



Erforderlichkeitsgrundsatz / Ermittlung des Vertretungsbedarfes

1. Themenstellung / Zielsetzung des BGT

Ist eine rechtliche Betreuung erforderlich? Durch welche Leistungen und Hilfen könnte sie vermieden werden? Wenn eine Betreuung erforderlich ist, in welchem Umfang? Für welche Aufgaben ist ein Betreuer zu bestellen? Sofern bereits ein Betreuer bestellt ist, ist die Betreuung weiterhin erforderlich? Falls ja, weiterhin mit dem gleichen Aufgabenumfang?

Diese Fragen müssen Betreuungsgerichte klären, wenn sie über die Einrichtung, Verlängerung, Aufhebung oder Veränderung einer rechtlichen Betreuung entscheiden. Die zur Entscheidungsfindung erforderlichen fachlichen Informationen, Einschätzungen und Vorschläge erhalten die Betreuungsgerichte durch Gutachten, die sie von psychiatrischen Sachverständigen einholen, von den Betreuungsbehörden, die sie häufig mit der Klärung des Sachverhalts und der Benennung eines geeigneten Betreuers beauftragen sowie von den Betreuten und von den Betreuern.

Wie stellt sich die Realität dar? Ist sichergestellt, dass Betreuungen regelmäßig eingerichtet werden (und nur dann), wenn sie erforderlich sind, dass sie regelmäßig (und nur dann) beendet werden, wenn sie nicht mehr erforderlich sind, dass die Aufgaben des Betreuers regelmäßig wie erforderlich bestimmt und ggf. angepasst werden? Wird hinreichend geprüft, ob erforderliche Assistenzleistungen durch einen Bevollmächtigten oder durch andere Hilfen ebenso gut wie durch einen Betreuer erbracht werden können?

Vieles deutet darauf hin, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz nicht immer und überall konsequent beachtet und umgesetzt wird. Grund für den Vorstand des BGT, diese Thematik weiterhin als *Schwerpunktthema* zu behandeln. Dies mit der Intention und Zielsetzung, dass die Ist-Situation genauer erfasst und beschrieben wird, dass ausreichend Analysen ermöglicht werden, dass bestehende Defizite und Probleme erkannt und differenziert benannt sowie hierauf aufbauend passende Vorschläge zur Optimierung entwickelt werden und deren Umsetzung evaluiert wird.

2. Ist-Situation und Ergebnisqualität genauer erfassen und beschreiben

Um die Ist-Situation erfassen und benennen sowie die Ergebnisqualität differenziert beurteilen zu können, ist neben einem bereits seit langem vom BGT u. a. geforderten Berichtswesen, das regelmäßig umfassend Auskünfte über die betreuungsrechtliche Situation in Deutschland gibt, eine aussagekräftige Wirkungsforschung zu implementieren. An beidem mangelt es seit jeher. Daher wird der BGT:

- auf seiner Internetseite eine Rubrik zum Schwerpunktthema *Erforderlichkeit* einrichten und hier auf vorhandene Berichte, wissenschaftliche Untersuchungen, Aufsätze etc. hinweisen bzw. diese dort einstellen,
- sich weiterhin dafür stark machen, dass ein regelmäßiges und bundesweites Berichtswesen etabliert wird, das hinreichend die Betreuungswirklichkeit in Deutschland beschreibt und als Grundlage für Analysen sowie Vorschläge zur Optimierung des Rechts und der Rechtspraxis dient,
- sich dafür einsetzen, dass vermehrt Praxisbegleit- und Wirkungsforschungen zur Beachtung und Umsetzung des *Erforderlichkeitsgrundsatzes* etabliert werden.

3. Prozessqualität laufend überprüfen und optimieren

Auch die Prozessqualität muss „stimmig“ sein. Um qualifiziert Einschätzungen zur Erforderlichkeit einer Betreuung vornehmen zu können, müssen vor oder während des Verfahrens neben den medizinischen Voraussetzungen die vorhandenen Ressourcen, die bestehenden Hilfebedarfe und in der Regel auch die individuellen sozialen Rechte und Leistungsansprüche des Volljährigen umfassend ermittelt und dargestellt werden. Erst durch derartig differenzierte Fachaussagen erhält das Gericht eine hinreichende Entscheidungsgrundlage, die zudem einen hohen Nutzen für die ggf. erforderliche Betreuungsarbeit haben kann.

Die Prozessqualität ist in vielen Bereichen noch nicht ausreichend gesichert. Es bestehen vielfältige Optimierungsbedarfe. Wesentliche Bausteine hierfür sind:

- Entwicklung und Implementierung von Empfehlungen, Leitlinien, Ablaufprozessen, Qualitätsstandards und Qualitätsinstrumenten für die betreuungsrechtlichen Handlungsakteure
- Die Qualifizierung der Handlungsakteure des Betreuungsrechts
- Vernetztes und abgestimmtes Miteinander der betreuungsrechtlichen Handlungsakteure
- Vernetztes und abgestimmtes Miteinander an den Schnittflächen zwischen Betreuungsrecht und Sozialrecht

Wichtige Elemente der Erforderlichkeitsprüfung einer rechtlichen Betreuung sind im Einzelnen:

Vor einer gerichtlichen Entscheidung

- **Sachverhaltsaufklärung/soziale Diagnose**

Die Gerichte schalten zur Aufklärung des Sachverhaltes in der Regel die Betreuungsbehörde ein. Ein qualifizierter, methodisch abgesicherter Bericht der Betreuungsbehörde ist eine wichtige Entscheidungshilfe für das Gericht, er kann aber auch Grundlage für das planvolle Handeln des Betreuers sein. Von der Praxis sind Standards für die Durchführung dieser Aufgabe entwickelt worden: wichtige Schritte auf diesem Weg waren die jährlichen Tagungen der Leiterinnen und Leiter von Betreuungsbehörden, Diskussionen und Empfehlungen der überörtlichen Betreuungsbehörden und ein vom BGT durchgeführter Workshop in Göttingen. Städtetag, Landkreistag und die BAGüS haben die „Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht“ inzwischen beschlossen. Richtungsweisend für die Weiterentwicklung des „methodischen Handwerkszeugs“ der Behörde können zudem die Ausführungen von Harald Ansen sein, der in der BtPrax 5/2011 die Bedeutung einer fachlich fundierten „Sozialen Diagnose in der Betreuungsbehörde“ beleuchtet.

- **Das Gutachten des psychiatrischen Sachverständigen**

Das Gesetz formuliert zwar Mindeststandards. In der Praxis ist die Qualität der Gutachten dennoch sehr unterschiedlich. Gute Orientierungshilfen für eine qualifizierte Praxis sind die von der Hamburger „Landesarbeitsgemeinschaft Betreuungsgesetz“ initiierten Qualitätsstandards für die Gutachten der psychiatrischen Sachverständigen, die in der BtPrax 4/2011 vorgestellt wurden sowie die von Bernhard Knittel in Betrifft Betreuung 11 veröffentlichten „Prüfsteine für Sachverständigengutachten in Betreuungs- und Unterbringungssachen...“.

- **Andere Hilfen und Sozialleistungssysteme**

Um die Ziele von Selbstbestimmung und Inklusion in der Gesellschaft zu verwirklichen, müssen insbesondere die sozialen Leistungssysteme 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. Die Betreuungsbehörde könnte an der Schnittstelle zwischen „anderen Hilfen“ und der rechtlichen Betreuung eine wichtige Lot-

senfunktion übernehmen, denn in der Praxis wird beklagt, dass rechtliche Betreuung nicht selten als Ausfallbürge für Defizite der Sozialsysteme bei der Unterstützung Betroffener vereinnahmt wird. Die Betreuungsbehörde sollte dem entgegenwirken, wenn sie im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung für das Gericht die von ihr erkannten Alternativen zu einer Betreuerbestellung - z.B. dadurch, dass Sozialleistungsansprüche realisiert werden - vermittelt oder einleitet.

- **Verfahrenspfleger**

In einem betreuungsrechtlichen Verfahren ist jeder Betroffene ohne Rücksicht auf seine Geschäftsfähigkeit verfahrensfähig. Viele Menschen sind in der Praxis jedoch nicht in der Lage, sich in einem betreuungsrechtlichen Verfahren Gehör zu verschaffen und ihre Rechte wahrzunehmen. Für sie ist ein Verfahrenspfleger zu bestellen. Der Verfahrenspfleger ist Vertreter des Betroffenen. 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) auf Seiten des Verfahrenspflegers verschiedene Qualifikationen: er muss rechtliche Kenntnisse haben, kommunikative Kompetenzen sowie einen Einblick in die fachlichen Gesichtspunkte des Rechtseingriffs. Von Seiten der Gerichte muss durch ein Auswahlverfahren die Neutralität des Verfahrenspflegers gegenüber dem Gericht sichergestellt werden.

Der BGT ermutigt die Praxis, neue Wege zu beschreiten, insbesondere bei der Auswahl eines geeigneten Verfahrenspflegers. Das Beispiel des Werdenfelser Weges belegt, dass fachlich geschulte Verfahrenspfleger - hier: Pflegefachkräfte - wesentlich dazu beitragen, dass die Interessen der Betroffenen konsequenter beachtet und Eingriffe in ihre Grund- und Persönlichkeitsrechte verhindert werden. Dieses Instrument kann die Bemühungen in der Pflege, freiheitsentziehende oder -beschränkende Maßnahmen zu vermeiden, wie dieses z.B. durch das Redufixprogramm geschieht, sinnvoll ergänzen. Es liegt nahe zu fragen bzw. zu erproben, ob mit ähnlichen Modellen (z.B. der planvolle Einsatz von psychiatrischen Fachkräften als Verfahrenspfleger bei Unterbringungsverfahren) vergleichbar positive Ergebnisse erzielbar sind.

Nach der Betreuerbestellung

- **Aufgaben des Betreuers**

Der Betreuer muss die Fähigkeiten des betreuten Menschen, eigenständig zu handeln nicht nur beachten sondern fördern und sich u.U. entbehrlich machen. Sieht er Wege, die zu einer Aufhebung der Betreuung oder zu einer Einschränkung der Aufgabenkreise führen könnten, muss er diese verfolgen und die Ergebnisse dem Betreuungsgericht mitteilen. Die Praxis zeigt, dass dies viel zu selten geschieht. Dem beruflich tätigen Betreuer fehlen auch Anreize hierfür. Im Gegenteil: das Vergütungssystem verleitet dazu, Betreuungen, vor allem „leichte“ Betreuungen, zu „sammeln“ statt ihre Aufhebung anzuregen (oder an Ehrenamtliche übertragen zu lassen), denn durch die Pauschalisierung und Begrenzung der vergütungsfähigen Zeiten können Berufsbetreuer durch eine – auch vom Gesetzgeber so gesehene und gewollte – „Mischkalkulation“ durch weniger aufwändige Betreuungen die notwendigen Betreuungszeiten für die schwierigen und aufwändigeren Betreuungen „ansparen“. Betreuer sind dennoch aufgefordert, im Hinblick auf die Überprüfbarkeit der Notwendigkeit einer Betreuung ihr Handeln i.S. einer Betreuungsplanung transparent zu gestalten und dadurch auch für die Aufsichtführenden überprüfbar zu machen. Der BGT begrüßt die Bemühungen der Berufsverbände hierum, fordert die Aufsichtspraxis zur Gestaltung der vorhandenen Möglichkeiten auf und sieht gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

- **Aufsicht der Gerichte**

Die Aufsicht der Gerichte ist eine Rechtsaufsicht über das Handeln des Betreuers. Gegenstand der Aufsicht sind mithin in erster Linie die rechtliche Würdigung der Entscheidungen und Handlungsschritte des Betreuers, z.B. bezüglich der Einholung gerichtlicher Genehmigungen für einzelne Entscheidungen und der ordnungsgemäße Verwaltung von Vermö-

genswerten, aber auch zur Frage, ob die Wünsche eines betreuten Menschen vor einer Entscheidung Beachtung fanden. Andere wesentliche Aspekte der Betreuung wie z.B. die Verfolgung der Rehabilitationsziele - § 1901 Abs. 4 BGB - spielen bei der Wahrnehmung der Aufsicht oft eine untergeordnete Rolle. Die Instrumente der Aufsicht müssen normativ und von der Praxis weiterentwickelt werden. Das Instrument der Betreuungsplanung, für das der Sozialbericht der Betreuungsbehörde eine geeignete Grundlage bieten kann, ist in der Praxis der Aufsichtführenden noch nicht angekommen. Ziel muss es sein, die Betreuungsplanung als regelhaftes Instrument normativ abzusichern, in der Praxis zu implementieren und die Aufsichtführenden dafür zu qualifizieren. Der BGT begrüßt die Bemühungen der Berufsverbände hierfür Standards zu entwickeln.

Vereinsbetreuer sind für einzelne, der gerichtlichen Genehmigungspflicht unterliegende Rechtsgeschäfte befreit. Betreuungsvereinen kommt daher in der Ausübung der Aufsicht über die bei ihnen organisierten Einzelbetreuer eine besondere Sorgfaltspflicht zu. Sie müssen die „Aufsichtslücke“ der gerichtlichen Aufsicht durch eigene Aufsichtsstrukturen füllen und sie können und sollten Standards für die Qualität des Betreuerhandelns entwickeln, die insbesondere die personalen Aspekte der Betreuung in den Blickpunkt nehmen. Hierbei sind u.a. von Bedeutung: der fachliche Austausch der Mitarbeiter, die Praxisberatung und Instrumente der Betreuungsplanung.

Der BGT wird

- auf seiner Internetseite auf vorhandene Berichte, wissenschaftliche Untersuchungen, Aufsätze etc., deren Gegenstand die *Erforderlichkeit der Betreuung* sowie die *Ermittlung des Vertretungsbedarfes* ist, hinweisen bzw. diese dort einstellen,
- die Entwicklung von diesbezüglichen Empfehlungen, Leitlinien, Ablaufprozessen, Qualitätsstandards und Qualitätsinstrumenten sowie deren Implementierung für die betreuungsrechtlichen Handlungsakteure anregend und konstruktiv begleiten,
- sich für eine hierauf bezogene angemessene Qualifizierung der Handlungsakteure des Betreuungsrechts stark machen,
- ein vernetztes und abgestimmtes Miteinander der betreuungsrechtlichen Handlungsakteure unterstützen
- sowie für ein vernetztes und abgestimmtes Miteinander an den Schnittflächen zwischen Betreuungsrecht und Sozialrecht eintreten.

4. Zur Strukturqualität

Um die Prozessqualität im vorgenannten Sinne optimieren zu können, muss auch die Strukturqualität weiterhin kritisch hinterfragt werden. Zumindest punktuell sind hier Nachsteuerungen erforderlich:

1. Zur Rolle der Betreuungsbehörde

Durch ihre Einbindung in das System der kommunalen Daseinsvorsorge liegen die Potenziale der Betreuungsbehörde darin dass sie

- bestehende Zusammenhänge kennt und im System der rechtlichen Betreuung eine vernetzende und verknüpfende Rolle wahrnehmen kann,
- im Einzelfall Unterstützungsmöglichkeiten nutzbar machen und Beratung und Orientierung geben kann und so
- dazu beitragen kann, das gerichtliche Betreuungsverfahren und die Bestellung eines Betreuers zu vermeiden.

Der BGT fordert deshalb, dass

- die Betreuungsbehörde in jedem Verfahren zur Bestellung eines Betreuers vom Betreuungsgericht mit der Sachverhaltsermittlung beauftragt wird,
- die Betreuungsbehörde zur Anlaufstelle in allen Fragen der rechtlichen Betreuung weiterentwickelt wird, die die Betroffenen bereits vor und unabhängig von der Einleitung eines

förmlichen gerichtlichen Verfahrens berät und andere Unterstützungsmöglichkeiten vermittelt.

Der BGT begrüßt die entsprechenden Vorschläge und Überlegungen im Abschlussbericht der Interdisziplinären Arbeitsgruppe des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) eingesetzt vom 20.10.2011 und in den „Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht am Beispiel der örtlichen Betreuungsbehörden“ vom 7.11.2011. Sie sollten als Grundlage für die weitere Diskussion dienen.

2. Zur Qualifikation und zur Vergütung von Berufsbetreuern

Berufsbetreuer sollen primär schwierige Betreuungen führen. Diese haben oft einen großen Aufgabenumfang und sind gerade anfänglich häufig sehr zeitaufwändig. Die Betreuung soll planvoll gestaltet werden und laufend auf das Erforderliche angepasst werden. Im Idealfall ist eine Beendigung möglich. Sobald sich der Schwierigkeitsgrad reduziert hat, eine Betreuung aber gleichwohl weiterhin erforderlich ist, hat der Berufsbetreuer den Wechsel auf einen ehrenamtlichen Betreuer vorzuschlagen und den Übergang ggf. planvoll zu begleiten.

An Berufsbetreuer sind daher hohe Qualifikationsanforderungen zu stellen. Im Betreuungsrecht fehlen diese bisher.

Das Vergütungssystem für beruflich geführte Betreuungen wirkt dem Erforderlichkeitsgrundsatz und der Qualitätssicherung entgegen. Es begünstigt die Tendenz, Fallzahlen zu erhöhen und dadurch notwendige Betreuungszeiten zu reduzieren sowie Betreuungen länger als notwendig zu führen. Nicht selten führen vollzeittätige Berufsbetreuer mittlerweile mehr als 50 Betreuungen, zum Teil geht die Fallzahl sogar deutlich hierüber hinaus.

Der BGT fordert den Gesetzgeber daher auf, diese Strukturängel durch eine Revision des Vergütungssystems zu beseitigen.

5. Zusammenfassung

Um dem Erforderlichkeitsgrundsatz in der Praxis stärkere Geltung und den weiteren Zielen und Grundsätzen des Betreuungsrechts mehr Beachtung zu verschaffen, fordert der BGT den Gesetzgeber auf:

- ein bundesweites Berichtswesen zu implementieren, das regelmäßig umfassend Auskünfte über die betreuungsrechtliche Situation in Deutschland gibt,
- eine fortlaufende Praxisbegleit- und Wirkungsforschung zur Beachtung und Umsetzung der Ziele und Grundsätze des Betreuungsrechts zu etablieren,
- ein neues Vergütungssystem zu schaffen, das dem Trend zur Fallzahlsteigerung entgegenwirkt und die Beachtung der Ziele und Grundsätze des Betreuungsrechts fördert,
- die Funktion und Aufgaben der Betreuungsbehörde klar und eindeutig rechtlich zu bestimmen und zu regeln, dass:
 - die örtliche Betreuungsbehörde in jedem Verfahren zur Bestellung eines Betreuers vom Betreuungsgericht mit der Sachverhaltsermittlung beauftragt wird,
 - die örtliche Betreuungsbehörde zur Anlaufstelle in allen Fragen der rechtlichen Betreuung wird,
 - die örtliche Betreuungsbehörde die Funktion und Aufgabe erhält, die Vernetzung und das Miteinander der Akteure des Betreuungsrechts auf örtlicher Ebene zu organisieren und zu koordinieren.