



Zur rechts- und sozialpolitischen Diskussion um die Weiterentwicklung des Betreuungsrechts

Im Vorstand des VGT e.V. besteht Einigkeit darüber, dass sich das Betreuungsrecht grundsätzlich bewährt hat.

Der VGT e.V. hat im Juni 1999 „Leitlinien zur rechts- und sozialpolitischen Diskussion um die Weiterentwicklung des Betreuungsrechts“ entwickelt (BtPrax 4/99: 123-125). Ausgehend von den Zielen und Aufgaben der gesetzlichen Betreuung wurden bestehende Probleme und Mängel in der Rechtsumsetzung skizziert und Perspektiven für eine strukturelle Weiterentwicklung des Betreuungswesens aufgezeigt. Dabei wurde insbesondere auf die sozialpolitische Dimension der Betreuung und auf das Erfordernis eines besser abzustimmenden Miteinanders des Betreuungs- und Sozialrechts eingegangen. Hierzu wurden konkrete Vorschläge gemacht.

Zudem wurde auf den Vorrang der Ehrenamtlichkeit im Betreuungswesen, die Rolle und Bedeutung der professionell Tätigen und der Sozialen Arbeit eingegangen und das Erfordernis einer begleitenden rechtstatsächlichen und sozialwissenschaftlichen Forschung sowie eines umfassenden Berichtswesens herausgestellt.

Im Vorstand des VGT e.V. besteht Einigkeit darüber, dass das Betreuungsrecht als wesentliches Reformwerk zur Verbesserung der Rechtsstellung und Lebenssituation von auf Rechtsfürsorge angewiesenen Menschen anzusehen ist. Gleichwohl sind weiterhin Fehlentwicklungen und Mängel in der Umsetzung des Betreuungsrechts zu verzeichnen. Dies auch, weil die bisherigen Gesetzesänderungen - wie zuvor von vielen Praktikern, dem VGT e.V. und den anderen Fachverbänden prognostiziert - den eigentlichen Erfordernissen nicht entsprechen und zum Teil sogar „vom Ziel und Weg wegführen“. Es gibt zwar in fast allen Praxisfeldern und Anwendungsbereichen viele einzelne positive Umsetzungsbeispiele mit „Leuchtturmcharakter“, dennoch sind über die gesamte Fläche betrachtet Defizite bei der Umsetzung der Ziele des Betreuungsrechts unverkennbar. Der Ist- Zustand wird vom Vorstand des VGT e.V. daher in Teilbereichen kritisch betrachtet.

Um weiteren Fehlsteuerungen und Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, möchte der Vorstand des VGT e.V. mit den aktualisierten Leitlinien seine Vorschläge und Empfehlungen in die Diskussion zur Weiterentwicklung des Betreuungsrechts und zu seinen Umsetzungsstrukturen einbringen.

Es ist festzustellen, dass die Diskussion um die allseits als erforderlich angesehene Weiterentwicklung des Betreuungsrechts nicht widerspruchsfrei verläuft. Je nach Erfahrungen, Blickwinkel und Interessenlage werden - wie in den vergangenen Diskussionen um Betreuungsrechtsänderungen - unterschiedliche, auch unvereinbare Positionen sichtbar.

Der VGT e.V. sieht sich als Forum des Dialogs. Er „verfolgt das Ziel, die Achtung der Rechte, der Würde und der Selbstbestimmung von Menschen, die infolge Krankheit oder Behinderung ihre Interessen nicht ohne Hilfe und Unterstützung wahrnehmen können, zu gewährleisten und ihr selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft zu fördern“, so die Satzung des Vormundschaftsgerichtstages. Hieran orientieren sich die nachfolgenden Leitlinien.

I. Ziele und Aufgaben der rechtlichen Betreuung im Sozialstaat: Zivilrechtliche Schutzgarantien und soziale Rechtsfürsorge verbürgen

Betreuung ist ein staatliches Instrument zur Assistenz und zum Schutz 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 rechtsfürsorgerische 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.

II. Das Betreuungsrecht hat sich bewährt

Der Vorstand des VGT e.V. ist überzeugt, dass sich durch das Betreuungsrecht nicht nur die Rechtsstellung, sondern auch die Lebenssituation der zu betreuenden Menschen entschieden verbessert hat. Insofern hat sich das Betreuungsrecht in mittlerweile 18 Jahren Rechtspraxis eindeutig bewährt.

Gleichwohl werden noch längst nicht alle Ziele und Grundsätze des Betreuungsrechts regelmäßig erreicht bzw. umgesetzt. Auch mit den bisherigen Reformgesetzen konnten die unverkennbaren Probleme und Mängel nicht behoben werden, teilweise sind sogar kontraproduktive Entwicklungen festzustellen.

Das UN-Übereinkommen über den internationalen Schutz von Erwachsenen ist weiter Anlass, Regelungen des Betreuungsrechts und die Praxis der Betreuung auf den Prüfstand zu stellen, auch die Regelungen zur Unterbringung.

III. Probleme

In der Praxis des Betreuungswesens sind – regional stark unterschiedlich – folgende Mängel festzustellen:

1. Betreuungen werden notwendig, weil gesetzlich vorgesehene soziale Leistungen und Hilfen entweder nicht oder nur unzureichend gewährt werden oder so schlecht ausgestattet sind, dass sie keine ausreichende Hilfestellung gewährleisten können.
2. Betreuungen werden notwendig, weil soziale Leistungen und Hilfen nicht - wie gesetzlich vorgesehen - von Amts wegen bei Bedarf geleistet werden, sondern erst vom Betreuer geltend gemacht werden müssen.

3. Bei der Einrichtung und Verlängerung von Betreuungen werden der Erforderlichkeitsgrundsatz, die Wünsche und das Wohl der Betreuten nicht immer ausreichend beachtet.
4. Bei der Gewinnung, Auswahl und Bestellung von Betreuern wird dem Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung nicht in dem Maße Rechnung getragen, wie dies möglich wäre. Das Zusammenwirken von ehrenamtlichen und beruflich tätigen Betreuern ist vielfach unzureichend.
5. Die Qualität der Betreuungsführung entspricht sowohl bei ehrenamtlich als auch den beruflich tätigen Betreuern nicht immer den gesetzlichen Anforderungen. Insbesondere werden die Wünsche und das Wohl der Betreuten sowie die Möglichkeiten zur Rehabilitation teilweise unzureichend beachtet.
6. Das Miteinander der verschiedenen im Betreuungswesen tätigen Professionen und Institutionen funktioniert nur unzureichend.
7. Die den beruflich tätigen Betreuern vergütete Zeit reicht in vielen Fällen nicht aus, um die Betreuungsaufgaben in der gesetzlich gewollten Art und Weise wahrzunehmen,
8. Die Aufsicht und Überprüfung der laufenden Betreuungen zur Sicherstellung der gesetzlichen Ziele, Grundsätze und Qualitäten finden nur unzureichend statt.
9. Die Verfahrenspfleger kommen ihrer gesetzlichen Aufgabe teilweise nur unzureichend nach.
10. Die Gutachten von medizinischen Sachverständigen und die Sozialberichte von Betreuungsbehörden sind oft mit Mängeln behaftet.
11. Die Personal- und Sachausstattung der betreuungsrechtlichen Institutionen steht häufig nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Aufgabenstellung und den Fallzahlen.
12. Es sind keine ausreichenden Erkenntnisse, Kennzahlen und statistischen Daten vorhanden, die die Realität des Betreuungswesens ausreichend widerspiegeln.

IV. Ursachen und Analyse

Das Betreuungsrecht allein reicht nicht aus, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Es muss durch andere Maßnahmen und Strukturen ergänzt und unterstützt werden.

Entscheidende Ursache dafür ist, dass der Gesetzgeber seine Vorstellungen weitgehend mit den Mitteln des Zivilrechts und eines justiziellen Instrumentariums durchsetzen wollte, obgleich beide nur in Grenzen dafür tauglich sind.

Betreuer sind weiterhin oft Ausfallbürgen für Defizite bei der Umsetzung sozialrechtlicher Regelungen, weil die der Betreuung vorgelagerten Hilfesysteme nicht ausreichend funktionieren.

Die sachverständige Beratung der Betreuungsgerichte 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 nicht ausreichend wahrgenommen werden.

Die Entwicklung fachlicher Qualitätsstandards im Betreuungswesen ist in den letzten Jahren vorangekommen, aber noch nicht soweit, wie erforderlich. Die Erarbeitung, Einhaltung und Umsetzung von Qualitätsstandards, die sich konsequent an den gesetzlichen Zielen und Grundsätzen auszurichten haben, wird durch die bestehende Vergütungsregelung gefährdet.

Auch die Steuerung der Qualität des Betreuungswesens findet nicht in dem Maße wie erforderlich statt. Die Verantwortlichkeiten für die nötigen Steuerungsfunktionen sind unzureichend geregelt. Statt eindeutiger Regelungen gibt es sowohl bei den örtlich wie auch bei den überörtlich zuständigen Institutionen kontraproduktive Unklarheiten und Doppelzuständigkeiten. Das gilt insbesondere auch für die Zuständigkeiten und

Verantwortlichkeiten zur Gewinnung, Auswahl und Unterstützung der ehrenamtlich und beruflich tätigen Betreuer.

Ehrenamtliche Betreuer finden nicht immer die für sie notwendige Unterstützung und Begleitung. Der grundsätzliche Vorrang ehrenamtlicher Betreuung wird oft unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten gesehen und nicht als Chance für eine besonders lebensnahe und persönlich engagierte Betreuungsführung.

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

V. Empfehlungen und Vorschläge

1. Rechtliche Betreuung und soziale Leistungen

Die sozialen Leistungssysteme müssen jedem Menschen, der Anspruch auf Sozialleistungen hat, einen barrierefreien Zugang zu diesen Leistungen ermöglichen. Für Menschen, denen wegen der Art und Schwere einer Behinderung oder einer anhaltenden Krankheit dieser Zugang erschwert ist, müssen die sozialen Leistungssysteme deshalb so ausgestaltet werden, dass assistierende Hilfen bereitstehen bzw. entwickelt werden, die sie beim Zugang zu Sozialleistungen und im laufenden Hilfeprozess und dadurch bei einer selbstbestimmten Lebensführung unterstützen.

Rechtliche Strukturen müssen dabei gewährleisten, dass mögliche Hilfen verschiedener Sozialleistungssysteme optimal aufeinander abgestimmt und auf den Bedarf einer Person zugeschnitten werden.

Ein barrierefreier Zugang zu den Sozialleistungssystemen wird dazu beitragen, Rechtseingriffe in die Autonomie behinderter Menschen durch die Bestellung eines Betreuers zu vermeiden. Sie werden sich auf die Konstellationen beschränken, bei denen - trotz Ausschöpfung aller anderen erschließbaren Hilfen – weitere wichtige Angelegenheiten, insbesondere rechtliche zu regeln sind.

Ist ein Betreuer bestellt, müssen diese Strukturen gewährleisten, dass die Aufgaben der Betreuung, nämlich Assistenz und Schutz zu sichern, erfüllt werden können. Dies setzt voraus, dass Hilfen aufeinander abgestimmt werden und allein am Wohl des jeweiligen Menschen ausgerichtet sind.

Dabei gibt es auch künftig keine Alternative zwischen rechtlichen und nicht - rechtlichen Verfahrensweisen, sondern nur ein abgestimmtes oder besser abzustimmendes Miteinander, das es zu aktivieren und zu optimieren gilt.

2. Stärkung der Stellung der Betreuungsbehörde und Weiterentwicklung des Betreuungsbehördengesetzes

Die Vermeidung von überflüssigen Betreuungen gehört zu den zentralen Aufgaben der Betreuungsbehörde. Die Betreuungsbehörde muss den Tendenzen entgegenwirken, die Betreuung als Ausfallbürge für Defizite des Sozialsystems zu vereinnahmen. Sie hat im Vorfeld einer Betreuerbestellung eine wichtige Filterfunktion wahrzunehmen.

Im Hinblick auf die sozialpolitische Dimension der Betreuung ist die Stellung der Betreuungsbehörde daher in zweifacher Hinsicht zu stärken. Die Betreuungsbehörde muss erstens die Verantwortung für die lokale Infrastruktur des Betreuungswesens wahrnehmen und zweitens ihre besondere Kompetenz im Interesse des Betroffenen und im öffentlichen Interesse in das Betreuungsverfahren einbringen. Dazu sind das Betreuungsbehördengesetz weiterzuentwickeln und die verfahrensrechtliche Stellung der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren nach dem FamFG zu verbessern.

Bei der Weiterentwicklung des Betreuungsbehördengesetzes bedürfen folgende Aufgaben und Leistungen der Betreuungsbehörde einer eingehenden Regelung:

- die Vermittlung anderer sozialer Hilfen i.S.d. § 1896 Abs. 2 BGB und insbesondere von Sozialleistungen.
- die Beratung von Betroffenen und ihren Angehörigen.
- die Aufklärung über vorsorgende Verfügungen,
- die Zusammenarbeit mit den Betreuungsvereinen (sowie ggf. deren Aufgaben) im Bereich der lokalen Infrastruktur des Betreuungswesens).

Außerdem sind klarzustellen:

- Fragen des Datenschutzes ;
- Formen und Zuständigkeiten für die Finanzierung der Betreuungsbehörde.

Im Betreuungsverfahren sollte die Stellung der Betreuungsbehörde in folgender Hinsicht gestärkt werden:

- Die Betreuungsbehörde ist in jedem Verfahren zur Bestellung eines Betreuers oder zur Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts zwingend anzuhören.
- Vor Bestellung eines Betreuers muss zwingend ein Sozialbericht der Betreuungsbehörde eingeholt werden. Die inhaltlichen Mindestanforderungen sind gesetzlich zu regeln.
- Entsprechendes muss für Verfahren über den Umfang, Inhalt oder Bestand derartiger Entscheidungen gelten.

Durch diese Vorschläge wird die Betreuungsbehörde in die Lage versetzt, schon im Vorfeld eines Betreuungsverfahrens, aber ebenso auch nach dessen Einleitung, beratend tätig zu werden und ggf. andere soziale Hilfen zu vermitteln. Ihre obligatorische Anhörung und der obligatorische Sozialbericht stellen darüber hinaus sicher, dass das Betreuungsgericht umfassend informiert ist, bevor es einen Betreuer bestellt.

3. Fachliche Eignungskriterien für berufsmäßig tätige Betreuer

Außerhalb des Ehrenamtes darf zum Betreuer nur bestellt werden, wer über eine fachliche Eignung verfügt. Die Entwicklung von Eignungskriterien für freiberufliche, Vereins- und Behördenbetreuer ist eine Aufgabe, die von der Praxis und betreuungsrelevanten Wissenschaften der Betreuungsarbeit zu erfüllen sind. Lediglich bei Vereinsbetreuern sind durch die entsprechenden Förder- und Anerkennungsrichtlinien im § 1908f BGB und weitergehende Bestimmungen der Bundesländer erste verbindliche Kriterien gegeben.

Als Vorbild für Entwicklungsprozesse von Eignungskriterien kann die ständige Weiterentwicklung an den Berufsbildern in der Gesundheitsversorgung betrachtet werden. Die Gesetze und Verordnungen zur Aus- und Weiterbildung der Heilberufe sind Ergebnisse einer fortwährenden Diskussion zwischen Fachverbänden, Berufsverbänden und den Gesetz- und Verordnungsgebern. Gleiches kann für das Betreuungswesen eingefordert werden.

Standards der beruflichen Betreuung erhalten über die Bemühungen der Fach- und Berufsverbände Verbindlichkeit, indem von diesen Zertifizierungen nach verbindlichen Grundsätzen ausgesprochen werden. Die Berufsverbände im Betreuungswesen, BdB

e.V., BVfB e.V., die Bundeskonferenz der Betreuungsvereine (BUKO), die Arbeitsgruppe der örtlichen Betreuungsbehörden beim Deutschen Verein und der VGT e.V. als interdisziplinärer Fachverband sollten seitens des Gesetzgebers in die Diskussion um berufsqualifizierende Standards einbezogen werden. Dabei soll auch das von den beiden Berufsverbänden gemeinsam verabschiedete Berufsbild aus dem Jahr 2000, sowie die Überlegungen von Vertretern der Wissenschaft nicht unberücksichtigt bleiben.

Beide Verfahrensweisen - staatliche Anerkennung (einschließlich besonderer Kompetenzen der Betreuungsbehörden hinsichtlich der Eignungsfeststellung) und verbandsübergreifende unabhängige Zertifizierung - können sich zu wirkungsvoll ergänzenden Instrumenten für die Strukturqualität des Betreuungswesens entwickeln.

Der Gesetzgeber ist gefordert, den nötigen Mut für klare Standards aufzubringen, um der Fehlentwicklung, dass auch jemand ohne jegliches Vorwissen Berufsbetreuer werden kann, entgegen zu wirken.

4. Verfahrenspfleger

Der Verfahrenspfleger ist Vertreter des Betroffenen in einem anhängigen Betreuungsverfahren. Es ist sinnvoll, die fachlichen und inhaltlichen Anforderungen an Verfahrenspfleger zu regeln, damit Verfahrenspflegschaften ihre Ziele, nämlich Gewährung rechtlichen Gehörs, Beistand und Artikulierung des Willens des Betroffenen, auch erreichen.

Der Verfahrenspfleger ist nicht lediglich dazu berufen, eine gerichtliche Entscheidung „abzunicken“, sondern im Sinne einer engagierten Interessenwahrnehmung verpflichtet, zugunsten des Betroffenen die erforderlichen Aktivitäten zu entfalten, insbesondere Kontaktaufnahme zu dem Betroffenen, Eruiieren des sozialen Umfeldes des Betroffenen, Teilnahme bei der Anhörung und dem Schlussgespräch, Übermittlung der Wünsche des Betroffenen an das Gericht, Überprüfen des Sachverständigengutachtens, Überwachen der Einhaltung der Verfahrensrechte des Betroffenen, Überprüfen der materiell – rechtlichen Betreuungsvoraussetzungen, Anregen weiterer Ermittlungen und Beweiserhebungen, Einlegen und Begründen von Rechtsmitteln.

Die Rolle des Verfahrenspflegers erfordert für die verschiedenen Arten von Verfahren (z.B. Betreuerbestellung, Unterbringung, Einwilligungsvorbehalt, Genehmigung von Wohnungskündigungen oder wichtigen Entscheidungen im Bereich der Vermögenssorge) eine entsprechende Qualifikation und ein Auswahlverfahren, das seine Neutralität gegenüber dem Gericht sicherstellt.

5. Rechtstatsachenforschung und sozialarbeitswissenschaftliche Forschung

Um ausreichenden Erkenntnisse, Kennzahlen und statistischen Daten über die mittlerweile weit mehr als eine Millionen rechtlich betreute Menschen zu erhalten, ist die gesetzliche Verankerung eines regelmäßigen Betreuungsberichts, der die Realitäten des Betreuungswesens hinreichend widerspiegelt, zwingend erforderlich.

Gleichfalls bedeutsam sind wissenschaftliche Untersuchungen und Rechtstatsachenforschungen zum Betreuungsrecht. Es müssen weiterhin Modellprojekte mit wissenschaftlicher Begleitforschung gefördert werden.

Rostock, 25. Oktober 2010