Betreuung zwischen Hilfe und Eingriff

Das Verhältnis von Betreuungs- und Sozialrecht ist gespannt

■ Rolf Marschner

Für die Praxis der Sozialen Arbeit sind das Betreuungs- und Sozialrecht zentrale Rechtsgebiete. Das Sozialrecht betrifft die gesamte Behindertenhilfe einschließlich der sozialrechtlichen Grundlagen der psychiatrischen Versorgung. Im Betreuungsrecht geht es um die im Einzelfall schwierige Abgrenzung zwischen Selbstbestimmung und Fremdbestimmung insbesondere bei psychisch kranken und seelisch behinderten Menschen.

Die Bestellung eines rechtlichen Betreuers gegen den Willen des Betroffenen ist ein erheblicher Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Selbstbestimmungsrecht (BVerfG R&P 2009, 44). Das Verhältnis von Betreuungs- und Sozialrecht bedarf deshalb dringend einer Neubestimmung. Zwar wird seit Inkrafttreten des Betreuungsrechts über eine Weiterentwicklung des Betreuungsrechts von einer rechtlichen zu einer sozialen Fürsorge diskutiert. Der Gesetzgeber hat sich bisher nicht zu einer Strukturreform des Betreuungsrechts entschließen können.

Das Verhältnis von Betreuungs- und Sozialrecht nach geltendem Recht

Ziel des seit 1992 geltenden Betreuungsrechts war es unter anderem, den Möglichkeiten der Rehabilitation behinderter Menschen Rechnung zu tragen. Konkretisiert wird dieses Ziel vor allem durch die Regelung der einer Betreuung vorrangigen Hilfen in § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB. Damit wird der Vorrang der Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch festgeschrieben, bevor es zu einer Betreuerbestellung kommen darf.

Der Gesetzgeber hatte erwogen, für Menschen mit körperlichen Behinderungen sowie leichten psychischen Krankheiten sowie geistigen oder seelischen Behinderungen eine erste Stufe der Betreuung vorzusehen und hierbei auf die gesetzliche Vertretungsmacht des Betreuers und auf den Nachrang dieser Betreuung gegenüber anderen Hilfen zu verzichten. Das Vorhaben scheiterte wegen der Befürchtung, andere sozialrechtliche Hilfen könnten im Hinblick auf diese erste Stufe der Betreuung abgebaut werden. Die Betreuung sollte keine Sozialleistung werden, vielmehr sollten bestehende Leistungen des Sozialrechts für die Betroffenen erreichbar werden.

Dieser Ansatz wird durch die Rechtsprechung bestätigt. So hat das Oberlandesgericht München die Betreuung zwar als eine in Form von Rechtsfürsorge gewährte soziale Leistung bezeichnet. Gleichzeitig hat es aber ausgeführt, eine Betreuung sei dann nicht erforderlich, wenn der Betroffene trotz bestehender psychischer Krankheit in der Lage ist, die im Sozialrecht verankerten sozialen Hilfen in Anspruch zu nehmen. In diesem Fall darf ein Betreuer auch nicht auf Antrag des Betroffenen bestellt werden (OLG München FamRZ 2007, 743).

Die im Rahmen der Vorbereitungen des Betreuungsrechts angestellten Überlegungen bekommen durch das Inkrafttreten der UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen am 1. Januar 2009 eine erhebliche Brisanz. Zwar entspricht das Betreuungsrecht insoweit den Vorgaben der UN-Konvention, als wie dargelegt eine Betreuerbestellung nicht erforderlich ist, wenn die Angelegenheiten des Betroffenen durch andere Hilfen ebenso gut besorgt werden können. Andererseits stehen ausreichende Unterstützungsmaßnahmen, die eine Betreuung überflüssig machen können, bisher nicht zur Verfügung (siehe Lachwitz BtPrax 2008, 143 ff.). Dies ist aber die zentrale Aufgabe des Sozialrechts.

Überschneidungen von Betreuungs- und Sozialrecht

Strukturell bestehen bereits jetzt erhebliche Überschneidungen zwischen Betreuungsrecht und Sozialrecht. Dies betrifft

Dr. Rolf Marschner ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Sozialrecht. Zudem unterrichtet er als Lehrbeauftragter an der Fachhochschule München. Er ist Mitherausgeber der Zeitschrift »Recht und Psychiatrie« und Autor zahlreicher Publikationen zum Betreuungs- und Unterbringungsrecht.

vor allem den betroffenen Personenkreis und die Zielsetzung der Hilfen. In §§ 10 SGB I, 1896 Abs.1, 1901 Abs. 4 Satz 1 BGB werden sowohl der betroffene Personenkreis (Menschen mit körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung) als auch die Ziele von Rehabilitation und Betreuung, nämlich die Behinderung zu beseitigen, zu mindern oder zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern, für Sozial- und Betreuungsrecht identisch beschrieben.

Es geht daher einerseits um eine bessere Nutzung der jeweiligen Ressourcen des Betreuungsrechts und anderer Hilfesysteme (insbesondere der Hilfen nach dem Sozialgesetzbuch), andererseits darum, für die betroffenen Menschen Lösungen zu finden, die weitgehend ohne Grundrechtseingriffe auskommen. Das von Crefeld bereits vor Inkrafttreten des Betreuungsrechts vorgelegte Orientierungsraster zur Untersuchung der Erforderlichkeit einer Betreuung würde bei konsequenter Beachtung bereits nach geltendem Recht zur Vermeidung nicht erforderlicher Betreuungen führen. Danach kommt die Lösung eines behinderungsbedingten Problems erst in letzter Konsequenz nach Ausschöpfung aller Bewältigungsmöglichkeiten des Betroffenen selbst sowie nach Ausschöpfung aller vorrangigen professionellen Hilfen durch Bestellung eines Betreuers in Betracht (Crefeld FuR 1990, 272).

Der Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge hat in einer Handreichung eine Abgrenzung von rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen versucht (Deutscher Verein 2007). Dies ist nur bedingt gelungen und in den Überschneidungsbereichen von rechtlicher und sozialer Betreuung auch schwierig.

Veränderungen im Betreuungs- und Sozialrecht sowie im Hilfesystem beeinflussen die Erforderlichkeit der Betreuung und damit die Betreuungszahlen. Nach Einführung der Pauschalvergütung verweisen Berufsbetreuer zunehmend auf die Inanspruchnahme sozialer Hilfen. Andererseits führen die Vorschriften des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes über die Zuzahlungen im Recht der Krankenversicherung, die Zuordnung von Menschen mit Behinderung zu den Leistungssystemen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII sowie die Einführung des Persönlichen Budget im SGB IX häufig zu einer Überforderung der Betroffenen und erfordern die Bestellung eines rechtlichen Betreuers oder erhöhen den Zeitaufwand für die rechtlichen Betreuer. Die Abgrenzungsproblematik wird besonders deutlich bei der Diskussion um die Frage, ob die Budgetassistenz eine Aufgabe der rechtlichen oder sozialen Betreuung ist (Tänzer BtPrax 2008, 16 ff.).

Umgekehrt könnten die Vorschriften über die Soziotherapie nach § 37a SGB V bei nicht restriktiver Auslegung bei psychisch kranken Menschen zur Vermeidung von Betreuungen führen. Nach § 37a Abs.1 Satz 2 SGB V umfasst die Soziotherapie die im Einzelfall erforderliche

Voraussetzungen der Betreuung

(1) Kann ein Volljähriger auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen, so bestellt das Vormundschaftsgericht auf seinen Antrag oder von Amts wegen für ihn einen Betreuer. Den Antrag kann auch ein Geschäftsunfähiger stellen. Soweit der Volljährige auf Grund einer körperlichen Behinderung seine Angelegenheiten nicht besorgen kann, darf der Betreuer nur auf Antrag des Volljährigen bestellt werden, es sei denn, dass dieser seinen Willen nicht kundtun kann.

(1a) Gegen den freien Willen des Volljährigen darf ein Betreuer nicht bestellt werden.

(2) Ein Betreuer darf nur für Aufgabenkreise bestellt werden, in denen die Betreuung erforderlich ist. Die Betreuung ist nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch einen Bevollmächtigten, der nicht zu den in § 1897 Abs. 3 bezeichneten Personen gehört, oder durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können.

(3) Als Aufgabenkreis kann auch die Geltendmachung von Rechten des Betreuten gegenüber seinem Bevollmächtigten bestimmt werden.

(4) Die Entscheidung über den Fernmeldeverkehr des Betreuten und über die Entgegennahme, das Öffnen und das Anhalten seiner Post werden vom Aufgabenkreis des Betreuers nur dann erfasst, wenn das Gericht dies ausdrücklich angeordnet hat.

§1896 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB)

Teilhabe behinderter Menschen

Menschen, die körperlich, geistig oder seelisch behindert sind oder denen eine solche Behinderung droht, haben unabhängig von der Ursache der Behinderung zur Förderung ihrer Selbstbestimmung und gleichberechtigten Teilhabe ein Recht auf Hilfe, die notwendig ist, um

1. die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu mindern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern,

2. Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit oder Pflegebedürftigkeit zu vermeiden, zu überwinden, zu mindern oder eine Verschlimmerung zu verhüten sowie den vorzeitigen Bezug von Sozialleistungen zu vermeiden oder laufende Sozialleistungen zu mindern,

3. ihnen einen ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Platz im Arbeitsleben zu sichern,

4. ihre Entwicklung zu fördern und ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft und eine möglichst selbstständige und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen oder zu erleichtern sowie

5. Benachteiligungen auf Grund der Behinderung entgegenzuwirken.

§ 10 des Sozialgesetzbuches I (Allgemeiner Teil)

Koordinierung der verordneten Leistungen sowie Anleitung und Motivation zu deren Inanspruchnahme. Dies entspricht modernen Konzepten des Case Managements. Ebenso können Betreuungen durch die Weiterentwicklung von aufsuchenden Hilfen in der Psychiatrie (z. B. im Rahmen der ambulanten psychiatrischen Krankenpflege) vermieden werden. Diese Hilfen werden aber zu wenig angeboten, weil insbesondere die Krankenkassen als Leistungserbringer die Umsetzung der Hilfen erschweren.

Die bisher praktisch zu wenig beachtete Vorschrift des § 16 Abs.2 Satz 2 Nr.3 SGB II ermöglicht die Gewährung von Leistungen der psychosozialen Betreuung durch die Leistungsträger nach dem SGB II.

Koordinations- und Kooperationsvorschriften im geltenden Recht

Bestehende Koordinations- und Kooperationsmöglichkeiten zwischen Betreuungs- und Sozialrecht (z. B. §§ 60 SGB IX, 15 SGB X) werden nicht genutzt, weil sie nicht bekannt oder nicht effektiv sind:

- So verpflichtet § 60 SGB IX Betreuer, die behinderten Menschen im Rahmen ihres Betreuungsauftrages einer gemeinsamen Servicestelle für Rehabilitation vorzustellen. Diese sinnvolle Vorschrift ist kaum bekannt.
- Die gemeinsame Empfehlung »Frühzeitige Bedarfserkennung« ermöglicht die Einbeziehung der rechtlichen Betreuer in die Feststellung des Rehabilitationsbedarfs.
- Ebenso wenig wird von den Sozialleistungsträgern die Vorschrift des § 15 SGB X genutzt, bei dem Betreuungsgericht die Bestellung eines geeigneten Vertreters für das Verwaltungsverfahren zu beantragen.
- Auch durch organisatorische Maßnahmen in der Behördenstruktur kann Betreuung vermieden werden. Ein Beispiel hierfür ist die Regionalisierung der Betreuungsstelle in München. Hierdurch können im Stadtteil die zur Verfügung stehenden Hilfen besser erschlossen werden. Bei freiwilligen Betreuungen dürfte bei Ausschöpfung bestehender sozialer Rechte eine Betreuung immer vermeidbar sein.

Vorbild Kinder- und Jugendhilferecht

Das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) kann als gelungenes Vorbild für die Integration von Familien- und Sozialrecht bzw. von Hilfen und Grundrechtseingriffen angesehen werden. Der den Gerichten obliegende Grundrechtseingriff steht dabei im Regelfall erst am Ende eines (gescheiterten) Hilfeprozesses.

Das Jugendamt ist nach dem SGB VIII Sozialleistungsträger und hat andere Aufgaben der Jugendhilfe wahrzunehmen (z. B. die Mitwirkung im gerichtlichen Verfahren). Grundrechtseingriffe dagegen sind weiterhin im BGB geregelt (§§ 1631b, 1666 BGB). In § 1666a BGB ist der Vorrang öffentlicher Hilfen geregelt, bevor es zu einem Grundrechtseingriff kommt. Erst wenn es zur Abwendung einer Gefährdung des Kindswohls erforderlich ist, hat das Jugendamt das Gericht anzurufen (§ 8 Abs.3 SGBVIII).

Verbesserung der Koordination und Kooperation

Bereits durch geringfügige gesetzliche Änderungen könnte die Koordination und Kooperation zwischen Betreuungsbehörden und Sozialleistungsträgern verbessert werden. Dies kann beispielsweise durch die Übertragung des Rechts auf die Betreuungsbehörde geschehen, zur Vermeidung einer Betreuung für den Betroffenen soziale Rechte nach dem SGB (und ggf. andere Rechte außerhalb des Sozialrechts) geltend zu machen und durchzusetzen. Als gesetzliche Änderungen kommen in Betracht:

- die obligatorische Einholung eines Sozialberichts der Betreuungsbehörde
- die Einführung eines Hilfeplans vor Betreuerbestellung
- die Regelung der verbindlichen Zusammenarbeit der Betreuungsbehörde mit den Servicestellen für Rehabilitation und den Sozialleistungsträgern
- die Einführung eines Antragrechtes der Betreuungsbehörde zur Geltendmachung sozialer Rechte.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass nach § 9 Abs.4 SGB IX Leistungen zur Teilhabe der Zustimmung des Leistungsberechtigten bedürfen. Der vorgeschlagene Weg ist daher nur vertretbar, soweit die betroffene Person nicht widerspricht (siehe § 1901 Abs. 3 BGB). Die Rechte der Betreuungsbehörde können nicht weitergehen als die Rechte des Betreuers. Weiterhin sind datenschutzrechtliche Probleme zu berücksichtigen.

Eine verbesserte Koordination und Kooperation mit dem Sozialrecht (und gegebenenfalls anderen Hilfesystemen) lässt sich außerdem gut mit dem im Rahmen der Diskussion um die Strukturreform des Betreuungsrechts so bezeichneten Modell I (Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz) verbinden. Danach kann der Antrag auf Bestellung eines Betreuers in der Regel nur durch die Betreuungsbehörde gestellt werden. Allerdings würde dies eine verbesserte personelle und finanzielle Ausstattung der Betreuungsbehörden erfordern, die die bisherigen Auf-

Was versteht man eigentlich unter rechtlicher Betreuung?

Betreuung ist das durch das Betreuungsrecht geschaffene neue Rechtsinstitut, das an die Stelle der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige getreten ist. Betreuung ist ihrem Wesen nach Interessenwahrnehmung in Form der rechtlichen Vertretung für einen Volljährigen, der aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen kann (§ 1896 Abs. 1 S. 1 BGB). Betreuung setzt deren Erforderlichkeit voraus. Sie ist nicht erforderlich, wenn die Angelegenheiten des Betroffenen ebenso gut durch andere Hilfen und Mittel besorgt werden können (§ 1896 Abs. 2 S. 2 BGB). Wer seinen Willen frei bestimmen kann, darf keinen rechtlichen Betreuer gegen seinen Willen erhalten (§ 1896 Abs. 1 a BGB). Die Zahl der Betreuungen hat sich seit dem Inkrafttreten des neuen Rechts 1992 etwa verdreifacht. Gegenwärtig werden rund 1,2 Millionen Menschen rechtlich betreut.

Manfred Wienand/Monika Wienand

Quelle: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Hg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. 6. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. 1.195 Seiten. 44,– Euro. ISBN 978-3-8329-1825-5. Seite 126 f.

gaben nach dem Betreuungsbehördengesetz nur unzureichend wahrnehmen konnten oder von den Betreuungsgerichten nicht im Rahmen der Sachaufklärung beteiligt wurden. Der Antrag der Betreuungsbehörde auf Bestellung eines Betreuers an das Betreuungsgericht wäre dann im Regelfall erst dann zu stellen, wenn die in einem Hilfeplan der Betreuungsbehörde festgeschriebenen vorrangigen Hilfen nicht zum Erfolg führen.

durch Einführung aufsuchender Hilfen, Bestellung eines Beistandes oder Case Managers sowie die Gewährung von Assistenzleistungen. Außerdem sollte die immer noch bestehende Benachteiligung insbesondere psychisch kranker Menschen im Sozialrecht beseitigt werden, soweit sie sozialhilfefinanzierte Leistungen (z. B. im Betreuten Wohnen) in Anspruch nehmen und hierfür ihr Einkommen und Vermögen einsetzen müssen.

»Grundrechtseingriffe sollten erst am Ende stehen: wenn ein Hilfeprozess scheitert«

Integration des Betreuungsrechts in das Sozialgesetzbuch

Weitergehend ist daher zu überlegen, ob systemgerecht Aufgaben aus dem Betreuungsrecht auf das Sozialrecht übertragen werden können. Es bietet sich an, zumindest die freiwillige Betreuung aus dem Betreuungsrecht auszugliedern und in das Sozialrecht zu integrieren. Dies betrifft alle körperbehinderten Menschen sowie die geistig und seelisch behinderten Menschen, deren freie Willensbestimmung nicht aufgehoben ist (siehe § 1896 Abs.1a BGB).

Zu denken wäre ferner an die Einführung einer Beistandschaft für behinderte Menschen als Leistung der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft nach dem SGB IX sowie an eine Eingliederung des Betreuungsbehördengesetzes in das Sozialgesetzbuch als Kapitel des 1. Teils des SGB IX.

Die Schaffung eines eigenständigen »Altenhilferechts« (Schulte) oder besser »Betreuungshilferechts« (Pitschas) als Teil des Sozialgesetzbuches ist aber nur dann sinnvoll, wenn die zu gewährenden Hilfen über die nach geltendem Recht bestehenden Hilfen, insbesondere die Altenhilfe nach § 71 SGB XII, die Hilfen zur Pflege nach dem SGB XI und §§ 61ff. SGB XII sowie die Hilfen zur Rehabilitation und Teilhabe nach dem SGB IX hinausgehen. Dies erfordert den Ausbau der Hilfen für geistig und seelisch behinderte sowie alte Menschen, beispielsweise

Eine derartige Aufgabenverlagerung würde dann zu einer Entlastung der Betreuungsstrukturen führen. Die Betreuungsgerichte könnten sich stärker auf die grundrechtsrelevanten Aufgaben konzentrieren. Außerdem entspricht die Aufgabenverlagerung den Vorgaben der UN-Konvention. ◆

Literatur

Crefeld W., Der Sachverständige im Betreuungswesen, in: FuR 1990, 281.

Deutscher Verein, Abgrenzung von rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen, Eigenverlag 2007.

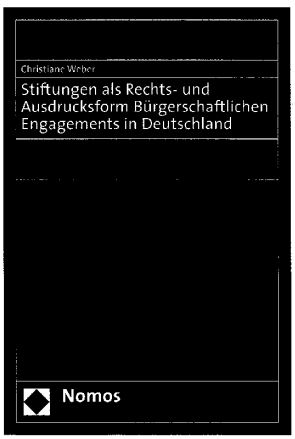
Lachwitz K., Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, in: BtPrax 1998, 143.

Pitschas R., Gesetzliche Betreuung im Wandel, in: Betrifft Betreuung 7 (2004) S. 132.

Schulte B., Die sozialstaatliche Umsetzung des Betreuungsrechts, in: R&P 1991, 162.

Schulte B., Betreuung: Rechtsfürsorge im Sozialstaat, in: BtPrax 2005, 10.

Tänzer J., Budgetassistenz und rechtliche Betreuung, in: BtPrax 2008, 16.



Stiftungen als Rechts- und Ausdrucksform Bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland

Von Christiane Weber

2009, 239 S., brosch., 54,– €, ISBN 978-3-8329-3866-6

Stiftungen gründen auf einer uralten Tradition. Heute erleben sie als ein einzigartiges Instrument Bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland eine Renaissance. Der Gesetzgeber fördert mit den jüngsten Reformen des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts diese Entwicklung.

Die Autorin diskutiert kritisch Begriff und Merkmale Bürgerschaftlichen Engagements, klärt Begriff und Wesen der Stiftung und gibt einen eingehenden historischen Rückblick. Rechtsformen und Voraussetzungen privatrechtlicher Stiftungen werden ausführlich dargestellt. Der Einordnung in eine Stiftungstypologie folgt die Auseinandersetzung mit der Bürgerstiftung als einer beliebten Form der Gemeinschaftsstiftung.

Nomos

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ▶ www.nomos-shop.de