesem „Vertreter“, so wie ihn das Gesetz beschreibt, überhaupt um eine „andere Hilfe“ im Sinne des Betreuungsrechts handeln kann. Es heißt dort in § 1896 Abs. 2 BGB: „(...) andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird (...)“. Der „Vertreter von Amts wegen“ in § 15 SGB X²³ ist aber wegen der Verweisung in Absatz 4 – genau wie ein rechtlicher Betreuer – der gesetzliche Vertreter des Beteiligten.²⁴ In diesem Fall handelt es sich aber nicht um eine „andere Hilfe“. Damit kommt eine Berücksichtigung bei der Prüfung der Erforderlichkeit gemäß § 1896 BGB nicht in Betracht. Ebenso wenig besteht dann die Pflicht zur Vermittlung als „andere Hilfe“ gemäß § 4 Abs. 2 BtBG durch die Betreuungsbehörde.

Zu bedenken ist weiterhin, ob sich aus dem Gesetz nicht sogar ein Nachrang des „Vertreters von Amts wegen“ gegenüber einem rechtlichen Betreuer ergibt (vgl. bspw. § 15 Abs. 1 Satz 1 SGB X). Er soll nur bestellt werden, wenn ein „Vertreter nicht vorhanden“ ist. Daraus muss umgekehrt wohl geschlossen werden, dass grundsätzlich nicht der „Vertreter von Amts wegen“ die „rechtliche Betreuung“ in ihrer Erforderlichkeit berührt, sondern umgekehrt. Sofern zur Vermeidung von Betreuungen der Einsatz des „Vertreters von Amts wegen“ gestärkt werden soll, bedarf es möglicherweise zunächst einer entsprechenden Klarstellung im Gesetz.

9. Temporäre Lösung

Das Bundesjustizministerium prüft Möglichkeiten der Umsetzung eines Modellprojekts, bei dem ein zeitlich begrenztes Fallmanagement eingesetzt wird, bevor eine Entscheidung über die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung fällt. Das Konzept wird im Forschungsbericht von IGES vorgestellt.²⁵

Es wird hierin eine nennenswerte Chance für die Vermeidung rechtlicher Betreuungen gesehen. Betroffen wären vor allem Fälle, in denen nur oder jedenfalls in erster Linie deshalb eine Betreuung eingerichtet wird, weil Sozialleistungssysteme in ihrer aktuellen Ausgestaltung von den betroffenen Personen nicht adäquat genutzt werden können. Häufig stehen in diesen Fällen akute sozialrechtliche Probleme, Wohnungs- oder Einrichtungsplatzsuche, Schulden tilgung und Ähnliches im Vordergrund. Nach entsprechender Klärung dieser Probleme und mit Beruhigung der Lebensverhältnisse können die Betroffenen jedoch durchaus wieder in der Lage sein, ihre Angelegenheiten selbst zu besorgen (§ 1896 Abs. 1 BGB). Eine rechtliche Betreuung ist dann nicht erforderlich.

19) IGES-Bericht zur Erforderlichkeit (Fußn. 1), Bd. I, 3.2.3, S. 163.

20) Zur Entwicklung einer bundeseinheitlichen Behördenstatistik wird auch auf den Beitrag in der Rubrik „Aus der Arbeit des Deutschen Vereins“ in dieser NDV-Ausgabe hingewiesen.

21) § 15 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 4 SGB X und § 16 SGB X.

22) IGES-Bericht zur Erforderlichkeit (Fußn. 1), Bd. I, 3.3.5, S. 171f.; 2.5.2, S. 136 ff.

23) Ebenso in § 16 VwVfG.

24) Im jeweiligen Absatz 4 von § 15 SGB X und § 16 VwVfG wird auf die Vorschriften über die Betreuung verwiesen und damit auch auf § 1902 BGB (Vertretung).

25) IGES-Bericht zur Erforderlichkeit (Fußn. 1), Bd. I, 3.4.1, S. 172.

Sicherstellen sollte das Modellprojekt in jedem Fall, dass die Betroffenen tatsächlich längerfristig und nicht nur im Moment – nach Klärung der akuten Schwierigkeiten – befähigt werden, ihre Angelegenheiten ohne Unterstützung zu besorgen. Wiederholte Wechsel von Phasen der Stabilität und Instabilität als Nebenfolge einer nur temporären Hilfe müssen dabei vermieden werden. Bei Prüfung der Frage, ob zuerst ein zeitlich begrenztes Fallmanagement in Betracht kommt und ob es eine ebenso geeignete Hilfe darstellt wie eine rechtliche Betreuung, ist das besondere Augenmerk auf die spezifische Qualität der rechtlichen Betreuung zu richten. Sie bietet dem Betroffenen längerfristig personelle Kontinuität und Verlässlichkeit. Das sind Voraussetzungen dafür, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen den beteiligten Menschen entstehen kann. Nur auf der Basis stabilen Vertrauens ist eine effektive Unterstützung bei der Entscheidungsfindung möglich und nur dann die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts im Sinne der UN-BRK. Ist also absehbar, dass der oder die Betroffene schon nach kurzer Zeit erneut der Hilfe bedarf, ist ein nur vorübergehendes Fallmanagement ungeeignet. Eine „andere Hilfe“ setzt voraus, dass die Angelegenheiten durch sie ebenso gut wie durch einen rechtlichen Betreuer besorgt werden. Das ist aber dann nicht der Fall, wenn zwar kein aktueller Handlungsbedarf besteht, jedoch zu befürchten ist, dass bei künftigem Auftreten eines solchen Bedarfs nicht das Notwendige veranlasst wird, sofern kein Betreuer bestellt ist.²⁶

10. Auf die Umsetzung kommt es an

Es wird zu beobachten sein, wie die verantwortlichen Akteure auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene mit den gewonnenen empirischen Erkenntnissen umgehen. Die im Zivilrecht wurzelnden Ansprüche des Betreuungswesens und die an der Schnittstelle dazu angesiedelten sozialrechtlichen Ansprüche im Vorfeld und Umfeld rechtlicher Betreuung stellen die beiden Säulen dar, die der Unterstützung von Menschen dienen sollen, die von Krankheit oder Behinderung im Sinne des § 1896 BGB betroffen sind. Als einzelne Säulen bieten sie einerseits eine gute und geeignete Grundlage der Versorgung und Unterstützung. Auf der anderen Seite sind sie ein mögliches Einfallstor für Versorgungslücken aufgrund negativer Zuständigkeitsstreitigkeiten. Ein konstruktives Zusammenwirken der Akteure des Betreuungswesens und des Sozialleistungsrechts ist gefragt. Im Sinne der Betroffenen ist für das Gelingen einer strukturellen Reform die Zusammenarbeit und Kooperation von Justiz- und Sozialverwaltung unumgänglich.

Mit welchen Vorstellungen die Landesjustiz-, Arbeits- und Sozialministerien an die Reformaufgabe herangehen, zeigen die Beschlüsse vom Ende des vergangenen Jahres. Im Rahmen der Herbstkonferenz erklärte die Justizministerkonferenz auf der Basis der Forschungsergebnisse, dass sie

davon ausgeht, „dass ein erheblicher Anteil der angeordneten Betreuungen vermeidbar ist“, weshalb vorgelagerte Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen des Sozialrechts stärker genutzt und zugleich die rechtliche Betreuung „auf ihren Kernbereich“ reduziert werden soll. Zur Erarbeitung entsprechender Reformvorschläge soll eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe aus dem Sozial-, Justiz- und Familienministerium des Bundes unter Beteiligung der Länder einberufen werden.²⁷ Die Arbeits- und Sozialministerkonferenz bietet in ihrem Beschluss vom vergangenen Dezember ebenfalls die übergreifende Zusammenarbeit an und befasst sich mit der Notwendigkeit der zeitnahen Neuordnung der Vergütungsstruktur entsprechend den qualitativen Erfordernissen im Betreuungswesen. Sie hebt dazu die besonderen Funktionen und Belange der Betreuungsvereine hervor, benennt sie als wichtige Säule in der rechtlichen Betreuung und weist auf ihren „unverzichtbaren Beitrag für die Stärkung des Ehrenamts“ hin.²⁸

Ebenso setzen sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag das Ziel einer strukturellen Verbesserung im Betreuungsrecht, die Stärkung „des Vorrangs sozialrechtlicher Hilfen vor rechtlicher Betreuung und des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen“. Dabei wird eine baldige Lösung für die Finanzierung der Arbeit der Betreuungsvereine ins Zentrum gestellt sowie die Zusage gegeben, sich gegenüber den Ländern entsprechend positionieren zu wollen.²⁹

11. Das heißt ...

Es muss im anstehenden Struktur- und Reformprozess darum gehen, sich einerseits auf die Beachtung des Grundsatzes der Erforderlichkeit zu konzentrieren und die Qualität sozialer Leistungen zu erhöhen, die dadurch das Potenzial haben, als „andere Hilfen“ gemäß § 1896 Abs. 2 BGB nutzbar zu sein. Eine rechtliche Betreuung kommt dann tatsächlich nur als Ultima Ratio zum Einsatz. Andererseits muss sichergestellt sein, dass den betroffenen Menschen, die „andere Hilfen“ – aus welchen Gründen auch immer – nicht in geeigneter Weise nutzen können, die rechtliche Betreuung in einer Form zur Verfügung steht, die sie entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes und der UN-BRK als gleichberechtigte Rechtssubjekte behandelt. Dafür steht der Staat in der Pflicht. Er hat die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine qualitative Betreuungstätigkeit in diesem Sinne ermöglichen. ■

26) Vgl. H.-J. Dose, in: BtPrax 1/2017, S. 6 ff., dort III.

27) Beschluss der 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, Herbst 2017.

28) Beschluss der 94. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2017.

29) Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018, S. 134.