

Leitlinien zur rechts- und sozialpolitischen Diskussion um die Weiterentwicklung des Betreuungsrechts

1. Ziele und Aufgaben der gesetzlichen Betreuung im Sozialstaat: Zivilrechtliche Schutzgarantien und soziale Fürsorge verbürgen

Betreuung ist ein sozialstaatliches Instrument des Schutzes solcher Erwachsener, die aufgrund einer Beeinträchtigung und Unzulänglichkeit in ihren persönlichen Fähigkeiten nicht in der Lage sind, ihre Interessen wahrzunehmen. Sie dient der rechtlichen Wahrnehmung der Belange einer volljährigen Person, die aufgrund der Eigenart ihrer Erkrankung oder Behinderung ihre Angelegenheiten – teilweise oder vollständig – nicht selbst besorgen kann.

Diese fürsorgliche Aufgabe soll:

- die Selbständigkeit der Betroffenen und ihr Leben in der Gemeinschaft erhalten und fördern,
- sich an den Wünschen und Vorstellungen der Betroffenen ausrichten,
- von persönlicher Zuwendung begleitet sein und
- von einem Betreuer wahrgenommen werden, der für diese Aufgabe die erforderlichen Fähigkeiten und das notwendige persönliche Engagement aufbringt.

Jede Bestellung eines Betreuers geht mit Eingriffen in die Privatsphäre und Autonomie der Betroffenen einher. Es muß daher dafür gesorgt werden, daß vorrangig andere Mittel und Wege genutzt werden, welche ebenso geeignet sind,

- die Rechte und Interessen dieser Personen zu schützen oder
- als soziale Hilfeleistungen ein Leben in der Gemeinschaft und die Bewältigung des Lebensalltags zu ermöglichen.

Das Rechtsinstitut der Betreuung muß daher immer in Zusammenhang mit anderen Hilfen und sozialpolitischen Maßnahmen betrachtet und gestaltet werden.

2. Probleme und Mängel

Das geltende Betreuungsrecht wird den genannten Zielen nicht in ausreichendem Maße gerecht. Entscheidende Ursache dafür ist, daß der Gesetzgeber seine Vorstellungen weitgehend mit den *Mitteln des Zivilrechts und des justiziellen Instrumentariums* durchsetzen wollte, obgleich beide nur in Grenzen dafür tauglich sind. Als Mängel sind insbesondere zu nennen:

- Betreuung erschöpft sich nicht in einem zivilrechtlichen Vertretungsverhältnis, in dem eine Person für eine andere Geschäfte zu besorgen hat. Zur Betreuung gehören der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, die Anleitung und Unterstützung der betreuten Person sowie die Vermittlung und Konfliktlösung im Verhältnis zu Dritten. Diese *soziale Dimension* ist zwar Intention der Reform von 1992 gewesen, ist aber bisher von Gesetzgeber und Verwaltung vernachlässigt worden. Das Betreuungswesen kann nur wirksam werden, wenn es als ein *sozialpolitisches Unterstützungssystem* verstanden wird.
- Zur *Steuerung der Qualität der Betreuungsleistungen* steht im wesentlichen nur das dafür weitgehend ungeeignete Mittel der Vergütungsentscheidung durch die Justiz zur Verfügung.

- Die Entwicklung *fachlicher Qualitätsstandards* im Betreuungswesen wird durch die bestehenden Kostenregelungen stark gefährdet.

- Betreuer müssen oft als *Ausfallbürgen* für Defizite bei der Umsetzung sozialrechtlicher Regelungen herhalten, weil beispielsweise erforderliche Einrichtungen und Dienste fehlen oder diese nicht die notwendige Personalausstattung haben.

- Das Betreuungsrecht wird häufig für (unter Umständen durchaus berechtigt erscheinende) institutionelle Bedürfnisse von Krankenhäusern, Pflegeheimen, Sozialleistungsträgern, Behörden, Banken und Erben *instrumentalisiert*. Die daran orientierten Betreuungsentscheidungen dienen nicht in erster Linie den Betroffenen. (Die Abhängigkeit der betroffenen Personen von den Leistungen dieser Institutionen macht dann regelmäßig eine Betreuung erforderlich, weil die Leistungen nur unter den Bedingungen der Institutionen erlangt werden können.)

- Die *sachverständige Beratung der Vormundschaftsgerichte* ist zu einseitig an den Entscheidungskriterien der klinischen Medizin ausgerichtet, während der reale Lebensalltag der Betroffenen mit seinen Risiken und die Bewältigungsressourcen der Betroffenen nur als Sekundärphänomene oder überhaupt nicht wahrgenommen werden.

- Manche *Betroffene* müssen für unzureichende Strukturen im Betreuungswesen finanziell haften und sich hinsichtlich ihrer Lebensführung auf ein Minimum einstellen.

- *Ehrenamtliche Betreuer* finden oft nicht die für sie notwendige *Unterstützung* und Begleitung, weil der grundsätzliche Vorrang ehrenamtlicher Betreuung zu oft unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten gesehen wird und nicht als Chance für eine besonders lebensnahe und persönlich engagierte Betreuung.

- Viele *Betreuungsbehörden* sind qualitativ und quantitativ *unzureichend* ausgestattet. Ihr Aufgabenverständnis hat sich mancherorts seit 1992 nur noch wenig weiterentwickelt. Ihnen übergeordnete Behörden lassen teilweise wenig Interesse an der Sache erkennen.

- *Betreuungsvereine*, die ihren Schwerpunkt in der Querschnittstätigkeit und Betreuungsvermeidung haben, werden nicht mit der notwendigen Leistungs- und Erfolgsorientierung *kostendeckend finanziert*.

- *Freiberufliche Betreuer* finden oft nicht die notwendige Anerkennung und Unterstützung, wenn sie sich erfolgreich um eine fachlich qualifizierte Arbeit bemühen.

- Die *Zahl der Betreuungen* nimmt geradezu dramatisch zu, ohne daß dies regelmäßig mit einer Verbesserung der Rechtsposition und der Lebensqualität der Betroffenen einherginge. Im Gegenteil: Die weitere Zunahme birgt die Gefahr der Vergrößerung der Ausstattungsmängel im Betreuungswesen und der Erhöhung der Fallzahlen.

3. Abgrenzung der Aufgabe der Betreuung von denen anderer Dienste und Einrichtungen

Der *Kernbereich* der rechtlichen Betreuung ist zweifellos die Einflußnahme auf die Rechtsbeziehungen der betreuten Person zu Dritten und erforderlichenfalls die Wahrnehmung ihrer rechtlichen Vertretung. Zugleich sind persönlicher Kontakt, insbesondere das Gespräch mit der betreuten Person und mit wichtigen Bezugspersonen ein Hauptmerkmal der Betreuung; sie gehören zum Modus, zum „*Wie*“ einer fachgerechten Betreuung. Zur *Abgrenzung* der sich aus dem gerichtlichen Auftrag ergebenden Leistungen eines Betreuers von Tätigkeiten, die nicht zu den Aufgaben eines Betreuers gehören, können Gesetzgeber und Rechtsprechung *nicht mehr als einen Entscheidungsrahmen* vorgeben. Die Entwicklung von Entscheidungskriterien darüber, welche Betreuertätigkeiten zu den notwendigen Modalitäten einer

pflichtgerechten Betreuungsarbeit gehören und welche den vom Gesetzgeber gewollten Rahmen überschreiten, gehört zu den *Aufgaben einer sich reflektiert entwickelnden fachlichen Praxis*. Die Angemessenheit der Ausgestaltung der Betreuungsarbeit hängt vor allem von der fachlichen Qualifikation der Betreuer bzw. ihrer hauptberuflichen Anleiter ab.

4. Betreuungsrecht und Sozialrecht

Aufgabe des Rechts muß es sein, Strukturen zu schaffen, die es ermöglichen, dem sozialpflegerischen Anliegen der Betreuungsverhältnisse (§ 1901 BGB) gerecht zu werden. Dabei gibt es auch künftig keine Alternative zwischen rechtlichen und nicht-rechtlichen Verfahrensweisen, sondern nur ein – abgestimmtes oder besser abzustimmendes – Neben- und *Miteinander*, das es zu aktivieren und zu optimieren gilt.

Um Personen, die aufgrund der Art und Schwere ihrer Behinderung oder anhaltender Krankheit nicht nur zivilrechtlichen Schutzes, sondern auch tatsächlicher sozialer (medizinischer, rehabilitativer, pflegerischer) Hilfen bedürfen, sind diese innerhalb des *Sozialleistungsrechts* zu garantieren. Hierzu ist zu prüfen, besondere Schutzregelungen für diesen Personenkreis in das Sozialgesetzbuch, beispielsweise in das geplante SGB IX, aufzunehmen.

Die Überwachungsfunktion des Betreuers gegenüber den Leistungsträgern und Leistungserbringern bleibt hiervon unberührt.

5. Gesetz für das Betreuungswesen

Im Hinblick auf die sozialpolitische Dimension der Betreuung ist ein Gesetz für das Betreuungswesen erforderlich. In Weiterentwicklung des Betreuungsbehördengesetzes müssen

- in einem *Leistungskatalog* die Aufgaben des Betreuungswesens und seine *Leistungserbringer* (Kommune als Betreuungsbehörde, Betreuungsvereine, anerkannte Berufsbetreuer) benannt,
- Zuständigkeiten der *Betreuungsbehörde* für Planung und Koordination einschließlich ihrer Mitwirkung *im vorgerichtlichen und gerichtlichen Verfahren* geregelt sowie
- Fragen des *Datenschutzes* und schließlich die *Finanzierungszuständigkeit* verbindlich geklärt werden.

Notwendig ist eine *Neuordnung der Aufgabenverteilung* zwischen Vormundschaftsgericht und Betreuungsbehörde.

6. Professionalität und Ehrenamtlichkeit in der Betreuungsarbeit

Der Vorrang ehrenamtlicher Betreuung entspricht der besonderen Bedeutung familiärer Hilfe und bürgerschaftlichen Engagements in unserem Gemeinwesen. Ehrenamtliche Betreuer bedürfen der fachlichen Unterstützung und Entlastung von Aufgaben, die ihre Möglichkeiten übersteigen. Sie sind keine Lückenbüßer aus fiskalpolitischen Motiven. Nicht mangelnde Bereitschaft zu entsprechendem Engagement in der Bevölkerung, sondern fehlende Ansprache und Anleitung sind die Hauptgründe für den mancherorts feststellbaren Mangel an ehrenamtlichen Betreuern.

Die Umsetzung des Rechts der Betreuung als einem Institut der Rechtsfürsorge erfordert eine enge Kooperation zweier großer Dienstleistungsbereiche mit der ihnen jeweils eigenen Fachlichkeit und Wissenschaftlichkeit. Betreuungsarbeit ist insofern eine multiprofessionelle Aufgabe, an der die zur *Rechtsanwendung* befähigten Berufe und die Berufe der *Sozialen Arbeit* mit einer jeweils eigenständigen fachlichen Verantwortung mitwirken.

Betreuungsarbeit bedarf zu ihrer wirksamen Ausgestaltung *ständiger* juristischer und sozialarbeitswissenschaftlicher Bemühungen. Hier tritt neben die Rechtsprechung und die rechtswissenschaftliche Kommentierung als weiteres wissen-

schaftliches Element zur Weiterentwicklung der Praxis die Sozialarbeitswissenschaft hinzu. Aufgabe der Sozialen Arbeit ist insbesondere die Entwicklung fachlicher Standards für die *personenbezogene Betreuungsarbeit* und die *infrastrukturelle Gestaltung* der Betreuungslandschaft.

Für die Wirksamkeit des Betreuungswesens unverzichtbar sind *sozialarbeiterische Professionalität und Fachlichkeit*. Deren Basis ist eine Wissenschaft des sozialarbeiterischen betreuenden Handelns. Zu den wesentlichen Elementen methodisch reflektierten sozialarbeiterischen Handelns im Rahmen von Einzelhilfe und Gruppenarbeit gehören z. B. Beziehungsgestaltung und ich-stärkende Begleitung, die „Person-in-ihrer-Umgebung“-Sichtweise, das Unterstützungsmanagement u. a. m.

Wenn hier die Bedeutung der Sozialen Arbeit für die Entwicklung fachlicher Normen betont wird, so bedeutet das keineswegs, daß die damit zusammenhängenden Aufgaben grundsätzlich nur von Sozialarbeitern und Sozialpädagogen wahrzunehmen wären. In der Sozialen Arbeit sind immer auch Angehörige *anderer Berufe* tätig. Ebenso stellt *ehrenamtliches Bürgerengagement* ein wesentliches Element der Wirksamkeit sozialer Arbeit dar. Dementsprechend steht auch der Vorrang, den der Gesetzgeber der ehrenamtlichen Betreuung gibt, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Sozialen Arbeit, solange seine Auslegung nicht primär unter fiskalischen Gesichtspunkten erfolgt.

Aufgabe der Sozialen Arbeit bleibt aber, *fachliche Normen* für die personenbezogene und infrastrukturelle Betreuungsarbeit zu entwickeln. Was für ehrenamtliche Richter und ehrenamtlich tätige Sportlehrer gilt, die sich bei ihrer Tätigkeit an den dort gültigen fachlichen Normen *orientieren* müssen, gilt auch für Betreuer. Deshalb haben neben dem Gericht Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine als Institutionen der freien und öffentlichen Fürsorge eine besondere Bedeutung für die Anleitung, Beratung und Unterstützung von ehrenamtlichen Betreuern.

Die Gewinnung und der Erhalt von ehrenamtlichen Betreuern ist im wesentlichen ein Problem *fachlicher Kompetenz* und der notwendigen *Ausstattung*, um sie zur Geltung zu bringen. Die Erstattung der Aufwendungen ist in den wenigsten Fällen das entscheidende Kriterium. Es existieren inzwischen viele Erfahrungen bezüglich der *Motive und Hindernisse für ehrenamtliche Arbeit* und wie ehrenamtliche Betreuungsarbeit erfolgreich zu organisieren und anzuleiten ist. Diese Erfahrungen werden bisher zu wenig genutzt. Eine weitere Voraussetzung für den Erfolg ehrenamtlicher Betreuungsarbeit ist, daß fachgerecht darüber entschieden wird, *welche Betreuungsaufgaben* im Einzelfall wahrgenommen werden können.

7. Betreuungsvermeidung und sachverständige Beratung des Vormundschaftsgerichts

Über das Rechtsinstitut der Betreuung hinaus sollten Betreuungsbehörden Aufgaben zum *Schutz der Rechte* psychisch beeinträchtigter Personen (insbesondere in stationären Institutionen) wahrnehmen. Sie müssen den Tendenzen entgegenwirken, den Betreuer als Ausfallbürgen für defizitäre soziale Netzwerke und Mängel im Sozialleistungsrecht zu vereinnahmen. Dazu gehören ebenso sozialpolitische Sensibilität wie Engagement für die Förderung fachlicher Standards in der örtlichen Betreuungsarbeit. Die Qualitätssicherung der Tätigkeit von Betreuern sollte bei der Betreuungsbehörde liegen (hier ist zu prüfen, ob eine Trennung zwischen Fachaufsicht und Bewilligung der Vergütung zweckmäßig ist).

Betreuungsvermeidung gehört zu den zentralen Aufgaben der Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen. Doch mindestens ebenso wichtig wie die Aufklärung über Vollmachten und Betreuungsverfügungen sind problemlösungs-

orientierte Beratung der Personen und Institutionen, die Betreuungen anregen sowie die Schulung von Multiplikatoren. Anregungen von Betreuungen sollten vor der Eröffnung eines gerichtlichen Verfahrens in der Regel zu einer Beratung durch die Betreuungsbehörde führen. Es sollte vorgeschrieben werden, die Betreuungsbehörde *in jedem Verfahren* zur Betreuerbestellung zu beteiligen und ihr in jedem Fall ein *Beschwerderecht* einzuräumen.

Feststellungen zur Betreuungsbedürftigkeit müssen *fachlich* qualifizierter erfolgen. Zum Einholen einer *Stellungnahme der Betreuungsbehörde* oder einer von ihr beauftragten Stelle (§ 68a FGG) muß das Vormundschaftsgericht im gleichen Maße verpflichtet sein wie zur Bestellung eines Sachverständigen (§ 68b FGG). Derzeit wird von Sachverständigen oft ein enormer und teurer Aufwand zur Feststellung relativ unwesentlicher Sachverhalte und medizinischer Details betrieben, während die Untersuchung dessen, worauf es bei der Betreuungsentscheidung eigentlich ankommt, mehr oder weniger unter den Tisch fällt. Gesetzgeber und die für berufliche Qualifikationen im Betreuungswesen mitverantwortlichen Verbände müssen darauf hinwirken, daß künftig für die sachverständige Beratung des Vormundschaftsgerichts *Fachkräfte der Sozialen Arbeit* eine wesentlich gewichtigere Rolle spielen.

8. Fachliche Eignungskriterien für berufsmäßig tätige Betreuer

Die Weiterentwicklung von Kriterien für die Eignung von Berufsbetreuern ist eine *permanente Aufgabe* von Praxis und praxeologischer Wissenschaft der Betreuungsarbeit. Als formales Vorbild für Prozesse, solche Kriterien weiterzuentwickeln und verbindlich werden zu lassen, kann die ständige Entwicklungsarbeit an den Berufsbildern in der Gesundheitsversorgung betrachtet werden. Die Gesetze und Verordnungen zur Aus- und Weiterbildung der Heilberufe sind Ergebnisse einer mehr oder weniger fortwährenden Diskussion zwischen *Fachverbänden, Berufsverbänden und den Gesetz- und Verordnungsgebern*.

Solche Standards können auch über die Bemühungen von Fach- und Berufsverbänden Verbindlichkeit erhalten, indem von diesen Zertifizierungen nach verbindlichen Grundsätzen ausgesprochen werden. Zusätzlich zu den beiden auf das Betreuungswesen spezialisierten Berufsverbände BdB und VfB sollte hier insbesondere auch der Deutsche Berufsverband für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Heilpädagogik (DBSH) als übergreifender Berufsverband in die Diskussion um berufsqualifizierende Standards einbezogen werden.

Beide Verfahrensweisen – *staatliche Anerkennungen* (einschließlich besonderer Kompetenzen der Betreuungsbehörden hinsichtlich der Eignungsfeststellung) und *verbandliche Zertifizierungen* – können zu sich wirkungsvoll ergänzenden Instrumenten für die Strukturqualität des Betreuungswesens werden.

9. Unterbringungsrecht

Das seinerzeit geforderte auch materiell *einheitliche Unterbringungsrecht* für psychisch Kranke und Behinderte ist weiter anzustreben. Für landesrechtliche und betreuungsrechtliche Unterbringungen sollte die gleiche Unterbringungsbehörde zuständig sein. Einstweilige Entscheidungen nach § 1846 BGB sollen sich nicht auf Unterbringungen erstrecken.

Es sollte geprüft werden, die *Entscheidung über die Unterbringung* aus dem Aufgabenkreis von Betreuern und der Zuständigkeit von Bevollmächtigten herauszunehmen. Insbesondere ehrenamtliche Betreuer bedürfen der Entlastung von dem sozialen Druck, den an einem Unterbringungsbeschluß interessierte Institutionen ausüben. Zwangseinweisungen können zu einer Belastung der Beziehung zwischen betroffener Person und ihrem Betreuer führen, die insbesondere von ehrenamtlichen Betreuern oft nicht zu bewältigen ist.

10. Behandlungsrecht und die Kontrolle bei risikoreichen Behandlungsentscheidungen

Das von der Rechtsprechung entwickelte *Behandlungsrecht* (Haftung für Behandlungsfehler) hat zur Folge, daß die medizinische Behandlung von Personen, deren Einwilligungsfähigkeit nicht sicher ist, mit erheblichen Risiken für die Behandler verbunden ist. Ärzte und Krankenhäuser drängen daher zwecks eigener Absicherung zunehmend auf die Bestellung eines Betreuers als Voraussetzung dafür, daß sie die Behandlung durchführen. Da die derzeit etwa 1,4 Mio. erheblich demenziell behinderten älteren Menschen in der Regel medizinischer Behandlung bedürfen, machen die Vorgaben des Behandlungsrechts bei nahezu jeder dieser Personen eine Betreuung notwendig. Regelungen des Behandlungsrechts durch den Gesetzgeber sind daher zu suchen. Dabei sind Flankierungen durch *überindividuell* wirksame Regelungen und Institute in die Überlegungen einzubeziehen.

Ob die Vorschrift des § 1904 BGB betreuten Personen bei *risikoreichen Behandlungsentscheidungen* nach dem Betreuungsrechtsänderungsgesetz noch wesentlichen Schutz zu bieten vermag, erscheint zweifelhaft. Eine einstweilige Anordnung nach § 1846 BGB sollte auch hier ausgeschlossen sein.

11. Rechtstatsachenforschung und sozialarbeitswissenschaftliche Forschung

Obwohl für über 700000 Menschen in Deutschland ein Betreuer bestellt ist, sind bisher wenig methodisch gesicherte Kenntnisse über die Realitäten im Betreuungswesen verfügbar. So wissen wir nur wenig darüber:

- Wieweit und unter welchen Umständen verbessert sich die Lebenssituation der Betroffenen infolge einer Betreuung?
- Welche Auswirkungen haben die Kostenbelastungen infolge einer Betreuung auf die aktuelle und die künftige Lebensqualität der Betroffenen und deren Chancen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft?
- Wie sollte eine einheitliche Basisdokumentation für die Hauptakteure des örtlichen Betreuungswesens gestaltet sein?
- Welche Akzeptanz finden Verfahren und Betreuertätigkeit bei den Betroffenen und wovon hängt das ab?
- Welche Qualitätsstandards für sachverständige Berichte und Gutachten lassen sich verbindlich formulieren?
- Welche Kostenverlagerungen und Kostensteigerungen sind Folge von Defiziten in der Infrastruktur des Betreuungswesens bzw. der gesundheitlichen und sozialen Hilfen?
- Welche Anlässe und Hindernisse lassen sich für die Anregung von Betreuungen feststellen? Welche Auswirkungen auf das Betreuungswesen haben Tendenzen seiner Instrumentalisierung für die Bedürfnisse von Versorgungsinstitutionen, Behörden usw.?

Der völlig unzulängliche Stand der Rechtstatsachenforschung zum Behandlungsrecht steht in Zusammenhang mit den strukturellen Benachteiligungen der *Sozialarbeitswissenschaft* in Deutschland. Deren Situation ist hierzulande so miserabel, daß längst auch fiskalische Gesichtspunkte den Staat zu einer anderen Behandlung der Hochschulen und wissenschaftlichen Institute der Sozialen Arbeit bewegen sollten. Der Sozialstaat steckt in viele seiner Unternehmungen viel Geld, ohne zu wissen, was davon bei denen, für die es letztlich bestimmt ist, *überhaupt ankommt*.

Ein erster Schritt wäre die gesetzliche Verankerung eines regelmäßigen *Betreuungsberichts*, der aus Gründen wissenschaftlicher Kontinuität durch Institute der Sozialen Arbeit erstellt werden sollte.