

Vertrauensschutz für betreute Menschen

Betreuungsbehörden als Garant für die Vertrauenswürdigkeit des Betreuungswesens?¹

Sollte mir eines Tages ein rechtlicher Betreuer bestellt werden, wird das mein Leben wesentlich verändern. Denn wenn der Betreuer oder die Betreuerin ihrer Pflicht zur „persönlichen Betreuung“ gerecht werden wollen, müssen sie höchstpersönliche Angelegenheiten mit mir besprechen und damit, ob ich das will oder nicht, in meine Privatsphäre eindringen. Ein Betreuer wird vielleicht meine bisherige Wohnweise infrage stellen oder mit Ärzten über meine Gesundheitsprobleme sprechen. Werner Bienwald² weist darauf hin, dass ein Betreuer nicht nur sein eigenes, sondern auch noch das *Leben eines anderen Menschen* führt. Dessen Chancen auf Wahrung seiner menschlichen Würde und auf Teilhabe sind zu einem wesentlichen Teil in die Hand seines Betreuers gelegt. Der Betreuer hat *Macht* über den von ihm Betreuten erhalten: Macht, die ungeschickt gehandhabt und in Einzelfällen auch missbraucht werden kann.

Rechtliche Betreuung soll dem Menschen Individualrechtsschutz bieten, der seine Rechte aufgrund psychischer oder physischer Schwäche selbst nicht wahrnehmen kann. Doch ähnlich wie ein chirurgisches Skalpell, mit dem Menschenleben gerettet, aber auch tödlicher Schaden angerichtet werden kann, ist Betreuung ein Instrument des *Eingriffs*, das Verantwortungsbewusstsein und *kenntnisreiche, sorgfältige Handhabung* erfordert. Wie sicher aber kann ich darauf vertrauen, dass mein Betreuer oder meine Betreuerin über die notwendigen Kenntnisse, Fähigkeiten und auch über entsprechende Motivation und Einstellung verfügen, um meine Angelegenheiten in meinem Sinn erfolgreich zu regeln?

Verantwortung des fürsorgenden Staates

Wer einer anderen Person eine Vollmacht erteilt, wird darauf achten, dass diese als seine Vertrauensperson über die entsprechenden Fähigkeiten und Kenntnisse verfügt. Wenn aber ein kranker oder behinderter Mensch eine solche Vollmacht nicht selbst erteilen oder deren Ausführung nicht überwachen kann, dann bevollmächtigt für ihn der fürsorgende Staat einen Betreuer. Diesem wird die Wahrung der Rechte des Betreuten als Aufgabe „vom Staat zu treuen Händen übertragen“. Der Betreuer ist somit „hoheitlich bestellter Treuhänder“ und Beistand des Betreuten und „Vertrauensperson des fürsorgenden Staates“³. Damit trägt dieser fürsorgende Staat, wenn er einen solchen Treuhänder bestellt, ein erhebliches Maß an *Verantwortung*. Dieser seiner Verantwortung kann er sich auch nicht mit dem Hinweis auf die gesetzlich bestimmten Pflichten eines Betreuers entledigen. Er muss vielmehr dafür sorgen, dass die von ihm bestellten Betreuer – als Personen seines Vertrauens – im gesamten Verlauf ihrer Amtsführung dem in sie gesetzten Vertrauen gerecht werden, so dass sie ihre Pflichten kennen und sie mit *Sorgfalt* und den notwendigen *Fähigkeiten und Kenntnissen* wahrnehmen. Denn betreute Menschen können das nicht, sonst bräuchten sie ja keinen Betreuer – sie müssen darauf vertrauen, dass ihr Betreuer zu ihrem Wohle handelt.

Doch was unternimmt der Staat, um die Voraussetzungen für ein solches Vertrauen zu gewährleisten? Wie kontrolliert und sichert er den Zielen der Betreuung entsprechende Qualitäten des Betreuungswesens? Was unternimmt er, dass die Ziele

und Normen des Betreuungsrechts nicht nur im juristischen Ideenhimmel wie süße, aber unerreichbare Trauben über den Betroffenen hängen?

Dass der für Verbraucherschutz und das sichere Zusammenleben der Bürger sorgende Staat für die Beachtung definierter Normen und Qualitätssicherung sorgt, ist für uns selbstverständlich. Keine Neukonstruktion eines Kraftfahrzeugs darf in den Verkehr, bevor diese nicht von der zuständigen technischen Behörde geprüft und zugelassen worden ist. Regelmäßig werden die Güte von Trinkwasser, die Lagerzeit von Hackfleisch und die Genauigkeit von Messinstrumenten im behördlichen Auftrag überprüft. Das erstreckt sich auch auf die Qualifikation von Personen. Ob Omnibusfahrer ihr Fahrzeug sicher führen können, ob Bauingenieure die Regeln der Statik und der Bauausführung so beherrschen, dass für die Bewohner und Benutzer des Hauses keine Gefahren entstehen, ob Ärzte und Pflegekräfte über die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen – hier wie in vielen anderen gesellschaftlichen Bereichen hat, wer in seinem Beruf besondere Verantwortung für das Leben von Mitmenschen trägt, zuvor entsprechende Qualifikationen nachzuweisen. Der Verbraucher soll auf

1 Reinhard Langholf, Rolf Marschner, Hans-Jürgen Schimke, Bernd Schulte, Peter Winterstein und Ulrich Wöhler danke ich für anregende Diskussionen und wertvolle Hinweise.

2 Bienwald, W., Über die Notwendigkeit interdisziplinärer Vorbereitung von Betreuern. In: Hofer, S. et al. (Hg.), Perspektiven des Familienrechts. Festschrift für Peter Schwab, Bielefeld 2005.

3 Jürgens, A. et al., Betreuungsrecht kompakt, München ⁵2002, Rz.154 f.

die Qualität lebenswichtiger Dienstleistungen und Produkte vertrauen können. Dabei gilt die Notwendigkeit entsprechender Qualitätssicherungsmaßnahmen auch für staatliche oder im staatlichen Auftrag erbrachte Leistungen. So enthalten auch das SGB V und das SGB XI Vorschriften für ein entsprechendes Qualitätsmanagement im Gesundheitswesen.

Nicht mehr als Empfehlungen

Dementsprechend muss es auch für das Betreuungswesen angesichts seiner besonderen Bedeutung für das Leben betroffener Menschen *verbindliche* Qualitätsnormen geben. Denn nicht die Formulierung von Rechtsvorschriften entscheidet über die Lebenswirklichkeit der Betroffenen, sondern ihre erfolgreiche Umsetzung und die wirksame Kontrolle ihrer Geltung in der gesellschaftlichen Realität. Im Betreuungswesen hat es deshalb von Anfang an Forderungen nach der Entwicklung von Qualitätsstandards gegeben. Fach- und Berufsverbände, Behördenleiter, Richter und Rechtspfleger sowie Hochschulen formulierten „Anforderungsprofile“, „Orientierungshilfen“ und „Qualitätsanforderungen“, um im örtlichen Bereich die Zusammenarbeit zu erleichtern, aber auch, damit die Normen des Gesetzes nicht nur im juristischen Ideenhimmel existieren, sondern für das Wohl betreuter oder von einem Betreuungsverfahren betroffener Menschen Wirklichkeit werden. Doch mehr als Empfehlungen konnten sie nicht geben, denn wieweit ihre Vorstellungen Realität werden, hängt derzeit im Wesentlichen von der Kooperationswilligkeit der Beteiligten ab. Die *verpflichtenden Möglichkeiten der Qualitätsentwicklung* für die Akteure des Betreuungswesens sind in der derzeitigen Gesetzeslage sehr unterentwickelt.

So kann es denn auch nicht verwundern, dass nicht nur von ehemaligen psychiatrischen Patienten und einem Teil der Mitarbeiter in den Diensten und Kliniken kritisch auf Qualitätsmängel, Vollzugsdefizite und Missbrauch im Betreuungswesen hingewiesen wird. Den Juristen und Redakteur der Süddeutschen Zeitung Heribert Prantl haben diese zu der Kritik veranlasst, dass

das hoch gelobte Betreuungsgesetz am fehlenden politischen Willen zu seiner Umsetzung bereits *gescheitert* sei. Bieback⁴ stellt in seinem Gutachten zur Qualitätssicherung in der Pflege fest, dass das Betreuungsrecht „nur in unzureichendem Maße“ über qualitätssichernde Regelungen verfügt. Es existierten weder für die *Auswahl* des Betreuers noch für dessen *Kontrolle* hinreichende Qualitätsmaßstäbe. Ebenso wenig sei für Berufsbetreuer eine *Berufsqualifikation* vorgeschrieben. Die Bestrebungen einzelner Berufsverbände könnten dieses Defizit nicht ausgleichen, da bei einer freiwilligen Mitgliedschaft sich jeder Betreuer den dort gestellten Qualitätsanforderungen leicht entziehen könne. Auch sei es praktisch nicht möglich, eine wirksame Kontrolle der Betreueraktivitäten durch die Vormundschaftsgerichte zu gewährleisten. Es bedürfe neben den besonderen Auswahlkriterien vielmehr einer fachlichen Kontrolle durch andere Stellen. Pitschas⁵ nennt Betreuungsqualität den herausragenden *Engpass der Betreuung*.

Wenig wirksame Rechtsaufsicht

Die maßgebende Rolle für die Umsetzung des Betreuungsrechts hat nach dem Gesetz das Vormundschaftsgericht: Es entscheidet nicht nur über die Erforderlichkeit einer Betreuung, sondern führt auch gem. § 1837 BGB die Aufsicht über die Tätigkeit der Betreuer. Diese Aufsichtsregelung wurde 1990 aus dem alten Vormundschaftsrecht übernommen, in dem sie vorrangig eine Kontrolle hinsichtlich der *Vermögenssorge* sicherstellen sollte.

Das Betreuungsgesetz sollte aber mehr bewirken als eine Modernisierung des Vormundschafts- und Pflschaftsrechts. Es war ein Kind der Psychiatrie-Reform, die in den 70er-Jahren einsetzte und in der es darum ging, geistig-seelisch beeinträchtigte Menschen aus der Situation scheinbarer Rechtlosigkeit zu befreien und ihnen dem Menschenbild des Grundgesetzes entsprechend die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Nicht mehr die auf die Interessen von Erben und Fürsorgebehörden achtende Vermögenssorge sollte im Mittelpunkt stehen,

sondern das persönliche Wohl gemäß den individuellen, lebensgeschichtlich gewachsenen Maßstäben der betreuten Person. Deren Handlungsfähigkeit sollte gestärkt werden, und somit ging es um mehr als eine bloße Rechtsfürsorge. Solche in ihrem Wesen sozialpolitischen Ziele⁶ erfordern Betreuer, die, soweit sie nicht aus einem familiären oder freundschaftlichen Kontext der betreuten Person verbunden sind, über ein besonderes Maß an Fähigkeiten, Kenntnissen und Engagement verfügen müssen, um die individuellen Bedürfnisse und Lebensziele des betreuten Menschen zu erkennen.

So gehören zur Betreuung der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, die Anleitung und Unterstützung der betreuten Person zur Wahrnehmung ihres Selbstbestimmungsrechts, die Förderung ihrer Rehabilitation sowie die Vermittlung und Konfliktlösung im Verhältnis zu Dritten. Das Aufgabenfeld der Betreuung erfordert deshalb Qualitäten, die relativ schwer rechtlich fassbar oder beeinflussbar sind (so auch Bundestagsdrucksache 13/10301). In § 1901 BGB sind zwar wesentliche Grundsätze für die Betreuungspraxis festgelegt, sie geben Orientierung. Doch ob und wie diesen im konkreten Betreuungsfall entsprochen wird, kann allein mit den Mitteln der Justiz – das sind die Entgegennahme von Jahresberichten, Rechnungslegungen und Beschwerden sowie die gerichtliche Genehmigung bestimmter Betreuerentscheidungen – nicht wirksam gesteuert werden.

Harm meint, dass das Gericht die Prozessqualität nicht prüfen kann. „Schon die Einschränkung der Aufsicht auf die Rechtsaufsicht (dies ergibt sich nicht unmittelbar

4 Bieback, K.-J., Qualitätssicherung der Pflege im Sozialrecht. Rechtliche Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Qualitätssicherung, Heidelberg 2004.

5 Pitschas, R., Berufsbetreuung und Berufsfreiheitsgarantie, Vortrag, 10. Jahrestagung für Betreuungsbehörden, Erkner 2006.

6 Unter dem Begriff „Sozialpolitik“ sind alle Bestrebungen und Maßnahmen des Staates und von Verbänden, Organisationen, Gruppen und Einzelpersonen zusammengefasst, die eine Veränderung der Lebenslage einzelner Bevölkerungsteile zum Ziel haben (Belermann, M.: Sozialpolitik – eine Einführung für soziale Berufe, Freiburg 2001).

aus dem Gesetz, ist aber h. M.) verbietet dem Gericht, eine fachliche Aufsicht anzustreben.“⁷ – Doch wie immer diese Aufsicht durch das Gericht interpretiert wird, letztlich ist schwer vorstellbar, wie auf der Basis der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 1901 BGB dem Gericht mit den ihm zur Verfügung stehenden Verfahrensweisen eine hinreichend sichere Beurteilung möglich ist, ob der Betreuer die Angelegenheiten des Betreuten hinreichend qualifiziert wahrnimmt. Angesichts der für die Betroffenen oft existenziell bedeutsamen Tätigkeit der Betreuer reicht die Feststellung nicht, dass dem Betreuer kein Handeln wider die Gesetzesvorschriften nachzuweisen ist.

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung bedeuten, dass auf fachwissenschaftlicher Basis Normen und Standards zu implementieren sind, deren Beachtung dann *kontrolliert* und *gesteuert* werden muss⁸. Wie wenig sich aus unbestimmten Rechtsbegriffen allein – so notwendig sie als Rahmenvorgabe des Gesetzgebers sind – konsistente Beurteilungskriterien für den Einzelfall ergeben, wird am Beispiel der „Eignung“ eines Betreuers deutlich, die in der gerichtlichen und behördlichen Praxis höchst unterschiedlich gehandhabt wird. Das reicht von mehr oder weniger privaten Vorstellungen einzelner Personen bei Gericht bis zu Auffassungen, wonach Betreuung eine Tätigkeit sei, zu der doch eigentlich jeder geeignet ist. Sie stammen aus der Zeit der Erwachsenenvormundschaften, als von Vormündern oft nicht mehr als das bürokratische Verwalten eines Anstaltsinsassen erwartet wurde.

Rechtsverwirklichung durch Infrastruktur

Schon vor dem Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes von 1990 wurde vielfach kritisiert, dass der Gesetzgeber sich um eine den Zielen des neuen Rechts Geltung verschaffende Infrastruktur kaum gekümmert hat. Ein mageres Betreuungsbehördengesetz verpflichtet diese Behörde zu Ermittlungen für das Gericht. Betreuungsbehörden, soweit sie dem Betreuungsgesetz einen sozialpolitischen Auftrag entnehmen und sich dementsprechend um eine Qua-

litätssteuerung im örtlichen Betreuungswesen bemühen, stellen fest, dass ihre Tätigkeit von der Kooperationswilligkeit der Gerichte, Betreuer, Vereine und Sachverständigen des örtlichen Betreuungswesens abhängt. Fehlt diese Kooperationsbereitschaft, erleben sie sich mitunter recht machtlos. Die Möglichkeit, über einen eigenständigen sozialpolitischen Auftrag verbindliche Festlegungen zur Qualitätssicherung im örtlichen Betreuungswesen zu treffen, hat ihnen der Gesetzgeber nicht gegeben. Sie dürfen noch nicht einmal einer einzelnen Person deren Eignung zum Betreuer absprechen.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für das Betreuungsgesetz zeigte Zenz in einer rechtstatsächlichen Untersuchung nicht nur die Mängel des alten Entmündigungsrechts auf, sondern auch, dass viele Missstände des Vormundschaftswesens auf Vollzugsdefizite des geltenden Rechts zurückzuführen waren⁹. Gesetzesänderungen allein würden noch keine neue Praxis schaffen, schrieb damals diese Mitautorin des Entwurfs des Betreuungsgesetzes. Ohne eine gleichzeitige sozialrechtliche Verankerung werde diese Reform *„ziemlich wirkungslos bleiben“*. Das Ziel dieser sozialrechtlichen Regelungen müsse sein, eine funktionsfähige Infrastruktur zur Verwirklichung des materiell-zivilrechtlichen Teils des Betreuungsrechts zu entwickeln. Nur aus der *gleichrangigen* Bearbeitung der *drei* Reformansatzpunkte: Zivilrecht, Verfahrensrecht und Sozialrecht werde *ein funktionsfähiges Ganzes* entstehen können. Dabei müssten die sozialrechtlichen Regelungen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die gesetzlich definierte Hilfeleistung der Betreuung im erforderlichen Umfang und in der erforderlichen Qualität verfügbar ist. Konkret gehe es um die *Gewährleistung* der im Einzelfall jeweils erforderlichen Qualifikation, Beratung, Kontrolle und finanziellen Absicherung der Betreuer. Auch Bienwald¹⁰ sah als wesentliche Ursache der Missstände im Vormundschafts- und Pflegschaftswesen weniger das geltende Recht als vielmehr den rechtswidrigen Umgang mit den geltenden Gesetzen.

So haben denn auch schon vor Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes von 1990 insbesondere Pitschas¹¹ und Schulte¹² die Not-

wendigkeit einer *Infrastruktur* dargestellt, die den Zielen des Betreuungsgesetzes Geltung verschaffen kann. Diese Kritik haben sie noch häufiger wiederholt (Pitschas 1994, 1997, 1999, Schulte 1996, 1999). Rechtsetzung, so Pitschas¹³, bewirke an sich noch keinen Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse, wie die Implementationsforschung gezeigt habe. Durchsetzung und Wirkung des Rechts und damit die soziale Wirklichkeit der Betreuung hingen von zahlreichen *außerrechtlichen* Faktoren eines komplexen Prozesses ab. So seien es vor allem die näheren organisatorischen Bedingungen und das je feldspezifische institutionelle Ambiente, die den Prozess der Rechtsverwirklichung beeinflussen. Eine Wirkungsbedingung des Betreuungsrechts sei demnach die Infrastruktur der sozialen Dienste, d. h. die „Summe aller materiellen, institutionellen (rechtlichen, organisatorischen, verfahrensmäßigen) und personellen Einrichtungen, Gegebenheiten und Vorhaltungen, die von öffentlichen und privaten Trägern bereitgestellt sind“¹⁴.

Betreuungshilfegesetz

Die Bundestagsabgeordnete und frühere Familienrichterin Margot von Renesse griff 1998 diese Kritik mit einem Antrag ihrer Fraktion auf (Bundestagsdrucksache 13/10301). Die Ziele des Betreuungsrechts würden unzureichend erreicht, weil der

7 Harm, U., Qualität der Betreuungsarbeit aus Sicht des Vormundschaftsgerichts. In: bdb - argumente, Bd.4, Bundesanzeiger, Köln 2005.

8 Klie, T., Das Verhältnis von Qualitätssicherung und Standards in der Betreuungsarbeit. In: bdb - argumente, Bd. 4, Bundesanzeiger, Köln 2005.

9 Zenz, G. et al., Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige, Bundesanzeiger, Köln 1987.

10 Bienwald, W., Empfiehlt es sich, die gesetzlichen Regelungen über Vormundschaft und Pflegschaft grundlegend zu ändern? In: Hellmann, U. (Hg.), Beiträge zur Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts für Menschen mit geistiger Behinderung, Marburg 1986.

11 Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR) 1990:3-19.

12 Recht & Psychiatrie 9/1991:162-168.

13 VSSR 1990:3-19.

14 VSSR 1990:3-19.

Gesetzgeber sie im Wesentlichen nur mit den Mitteln des Zivilrechts und des justiziellen Instrumentariums durchzusetzen suchte, obgleich beide nur in Grenzen dafür tauglich seien. Die Abgeordneten forderten deshalb ein Betreuungshilferecht im Rahmen des *Sozialgesetzbuches* für eine leistungsfähige Infrastruktur, die das Betreuungsgesetz in der Sache funktionsfähig mache. Sie verwiesen darauf, dass zum Kindschaftsrecht ein Kinder- und Jugendlichenhilfegesetz gehört. Ebenso benötige das im BGB und im FGG geregelte Recht der Betreuung eine entsprechende Infrastruktur, die eine Verwirklichung dieses Rechts gewährleisten könne.

Seit zehn Jahren fordern nun Abgeordnete, eine von den Justizministern eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe¹⁵, Betreuungsbehörden¹⁶ und Sozialminister, Verbände und Wissenschaftler¹⁷ eine *Strukturreform* im Betreuungswesen, um wirksame Formen der Kooperation der Akteure und der Betreuungspraxis verbindlich zu machen und eine *Grundlage* für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Betreuungswesen zu schaffen. So hat auch der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages¹⁸ in seinen Leitlinien von 1999 zur rechts- und sozialpolitischen Diskussion um das Betreuungsrecht kritisiert, dass die Ziele des Betreuungsrechts ungenügend erreicht werden. Das Betreuungswesen könne nur wirksam werden, wenn es als ein sozialpolitisches Unterstützungssystem verstanden werde. Dazu seien die Steuerung der Qualität der Betreuungsleistungen und die Entwicklung fachlicher Qualitätsstandards notwendig.

Im Wesentlichen sind die Forderungen nach einer Strukturreform mit der Vorstellung verbunden, dass die Kommunen größere Verantwortung für die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im örtlichen Betreuungswesen übernehmen sollen. Das geht bis zu Überlegungen, der Betreuungsbehörde die Aufgaben einer Eingangsinstanz im Betreuungsrecht zuzuweisen oder ihnen gar alle jetzt gerichtlichen Aufgaben zu übertragen, soweit sie nicht von Verfassungswegen Richtern obliegen – so Staatssekretär Hartenbach MdB¹⁹ in Anlehnung an die Vorschläge der Bund-Länder-Kommission.

Aufsicht führendes Leistungs- und Verantwortungszentrum

Eingehend hat sich insbesondere Pitschas mit der Rolle der Betreuungsbehörden im Rahmen der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung im örtlichen Betreuungswesen befasst. Auf der Ebene der Fallverantwortung erwartet Pitschas²⁰ für die Zukunft von der Betreuungsbehörde weit reichende Auswahl- und Steuerungsfunktionen. Dementsprechend fordert er einen Funktionswandel der Betreuungsverwaltung, indem sie für den beruflichen Betreuungsmarkt sowohl die Zugangssteuerung als auch die Wahrnehmung einer Art Steuerungsaufsicht samt Controllingfunktionen zur Berufsausübung bei vergüteten Betreuungen übernimmt. Das Ergebnis wäre ein „verantwortungskooperatives Betreuungsmanagement in Vernetzung mit anderen Akteuren“ wie der Justiz und den Betreuungsvereinen²¹. Die Betreuungsverwaltung soll dabei als „aufsichtführendes Leistungs- und Verantwortungszentrum“ gegenüber Berufsbetreuern eine Art Gewährleistungsaufsicht für das örtliche Qualitätsmanagement wahrnehmen²².

Ein verantwortungskooperatives Betreuungsmanagement erfordert einerseits für die einzelnen Akteure klare Rollenzuschreibung und *eigene Verantwortungsbereiche*, andererseits aber auch einen Mitwirkenden, der die Gesamtverantwortung dafür trägt, dass die Zusammenarbeit darin gelingt und ein funktionsfähiges und für die Betroffenen wirksames Betreuungswesen besteht und sich weiter entwickelt. Eine solche sozialpolitische Aufgabe ist bei den Kommunen mit ihren sozialpolitischen Kompetenzen am besten aufgehoben, würde aber voraussetzen, dass den Kommunen wirksame *Steuerungsmittel* und ein *Eigeninteresse* an einer wirksamen Steuerung in die Hand gegeben werden, damit diese Gesamtverantwortung nicht ein papierener Tiger bleibt.

Leitvorstellungen zur Neuordnung der Aufgabenverteilung

Die bisherigen Diskussionsbeiträge zu einer Strukturreform, die eine den Zielen des Betreuungsrechts entsprechende Qualitätsentwicklung ermöglicht, lassen sich zu den folgenden Leitvorstellungen zusammenfassen. Niemand kann erwarten, dass die hier angesprochenen Reformen „in einem Rutsch“ zu verwirklichen wären. Angesichts der Komplexität der sozialpolitischen Systeme, die wir mit Betreuungswesen und Sozialwesen bezeichnen, sind die längerfristig zu erwartenden Folgen jedes regelnden Eingriffs schwer abzuschätzen. Zudem werden sich die Akteure der betroffenen Systeme einschließlich der von den finanziellen Auswirkungen betroffenen Politikbereiche durch die einzelnen Reformschritte in ihren Interessen mehr oder weniger stark berührt und dementsprechend widerständig zeigen. Sozialpolitikern ist diese Komplexität und die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten für die Gesetzgebung nicht neu. Die Rechtspolitik musste an zwei wenig erfolgreichen Betreuungsänderungsgesetzen in den letzten Jahren erfahren, dass auch das System Betreuungswesen seine nicht leicht beeinflussbare Eigendynamik hat. Das alles spricht für kleine, aber klar zielorientierte Schritte. Doch umso wichtiger sind Zielperspektiven und Leitvorstellungen, die über den Tag hinaus reichen.

Notwendig ist eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Vormundschaftsgericht und Betreuungsbehörde. Dazu müssen in Weiterentwicklung des Betreuungsbehördengesetzes zu einem Betreuungshilfegesetz

15 Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, in: Betrifft: Betreuung, Bd.6, 2003.

16 BAGüs 2006

17 Übersicht bei Brill, K.E., Betrifft: Betreuung, Bd.4, 2002 und Bd. 7, 2004.

18 BtPrax 4/1999:123-125.

19 Vortrag im Rahmen des 9. Vormundschaftsgerichtstages 2004.

20 BtPrax 2/2001:47-50.

21 ebenda

22 Pitschas, R., Die Reform des Betreuungsrechts, Vortrag v. 25.04.2005, Jahrestagung der Leiterinnen und Leiter von Betreuungsbehörden.

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

Dazu ist die Betreuungsbehörde als *sozialpädagogische Fachbehörde* mit einer Fachkräfteklauselel auszustatten. Ihr werden durch ein Leistungsgesetz (Betreuungshilfegesetz) verbindliche Standards für die Erbringung von Sozialleistungen vorgegeben, die einerseits der Betreuung als Rechtsvertretung *vorgelagert* sind, andererseits der *Qualitätsentwicklung* und Qualitätssicherung im örtlichen Betreuungswesen dienen.

Die Standards der Leistungserbringung werden über das Betreuungshilfegesetz und die örtliche Ebene als Ausführungsorgan definiert. Sie bestimmt in *eigener Verantwortung und im Dialog mit den Beteiligten* vor Ort, wie diese Standards im Rahmen der örtlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten ausgefüllt werden. Die Betreuungsbehörde soll primär den *Sicherstellungsauftrag* wahrnehmen und diese Aufgaben grundsätzlich nur subsidiär selbst erfüllen. Dazu sind Leistungsvereinbarungen mit den Betreuungsvereinen und anderen, auch kommunalen, Diensten (z. B. sozialpsychiatrischen und sozialgeriatrischen Diensten) zu treffen.

Das Gesetz muss die Voraussetzungen für die Vermeidung von Betreuungen verbessern. Deshalb gehört zu den von der Behörde zu gewährleistenden Leistungen die *diagnostische Abklärung* eines eventuellen Hilfebedarfs und die Erschließung notwendiger, Betreuung vermeidender Hilfen (Case Management) einschließlich der Feststellung und Durchsetzung von *Sozialleistungsansprüchen* und anderen Ansprüchen und die *Vermittlung* erforderlicher Dienstleistungen. In diesem Zusam-

menhang kann sie auch die erforderliche Abklärung medizinischer Sachverhalte veranlassen. Im Falle eines darüber hinaus bestehenden *Vertretungsbedarfs* berät sie über die Möglichkeiten einer Bevollmächtigung. Erst wenn die im Hilfeplan der Betreuungsbehörde festgeschriebenen vorrangigen Hilfen nicht den gebotenen Erfolg erwarten lassen, würde sie erforderlichenfalls eine Betreuung beantragen²³. In Zusammenhang mit einer solchen Anregung berät sie das Gericht sachverständig hinsichtlich des Betreuungsbedarfs und eines geeigneten Betreuers.

Als Fachbehörde hat sie *Aufsicht und Kontrollfunktionen* über die Tätigkeit der Betreuer wahrzunehmen. Dazu sollen Steuerungsfunktionen und *Finanzverantwortung* in eine Hand zusammengeführt werden. Als Fachbehörde ist sie auch in der Lage, ein leistungsbezogenes pauschales Vergütungssystem anzuwenden und mit den Berufsbetreuern entsprechende Leistungsvereinbarungen zu treffen. Der Bundesverband der Berufsbetreuer BdB hat dazu ein Forschungsprojekt mit Kölner und Mainzer Wissenschaftlern initiiert, dessen Ziel die Entwicklung eines leistungsgerechten Systems von Fallpauschalen ist.

Mangel an empirischer Forschung

Weil Daten zur Anwendungspraxis des Betreuungsrechts und dessen Einfluss auf die Lebenslage der Betroffenen Mangelware sind, wiegt mancher sich heute vor dem Hintergrund des schlechten Rufs des alten Vormundschaftsrechts für Volljährige in der *Glaubensgewissheit*, es sei doch jetzt alles besser. Doch auch damals gab es engagierte, gut informierte und auf das Wohl ihrer Mündel und Pfleglinge bedachte Vormünder und Pfleger. Die langwierigen Diskussionen um eine Strukturreform wären überzeugender, wenn man, wie seinerzeit Österreich bei seinem Sachwalterrecht, die Entwicklung und Implementierung des Betreuungsrechts mittels Modellprojekten und empirischer Forschung wirksamer begleiten würde.

Mehr als eine Million behinderte und kranke Menschen hängen existenziell von der

Qualität des Betreuungswesens ab. Aus der Tatsache, dass im Jahr 2006 220.000 erstmalige Betreuerbestellungen erfolgten, lässt sich gar von einem *Lebenszeitsisiko* von etwa 25% ausgehen: Das heißt, dass etwa ein Viertel aller Menschen in Deutschland irgendwann im Laufe ihres Lebens erfahren, dass ihr Leben von den Fähigkeiten, Kenntnissen und dem persönlichen Engagement eines Betreuers abhängt. Dennoch fehlt bis heute ein Berichtswesen und eine regelmäßige Unterrichtung der Parlamente mit dem Ziel einer lernenden Gesetzgebung. Dabei sind die regionalen Qualitätsunterschiede im Betreuungswesen beträchtlich. Mancherorts scheint sich außer der Modernisierung des Betreuungsvokabulars und einer Umorientierung auf das neue Verfahrensrecht wenig verändert zu haben. Von einer gleichmäßigen Versorgung kann jedenfalls nicht die Rede sein.

Literatur

- BAGüS (2006), Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe – Ausschuss für Betreuungsangelegenheiten der BAGüS. Orientierungshilfe zur Umsetzung des Betreuungsrechts. Typoskript, Münster.
- Bellermann, M. (2001), Sozialpolitik – eine Einführung für soziale Berufe, Freiburg i.Br.
- Bieback, K.J. (2004), Qualitätssicherung der Pflege im Sozialrecht. Rechtliche Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Qualitätssicherung, Heidelberg.
- Bienwald, W. (1986), Empfiehlt es sich, die gesetzlichen Regelungen über Vormundschaft und Pflegschaft grundlegend zu ändern? In: Hellmann, U. (Hg), Beiträge zur Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts für Menschen mit geistiger Behinderung. Große Schriftenreihe der Bundesvereinigung Lebenshilfe, Band 13, Marburg..
- Bienwald, W. (2005), Über die Notwendigkeit interdisziplinärer Vorbereitung von Betreuern. In: Hofer, S. et al (Hg), Perspektiven des Familienrechts, Festschrift für Dieter Schwab, Bielefeld.
- Brill, K.E. (2002), Reform des Betreuungsrechts oder Qualifizierung im

²³ Vgl. Marschner, R., Strukturreform als Betreuungsvermeidung, Thesenpapier 2005.

- Betreuungswesen? In: Vormundschaftsgerichtstag (Hg), Zehn Jahre Betreuungsrecht. Betrifft: Betreuung Band 4., Recklinghausen.
- Brill, K.E. (2004), Der Entwurf für ein zweites BtÄndG oder: Die ausbleibende Strukturreform. In: Vormundschaftsgerichtstag (Hg), Betreuungsrecht in Bedrängnis. Betrifft: Betreuung Band 7, Recklinghausen.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe Betreuungsrecht (2003) Abschlussbericht 6 zur 74. Konferenz der Justizminister Juni 2003. In: Vormundschaftsgerichtstag (Hg), Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Betrifft: Betreuung, Band 6, Recklinghausen.
- Bundestagsdrucksache 13/10301 (1998) Antrag der Abgeordneten Margot von Renesse... und der Fraktion der SPD zur Reform des Betreuungsrechts: Von der justizförmigen zur sozialen Betreuung.
- Crefeld, W. (1990), Der Sachverständige im Betreuungsverfahren. Familie und Recht 5/90:272-281.
- Crefeld, W. (2006), Sachverständige Beratung bei Betreuungsentscheidungen. In: Sonnenfeld, S. (Hg), Nicht alltägliche Fragen aus dem Alltag des Betreuungsrechts, Festschrift für Werner Bienwald., Bielefeld.
- Harm, U. (2005), Qualität der Betreuungsarbeit aus Sicht des Vormundschaftsgerichts. In: Bundesverband der Berufsbetreuer (Hg), Berufsethik und Leitlinien, bdb-argumente Band 4, Bundesanzeiger, Köln,
- Hartenbach, A. (2004), Vortrag des parlamentarischen Staatssekretärs Alfred Hartenbach im Rahmen des 9. Vormundschaftsgerichtstages. Vortragsmanskript auf der Website des Bundesministeriums der Justiz.
- Jürgens, A. et al (2002), Betreuungsrecht kompakt, 5. Aufl., München.
- Klie, T. (2005), Das Verhältnis von Qualitätssicherung und Standards in der Betreuungsarbeit. In: Bundesverband der Berufsbetreuer (Hg), Berufsethik und Leitlinien, bdb-argumente Band 4, Bundesanzeiger, Köln.
- Marschner, R. (2003), Betreuungsrecht und Sozialgesetzbuch – Möglichkeiten der Koordination und Kooperation. Ein Beitrag zur Reform des Betreuungsrechts. In: Recht & Psychiatrie 21: 182-186.
- Marschner, R. (2005), Strukturreform als Betreuungsvermeidung. Thesenpapier mit Erläuterungen zur Jahrestagung der Leiterinnen und Leiter von Betreuungsbehörden 2005.
- Pitschas, R. (1990), Die Infrastruktur sozialer Dienste als Wirkungsbedingung der Sozialrechtsentwicklung. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht VSSR 1990:3-19.
- Pitschas, R. (1994), Funktionen und Folgen formaler Umsetzung der Betreuung. In: BtPrax 3/94:74-79
- Pitschas, R. (1997), Die Betreuung in der „schlanken“ Sozialverwaltung – Betreuungsbehörden zwischen Bürokratie und Management. In: BtPrax 6/1997: 212-217.
- Pitschas, R. (1999), Aufgaben und Strukturen der Betreuungsbehörden im Wandel – Neue Aufgaben der Betreuungsbehörden nach der Reform. Vier Thesen für die Arbeitsgruppe 17 des 6. Vormundschaftsgerichtstages. In: Betrifft: Betreuung, Band 1: 60-61.
- Pitschas, R. (2001), Betreuung als Beruf. Professionalisierung der entgeltlichen Betreuung und Abschied von der Betreuungsverwaltung. In: BtPrax 2/2001: 47-50.
- Pitschas, R. (2005), Die Reform des Betreuungsrechts. Kritische Anmerkungen zum 2. BtÄndG sowie zum künftigen Entwurf eines 3. BtÄndG unter besonderer Berücksichtigung verwaltungsbezogener Fragenkomplexe. Vortrag am 25.04.2005 auf der Jahrestagung der Leiterinnen und Leiter von Betreuungsbehörden 2005.
- Pitschas, R. (2006), Berufsbetreuung und Berufsfreiheitsgarantie. Zur qualitativen Betreuerauswahl durch die Betreuungsbehörden und das Gericht unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten. Vortrag im Rahmen der 10. Jahrestagung für Betreuungsbehörden in Erkner.
- Schulte, B. (1991), Die sozialstaatliche Umsetzung des Betreuungsrechts. In: Recht & Psychiatrie 9:162-168.
- Schulte, B. (1996), Der Schutz persönlicher und sozialer Rechte psychisch Kranker – zum Verhältnis von rechtlichen und nicht-rechtlichen Verfahrensweisen. In: Crefeld, W. et al (Hg), Das Betreuungswesen und seine Bedeutung für die gemeindepsychiatrische Versorgung. Köln.
- Schulte, B. (1999), Grundrechtsgarantien und ihre Einlösung – Eröffnungsvortrag für den 6. Vormundschaftsgerichtstag 1998 in Erkner/Berlin. In: Betrifft: Betreuung, Band 1: 8-18.
- Vormundschaftsgerichtstag e.V. (1999) Leitlinien zur rechts- und sozialpolitischen Diskussion um die Weiterentwicklung des Betreuungsrechts. In: BtPrax 4/99:123-125
- Zenz, G. et al (1987), Vormundschaft und Pflugschaft für Volljährige. Bundesanzeiger, Köln.