



Stellungnahme zu den Empfehlungen der ISG-Evaluationsstudie zum 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz

Im Sommer 2009 hat das Bundesministerium der Justiz den Bericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) veröffentlicht. Im Mittelpunkt der Untersuchung standen dem Auftrag des Ministeriums entsprechend die Auswirkungen der 2. Betreuungsrechtsänderung von 2005

- auf selbständige oder in einem Verein tätige Berufsbetreuer
- auf die Qualität der Betreuung in der Praxis.

Im Bericht werden die folgenden Empfehlungen an die Politik ausgesprochen:

1. Als betreuungsvermeidende Strategien werden die Verbreitung der Vorsorgevollmacht sowie die stärkere Inanspruchnahme sozialer Hilfen empfohlen.
2. Um Betreuungsqualität beurteilen zu können, erscheint ein besonderes qualitativ ausgerichtetes Forschungsprojekt erforderlich.
3. Es sei zu überlegen, ob eine obligat vorgeschriebene Betreuungsplanung sich als Mittel der Qualitätssicherung und Kontrolle eignet.
4. Eine Vorschrift über die Häufigkeit des Kontaktes zwischen berufsmäßigen Betreuern und ihren Betreuten soll in Betracht gezogen werden.
5. Die Auswirkungen der Pauschalierung der Betreuervergütung auf die Staatskasse sollen kontinuierlich ermittelt werden.

Der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages nimmt zu diesen Empfehlungen wie folgt Stellung.

1. Betreuungsvermeidung

Betreuungsvermeidung ist als Ziel nur dann akzeptabel, wenn die Alternativen für die unterstützungsbedürftigen Betroffenen ebenso gut geeignet sind, ihren Hilfebedarf und ihre Rechte zu sichern (§ 1896 Abs.2 Satz 2 BGB).

Vorsorgevollmachten können nur dann eine vertretbare Alternative zur Betreuung sein, wenn geeignete Bevollmächtigte zur Verfügung stehen, die willens und in der Lage sind, die Angelegenheiten der Vollmachtgeber nach deren Vorstellungen zu regeln und ihr Vertrauen genießen. In der Praxis haben sich aus gutem Grund Vollmachten hauptsächlich bei dementiell beeinträchtigten oder vorübergehend schwer somatisch erkrankten Menschen bewährt, die in konfliktfreien Familiensituationen leben.

Hier ist die private Vorsorge als Ausdruck der Selbstbestimmung zu fördern. So sollten die Beratungsangebote zur Erstellung einer Vollmacht weiter ausgebaut und die Akzeptanz im Rechtsverkehr gefördert werden.

Erforderlich ist aber auch, dass die Bevollmächtigten tatsächlich dieselbe Unterstützung bei der Ausübung ihrer Tätigkeit erhalten wie rechtliche Betreuer. Auch sie müssen bei Bedarf eine professionelle Beratung durch Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine wie auch durch die Betreuungsgerichte erhalten. Der Vormundschaftsgerichtstag fordert deshalb auch im Hinblick auf den Beratungsbedarf Bevollmächtigter flächendeckend personell und materiell ausreichend ausgestattete Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine, die ihren Aufgaben gem. § 4 BtBG und § 1908f BGB gerecht werden können.

Gleichzeitig ist aber für den Fall, dass Vollmachten nicht im Sinne der Vollmachtgeber ausgeübt werden, die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung zu fördern. Dementsprechend sollte, um einen ausreichenden Rechtsschutz zu gewährleisten, in Verbindung mit dem Werben für Vollmachten auf die Möglichkeit der Einrichtung einer Kontrollbetreuung nach § 1896 Abs. 3 BGB hingewiesen werden. Dadurch könnte die Bereitschaft, eine Vollmacht zu erteilen, steigen.

Anders als bei hirnorganisch beeinträchtigten Menschen stellt, wie die Praxis zeigt, eine Bevollmächtigung bei psychisch erkrankten jüngeren Menschen nur in seltenen Fällen eine Alternative zur Betreuung dar. Hier bestehen Krankheitsbilder und Lebenssituationen, die andere Regelungserfordernisse zur Folge haben. Viele dieser Menschen leben alleinstehend, und, falls es Angehörige gibt, sind diese häufig überfordert. Vollmachten werden daher auch in Zukunft hier kaum als Alternative zur Betreuung in Betracht kommen. Aus diesen Gründen werden für diese Personen vorzugsweise beruflich geführte Betreuungen eingerichtet.

Eine weitere Möglichkeit der Qualitätsverbesserung – wenn auch nicht immer der Betreuungsvermeidung – sind Behandlungsvereinbarungen. Menschen, die damit rechnen, wegen einer schweren psychischen Krise künftig erneut psychiatrisch behandlungsbedürftig werden, treffen eine Vorsorgeverfügung, indem sie mit einer Klinik Vereinbarungen treffen, wie sie in einem solchen Falle behandelt werden wollen. Behandlungsvereinbarungen werden i.d.R. schriftlich und mit dem einwilligungsfähigen Patienten vereinbart. Sie sind deshalb seit dem 1.9.2009 als (vereinbarte) Patientenverfügungen i.S.d. § 1901a Abs. 1 BGB n.F. anzusehen, andernfalls als Behandlungswünsche i.S.d. § 1901a Abs. 2 BGB n.F. Psychisch Erkrankte können auf diese Weise dafür sorgen, dass im Krisenfall ihre Wünsche und Vorstellungen bei der Behandlung bekannt sind und ihnen gefolgt wird.

Im ISG-Bericht wird ferner zur Vermeidung rechtlicher Betreuungen eine stärkere Inanspruchnahme sozialer Hilfen empfohlen. Dies entspricht der Rechtslage. Doch die Anwendung des damit angesprochenen Erforderlichkeitsgrundsatzes des Betreuungsrechts hängt auch davon ab, ob überhaupt ausreichende und qualifizierte soziale Hilfen vorhanden und für die Hilfebedürftigen erreichbar sind. So ist festzustellen, dass das Geltendmachen von Sozialleistungen immer komplizierter wird und die Sozialleistungsträger ihren Aufgaben zur Ermittlung und Sicherstellung des personenorientierten Hilfebedarfes keinesfalls regelmäßig nachkommen. Der Zugang zu niederschweligen sozialen Hilfe- und Unterstützungsstrukturen ist nach wie vor nicht immer sichergestellt. Hier müssen Defizite und Mangelleistungen der Sozialleistungsträger durch rechtliche Betreuungen aufgefangen werden, damit diese Menschen zu ihrem Recht kommen.

Der VGT unterstützt daher die Forderung nach dem bedarfsgerechten Ausbau und der leichteren Verfügbarkeit von betreuungsvermeidenden sozialen und gesundheitlichen Hilfen.

2. Betreuungsqualität

Der VGT hat insbesondere auf den Vormundschaftsgerichtstagen 2004 (Betrifft: Betreuung 8) und 2006 (Betrifft: Betreuung 9) die Qualität der rechtlichen Betreuung thematisiert. Auf dem Vormundschaftsgerichtstag 2008 wurde erörtert, ob und wie Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Arbeit, Wohnen und den sozialen Leistungssystemen ermöglicht wird und welche Rolle hierbei der rechtlichen Betreuung zukommt. Die Tagungen haben gezeigt: Trotz vieler guter Einzelansätze wie z.B. der Individualisierung von Hilfen – genannt sei das persönliche Budget – gibt es für Menschen mit Behinderungen noch wesentliche Zugangsbeschränkungen in vielen gesellschaftlichen Bereichen. Innerhalb des Systems der rechtlichen Betreuung ist sowohl auf der institutionellen Ebene wie auch bei der fachlich qualifizierten Ausgestaltung der Unterstützung durch einen rechtlichen Betreuer zu überprüfen, wie das mit dem Betreuungsrecht intendierte Ziel, Menschen mit Behinderungen ein Leben nach ihren Wünschen und Vorstellungen zu ermöglichen, besser eingelöst werden kann.

Qualität in diesem Sinne verwirklicht sich dadurch, dass der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu allen gesellschaftlichen Systemen uneingeschränkt möglich wird und – wo die individuelle Handlungskompetenz eingeschränkt ist – dieses Systeme selbst oder aber ein rechtlicher Betreuer Unterstützung bei der Verwirklichung dieses Zugangs leisten. In diesem Kontext sind Fragen zur Feststellung der Notwendigkeit von Betreuung, die Verfahren zur Prüfung der Eignung und der Auswahl von Betreuern, die Rahmenbedingungen für die Einlösung des Vorrangs der ehrenamtlichen Betreuung, die Qualifikation von Betreuern, ihre Handlungs- und Methodenkompetenzen, die Vergütung von Berufsbetreuern und die Aufsicht über das Betreuerhandeln kritisch zu überprüfen und ggf. neu zu beantworten.

Der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstags bedauert, dass der Bericht zur Sicherung der Qualität der Betreuung kaum Politikberatung leistet. Er unterstreicht den vom ISG zu diesem Punkt erkannten Forschungsbedarf nachdrücklich. Empirische Untersuchungen zu den tatsächlichen Wirkungen des Rechtsinstituts Betreuung wie auch zu den offenkundigen Problemen der Rechtsverwirklichung erscheinen dringend geboten.

3. Betreuungsplanung

Jedes an den gesetzgeberischen Intentionen und den Zielen der jeweiligen Betreuung orientiertes Handeln erfordert zwingend ein planvolles Vorgehen. Ein planvolles, aufgaben- und zielorientiertes, die Bedarfe der Menschen und die Grundsätze des Rechts beachtendes Handeln ist regelmäßig Aufgabe nicht nur berufsmäßig tätiger Betreuer. Ehrenamtliche Betreuer sind dabei professionell zu unterstützen. Alle betreuungsrechtlich beteiligten Akteure, also Richter, Rechtspfleger, Mitarbeiter der Betreuungsbehörden, weitere Sachverständige und die Verfahrenspfleger haben diesen Prozess zu begleiten. Ein solches planvolles Vorgehen ist regelhaft bei allen Betreuungen geboten. Es geht also um einen dauerhaften Prozess und nicht nur um eine einmalige Aktivität zu Beginn einer Betreuung. Die Berufsverbände haben in den letzten Jahren Wesentliches zur Entwicklung der Methodik eines solchen Betreuungsmanagements geleistet.

Davon zu unterscheiden ist „Betreuungsplanung“ als ein Instrument der Qualitätssicherung, wie diese in § 1901 Abs. 4 BGB vorgesehen ist. Berufsmäßig tätige Betreuer können danach vom Gericht aufgefordert werden, zu Beginn der Betreuung

einen Betreuungsplan zu erstellen. Bisher wird diese Möglichkeit kaum genutzt, nicht zuletzt, weil unter den beteiligten Institutionen, Professionen und Akteuren bisher kein einheitliches Begriffsverständnis existiert (s. S. 111 des Berichts). Klar ist nur, dass die Betreuungsbehörde gemäß § 4 BtBG Betreuer auf deren Wunsch bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe zu unterstützen hat.

Der VGT begrüßt es grundsätzlich, zur Qualitätssicherung im Betreuungsrecht auch Instrumente für das betreuungsrechtliche Verfahren und den Betreuungsprozess gesetzlich zu benennen und deren Erstellung und Nutzung zu implementieren. Die Evaluation der betreuungsrechtlichen Praxis erfordert, die Strukturen, Zuständigkeiten und Verfahrensweisen kritisch zu hinterfragen und praxistaugliche Optimierungsvorschläge zu erarbeiten. Ein Instrument „Betreuungsplanung“ kann zu einem praxistauglichen und wirkungsorientierten Instrumentarium entwickelt werden.

Dafür muss allerdings die Anwendungspraxis des Betreuungsrechts weitaus intensiver überprüft werden, als dies der ISG-Evaluationsbericht leistet. In einem kritisch-konstruktiven multiprofessionellen Dialog mit den relevanten Akteuren ist zu erörtern, welche Erwartungen hinsichtlich des Instruments der Betreuungsplanung bestehen, wie dieses auszugestalten ist und in welchen Fällen und welchen Prozessphasen es anzuwenden ist. Durch wen und wie sollte kontrolliert werden, dass die im Betreuungsplan beschriebenen Ziele und Maßnahmen angemessen sind in Bezug auf die Situation des Betroffenen, auf dessen Hilfebedarf und die sich daraus ergebenden Aufgaben eines Betreuers? Welche fachlichen Qualifizierungsbedarfe bestehen zur Erstellung, Nutzung und Überprüfung des Instruments Betreuungsplanung? Wie kann ein auf Ziele und Wirkungen, also auf Ergebnisqualität ausgerichteter Dialog der am Betreuungsrecht beteiligten Institutionen und Akteure nachhaltig sichergestellt werden?

Dazu können Erfahrungen aus den seit Jahren im Sozialrecht implementierten Hilfeplanverfahren herangezogen werden (s. z.B. die „Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Bedarfsermittlung und Hilfeplanung in der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung“, NDV, Juli 2009, S. 253 – 262).

4. Besuchshäufigkeit

Der VGT stellt hierzu in vier Punkten fest:

4.1. Der Betreuer ist schon nach geltendem Betreuungsrecht verpflichtet, mit dem Betreuten unabhängig von einem konkreten Anlass regelmäßig persönlichen Kontakt zu pflegen.

Er hat im Rahmen seiner Tätigkeit für den Betreuten dessen Wünschen grundsätzlich zu entsprechen (§ 1901 Abs. 3 S. 1 BGB). Ferner hat er die Angelegenheiten des Betreuten so zu besorgen, wie es dessen Wohl entspricht. Dazu gehört auch, dass der Betreute sein Leben nach seinen eigenen Wünschen und Vorstellungen gestalten kann (§ 1901 Abs. 2 BGB). Deshalb hat er den Betreuten in dem hierzu erforderlichen Umfang persönlich zu betreuen (vgl. § 1897 Abs. 1 BGB am Ende). Zur persönlichen Betreuung gehört aber der regelmäßige Kontakt mit dem Betreuten, damit der Betreuer die aktuellen Vorstellungen und Wünsche des Betreuten und dessen Lebenssituation kennt. Hierfür ist es in der Regel erforderlich, den Betreuten auch ohne aktuellen Anlass zu besuchen.

4.2. Aus fachlicher Sicht erscheint es angemessen, dass der Betreuer zum Betreuten in der Regel einmal im Monat unabhängig von einem bestimmten Anlass Kontakt aufnimmt.

Denn wie häufig der Betreuer den Betreuten auch ohne bestimmten Anlass besuchen muss, bestimmt sich danach, was im konkreten Einzelfall erforderlich ist, damit sich der Betreuer ein zuverlässiges Bild von den Vorstellungen und Wünschen des Betreuten und von seiner Lebenssituation machen kann. Da dies von Fall zu Fall unterschiedlich ist, lassen sich hier keine allgemeingültigen Aussagen machen, sondern lediglich Orientierungswerte angeben.

4.3. Eine gesetzliche Regelung hätte einen Regelwert festzulegen, von dem nach Maßgabe des Erforderlichen nach oben und unten abgewichen werden kann.

Denn die Häufigkeit des Besuchs bestimmt sich danach, was erforderlich ist, damit der Betreuer die aktuellen Vorstellungen und Wünsche des Betreuten und dessen Lebenssituation kennenlernt. Die gesetzliche Normierung der Besuchshäufigkeit darf die Bindung der Betreuertätigkeit an den Erforderlichkeitsgrundsatz nicht aufgeben; sie darf daher lediglich einen Regelwert festsetzen.

4.4. Die gesetzliche Festlegung der Besuchsfrequenz setzt eine leistungsabhängige Vergütung für Berufsbetreuer voraus.

Denn: Unter den heutigen Bedingungen des Betreuungswesens können Berufsbetreuer einer gesetzlichen Pflicht, mit dem Betreuten einmal im Monat unabhängig von einem bestimmten Anlass persönlichen Kontakt aufzunehmen, regelmäßig nicht nachkommen. Sie werden immer stärker mit Verwaltungsaufgaben insbesondere aus dem Bereich des Sozialrechts belastet, während ihre Vergütung auf einer leistungsunabhängigen Fallpauschale beruht.

5. Betreuervergütung.

Von den derzeit 400.000 beruflich betreuten Menschen sind 85 %, also mehr als 340.000, mittellos. Ihre Betreuung muss deshalb aus der Staatskasse finanziert werden. Angesichts der sich daraus ergebenden Belastungen der Landeshaushalte ist die Vergütung für Berufsbetreuer bereits in zwei Gesetzesänderungen unter rein fiskalischen Gesichtspunkten betrachtet und diskutiert worden. Die nun geltende leistungsunabhängige Fallpauschalierung („Bestellungsgebühr“) hat, wie im Gesetzgebungsverfahren bereits vorhergesagt, dazu geführt, dass die Berufsbetreuer die Fallzahlen erhöhen und – bei gleich bleibender Wochenarbeitszeit – entsprechend weniger Zeit für die einzelnen Betreuten haben. Diese für die Betreuten negative Entwicklung ist bei unveränderter Fallpauschale mittels eines Orientierungswertes für die Kontakthäufigkeit nicht dauerhaft aufzuhalten. Darüber hinaus ist es unwürdig und unzumutbar, den sich dadurch verschärfenden Konflikt zwischen gesetzlicher Tätigkeitspflicht und ökonomischem Zwang allein den Berufsbetreuern aufzuladen.

Es führt daher kein Weg an einer leistungsorientierten Vergütungsordnung vorbei, wenn man den Rückweg in die Massenverwaltung von Betreuungsfällen vermeiden will. Dass eine solche Vergütungsordnung in handhabbarer Weise entwickelt werden kann, zeigen die vom Bundesverband der Berufsbetreuer (BdB) in Auftrag gegebenen und unterstützten Vorarbeiten der Professoren Brühl und Löcherbach (vgl. u. a. Projektbericht in bdbaspekte Nr. 76/2009 S. 25).

Die bisher von den Justizministern anhand des Berichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom Mai 2009 diskutierten Handlungsempfehlungen sind nicht ge-

eignet, die bereits vorhandene Zahl beruflicher Betreuungen zu vermindern und deren weiteren Anstieg nennenswert zu dämpfen. Dennoch darf die „Bezahlbarkeit“ der beruflichen Betreuungen nicht ernsthaft in Frage gestellt werden. Denn: „Die Betreuung verwirklicht das Selbstbestimmungsrecht und die Menschenwürde der Betreuten. Die Betreuung ist daher keine Leistung..., die je nach finanziellen Möglichkeiten mehr oder weniger umfangreich gewährt werden kann. Der Staat erfüllt mit ihr vielmehr seine Verpflichtung aus der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes, das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Menschen so zu verwirklichen, dass ihnen die gleichen rechtlichen Möglichkeiten offen stehen wie Nichtbetreuten. Die Betreuung dient damit ihrer rechtlichen Gleichstellung (Art. 1 Abs.1 und 3 Abs.1 GG)...“ Der Staat hat darauf zu „achten, dass der vom Staat bezahlte Betreuer die Aufgabe der Betreuung auch praktisch erfüllen kann. ...“ (Volker Lipp, Betreuung: Rechtsfürsorge im Sozialstaat, Betrifft: Betreuung 8, S. 15, 24 f.). Mit der gegenwärtigen Vergütungsordnung droht diese Grenze angesichts der im Evaluationsbericht des ISG aufgezeigten tatsächlichen Entwicklung überschritten zu werden.

Betreuungspolitik betrifft Menschen, die in dieser Gesellschaft an Rande stehen, und mehr als andere Hilfe und Schutz brauchen. Mit dieser Aufgabe dürfen die Länderparlamente ihre Justizminister nicht allein lassen, sondern müssen deren Haushalte in der notwendigen Weise aufstocken.

Die Bewertung der Qualität rechtlicher Betreuung muss orientiert sein an dem Recht von Menschen mit Behinderungen, ihr Leben nach ihren Wünschen und Vorstellungen führen zu können. Qualität der rechtlichen Betreuung ist daher vorrangig daran zu messen, wie rechtliche Betreuung dazu beiträgt, dass Menschen mit Behinderungen oder seelischen Erkrankungen die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht wird und sie vor Diskriminierung geschützt werden.

Bochum, den 15.09.2009