VGT
Vormundschaftsgerichtstag e.V.

Brunhilde Ackermann

1. Bayerischer Betreuungsgerichtstag München 22. Juli 2010

Möglichkeiten der Betreuungsbehörde auf die Qualität in der Betreuung Einfluss zu nehmen

a) Welche Möglichkeiten sieht das Betreuungsbehördengesetz vor?
b) Was brächte eine Strukturreform im Betreuungsrecht?
c) Sollte die Betreuungsbehörde Eingangsinstanz werden?
d) Assistenz statt Betreuung?

Vier vorgegebene Fragen mit dem richtigen Fokus, nämlich der Qualität der Betreuung. Leider werden zwei davon häufig aus einem anderen Anlass gestellt, der Kostenfrage. Auch das ist legitim, wenn es darum geht, Verfahren so zu gestalten, dass sie am effektivsten sind. Nicht gut ist es, wenn man Strukturen in Frage stellt, nur um Kosten aus einem Topf in den anderen zu verschieben.

*Eine Einflussnahme der Betreuungsbehörde auf die Qualität **in** der Betreuung direkt ist schwierig, dort ist es der Betreuer, der die Qualität sicherstellen muss. Die Behörde hat immer nur indirekte Möglichkeiten. Aber sie kann aufklären, moderieren und Einfluss nehmen.*

Zum Inhalt:

Welche Möglichkeiten sieht das Betreuungsbehördengesetz vor?

Die Aufgaben der Betreuungsbehörden sind im Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz – BtBG) vom 12.09.1990 geregelt. Im § 9 BtBG erfolgt die Verweisung auf die den Betreuungsbehörden nach anderen Vorschriften wie BGB, FamFG und VBVG obliegenden Aufgaben.

Die Betreuungsbehörde soll danach und nach den Novellierungen des Betreuungsgesetzes von 1999 und 2005, strukturelle und einzelfallbezogene Aufgaben wahrnehmen.
Sie war/ist eigentlich als die Fachbehörde gedacht, die für ein funktionierendes Betreuungswesen in der Kommune die Regiefunktion hat.
Sie soll bürgerschaftliches Engagement fördern und durch Netzwerkarbeit ihrem Steuerungs-, Koordinierungs- und Qualitätssicherungsauftrag nachkommen.
Dabei ist die Vernetzung der am Betreuungswesen Beteiligten eine der Hauptaufgaben der örtlichen Betreuungsbehörde. Obwohl diese Aufgabe nicht direkt aus dem Gesetz ableitbar ist, ergibt sie sich aus dem Kontext der unterschiedlichen Aufgabenstellungen:

Die Betreuungsbehörde soll über Möglichkeiten der Vorsorge durch Vollmachten informieren bzw. die Verbreitung dieser Informationen fördern.

Die Betreuungsbehörde soll allgemein über das Betreuungsrecht aufklären.
Sie hat ein eigenes Interesse an informierten Partnern in anderen Hilfesystemen und in Einrichtungen, denn dadurch verbessern sich für alle Beteiligten die Rahmenbedingungen bei der Umsetzung der ihnen übertragenen Aufgaben.

Wenn die Betreuungsbehörde das Gericht im Betreuungsverfahren bei der Aufklärung eines Sachverhalts unterstützt, setzt dies fundierte Kenntnisse des gesamten kommunalen Hilfesystems voraus, denn e*in Betreuer soll nur dann bestellt werden, wenn andere, vorrangige Hilfen nicht ausreichen.*
Die Betreuungsbehörde muss daher Kooperationsstrukturen aufbauen, die einen allgemeinen und fallspezifischen Austausch mit anderen Hilfesystemen sicherstellen. Nur so kann es gelingen, den Rechtseingriff einer Betreuerbestellung auf das Notwendige zu beschränken bzw. durch das Einschalten von anderen Hilfen die Bestellung eines Betreuers zu vermeiden.

Im Zusammenhang mit der Aufklärung des Sachverhaltes in einem Betreuungsverfahren im Auftrag des Gerichts, oder aufgrund von Hinweisen von außen, hat die Betreuungsbehörde die Verpflichtung, das Gericht bei der Gewinnung eines im **Einzelfall geeigneten Betreuers** zu unterstützen und dem Gericht auf Aufforderung einen Betreuer vorzuschlagen.
Zu den Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörde gehören daher die Gewinnung von ehrenamtlich engagierten Bürgern sowie der Aufbau und die Pflege eines Unterstützungsnetzes.

Ebenso liegt es im Interesse der Betreuungsbehörde, für schwierigere Betreuungen eine ausreichende Anzahl beruflich tätiger qualifizierter Betreuer „vorzuhalten“. Auch diese sollen durch die Betreuungsbehörde unterstützt, beraten und begleitet werden. Auch sind sie in das kommunale Hilfenetz einzubinden.

Der Punkt des richtigen Betreuervorschlags für die einzelne Betreuung ist der wichtigste, wenn es darum geht, auf die Qualität der Betreuung im Einzelfall Einfluss zu nehmen. Es muss passen *(und nicht nur „passt schon“).*
Nach der, meines Erachtens durch den Gesetzgeber nicht vorhergesehenen, Entwicklung des Berufsbetreuertums müssten hier klare gesetzliche Regelungen für den Zugang zum Beruf geschaffen werden. Ich bin nach wie vor der Meinung, dass man diesen Beruf nicht wollte, aber er ist da. Dass viele Betreuungsbehörden hier die Verantwortung übernommen haben, Auswahlkriterien zu schaffen, sollte ihnen weder von der Justiz, durch Gerichtsurteile, noch durch eine allgemeine Schelte der sogenannten „Vorschlagslisten“ angekreidet werden.

Zusammenfassend drei Zielfelder der Betreuungsbehördenarbeit, die mit jedem einzelnen Punkt auch auf die Qualität der Betreuung Einfluss haben

1. **Abbau von Unsicherheiten und Ängsten in der Bevölkerung**
   Ausbau der Beratungsinfrastruktur
   Informationsveranstaltungen zum Betreuungsrecht

2. **Vermeidung von Betreuungen**
   Aufzeigen anderer Hilfen im Rahmen der Vorermittlungen
   Aufklärung über vorsorgende Verfügungen
   Einzelberatungen

3. **Fortschreibung und Sicherung der Betreuungsqualität**
   Entwicklung von Standards und Anforderungsprofilen
   Gewinnung von geeigneten ehrenamtlichen und beruflichen Betreuern
   Qualifizierte Einführung und Fortbildung von Betreuern
   Einzelberatung und Unterstützung von Betreuern und Bevollmächtigten
   Wahrnehmung der Steuerungsfunktion im interdisziplinären örtlichen Betreuungswesen
   Überregionale Zusammenarbeit zur Entwicklung von Standards und Leitlinien *(z.B. Landesarbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppe der örtlichen Betreuungsbehörden beim Deutschen Verein, die sich aus der Gründung der BAGöB ergeben hat, AG der überörtlichen Betreuungsbehörden, BAGüS)*

Diesem großen Aufgabenspektrum, das durch die Änderungsgesetze stetig erweitert wurde, stehen unscharfe normative Grundlagen über die Standards der Arbeit gegenüber.
Und nicht im Gesetz steht, die Unterstützung der Betreuten!

Diese Situation erschwert die Darstellung und Durchsetzung einer adäquaten Ausstattung der Betreuungsbehörden. Die schlechte Finanzsituation der Kommunen führt zu Einsparungen in den Bereichen, deren Aufgaben als „freiwillig" definiert werden können. Außerdem nehmen aufgrund der kommunalen Organisations- und Personalhoheit die Städte und Kreise den im Gesetz intendierten Auftrag gemäß den örtlichen Gegebenheiten sehr unterschiedlich wahr. Die personelle und sächliche Ausstattung und die Schwerpunktsetzung in der Aufgabenwahrnehmung gehen bundesweit in Qualität und Quantität weit auseinander.
Es fehlt in vielen Kommunen immer noch das Verständnis für die Wertigkeit der Aufgaben und die Funktion der Betreuungsbehörde, obwohl dieser *(abgesehen von den Strukturdiskussionen*), allein aufgrund steigender Betreuungszahlen eine immer größere Bedeutung zukommen wird.
Hier bleibt, jedenfalls zur Zeit noch, nur der Appell an die Kommunalpolitiker, sich ihrer Verantwortung für ihre Bürgerinnen und Bürger, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage sind, ihre rechtlichen Angelegenheiten selbst zu besorgen, bewusst zu sein und ihnen die bestmögliche Unterstützung zur Teilhabe am Rechtsverkehr zukommen zu lassen.

Was brächte eine Strukturreform im Betreuungsrecht?

Zu diesem Punkt habe ich im Grußwort berichtet und möchte mich nicht wiederholen. Daher nur einige Sätze zur Geschichte der Diskussion.

Bereits 1996 stellte die SPD-Fraktion im Bundestag mit einer „Großen Anfrage zur Wirklichkeit des Betreuungsrechts" und dem sog. Renessepapier „Von der justizförmigen zur sozialen Betreuung" die Umsetzungsstrukturen des Betreuungsrechts und die Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Institutionen in Frage, vor allem unter dem Aspekt:

„Sollten Steuerungsfunktion und Finanzverantwortung im Betreuungswesen in einer Hand liegen, möglichst in der der örtlichen Betreuungsbehörden“, um Ressourcen zu schonen und Kosten zu dämpfen.
Die Diskussion darüber flachte aus verschiedenen Gründen wieder ab.
Zur Vorbereitung des 2. BtÄndG beschäftigte sich eine Bund-Länder-AG „Betreuungsrecht“ eingehend auch mit den bestehenden Strukturen und der Möglichkeit von Aufgabenverlagerungen auf die örtlichen Betreuungsbehörden.
Ihre detaillierten Vorschläge blieben aufgrund der Intervention der Kommunalen Spitzenverbände, die sich nicht genügend in die Diskussion einbezogen fühlten und die Kostenfrage für die Kommunen als ungeklärt ansahen, im Stand von „Diskussionsmodellen“.

Bei der Evaluation des 2. BtÄndG durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) zeigten sich die Kommunalen Spitzenverbände bereits aufgeschlossener und versuchten nicht mehr zu verhindern, dass die örtlichen Betreuungsbehörden auf die versandten Fragebögen zu ihrer Situation antworteten.
Als „Expertin“ gehört nun auch eine Referentin des Deutschen Landkreistages der interdisziplinäre „Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Verbesserung des Betreuungsrechts“ an.

Aber die Situation der meisten Kommunen ist prekär. Eine Aufgabenverlagerung zu ihren Lasten wird durch die damit verbundene notwendige Umleitung der Finanzströme mehr Zeit in Anspruch nehmen, als eine Einigung über sinnvolle Strukturveränderungen.

Sollte die Betreuungsbehörde Eingangsinstanz werden?

Seit 1998 habe ich mich immer wieder in unterschiedlichen Arbeitgruppen und Diskussionen mit dem Thema einer Strukturreform beschäftigt.
Aufgrund meiner persönlichen praktischen Erfahrung seit 1992 und vieler Gespräche mit Kolleginnen und Kollegen anderer Betreuungsbehörden halte ich eine **Institutionalisierung der örtlichen Betreuungsbehörden als Eingangsinstanz ohne rechtliche Entscheidungskompetenz** für sinnvoll**.**
M. E. ist es die Alternative, die verhältnismäßig zeitnah und mit dem geringsten Aufwand zum größtmöglichen Erfolg führen könnte.

Beispiel:
Die Kasseler Betreuungsbehörde wird in ca. 65 % der Betreuungsverfahren durch das Betreuungsgericht im Rahmen der Sachverhaltsermittlung eingebunden.
Häufig ist festzustellen, dass Anregungen/Beantragungen einer Betreuung unreflektiert durch das Gericht entgegen genommen werden und das Verfahren mit der Anforderung eines ärztlichen Gutachtens in Gang gesetzt wird.
Die Kontaktaufnahme mit dem Betroffenen und seinem Umfeld durch die Betreuungsbehörde führt dann zu dem Ergebnis, dass eine rechtliche Betreuung nicht erforderlich ist, da Vorsorgevollmachten vorliegen bzw. andere Unterstützungsmöglichkeiten ohne den Bedarf einer rechtlichen Vertretung gegeben sind.
Ein obligatorischer Sozialbericht, dessen betreuungsvermeidende Wirkung mehrfach durch Evaluierung nachgewiesen wurde, ist zwar sinnvoll, greift aber zu spät. Das Verfahren ist bereits in Gang gesetzt. Eine vorgeschaltete Sachverhaltsaufklärung, Beratung und Hinweise auf andere Möglichkeiten der Unterstützung durch die örtliche Betreuungsbehörde, die Lebensbedingungen und Versorgungsstrukturen in ihrer Region kennt, sollten vorangestellt werden.
Immer mehr Anregungen für eine rechtliche Betreuung erfolgen nachweislich aufgrund der Unfähigkeit Betroffener, ihre Mitwirkungspflichten gegenüber Sozialleistungsträgern wahrzunehmen, immer mehr Behörden und Institutionen „entdecken“ die rechtliche Betreuung als Problemlösung.
Hier besteht ein Potenzial der Betreuungsvermeidung.

Schon heute ist die Betreuungsbehörde Anlaufstelle für viele Bürger, die vor der Frage stehen, ob eine rechtliche Betreuung die richtige Hilfe ist. Dies hängt natürlich von dem Bekanntheitsgrad der Betreuungsbehörde und dies wiederum von deren Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsarbeit ab.
Die Hemmschwelle, zum Betreuungsgericht zu gehen, ist m.E. wesentlich höher.

Voraussetzungen für das Modell der Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz:

- Die Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörde müssen klargestellt und verbindlich gesetzlich geregelt werden (*auch die Aufgaben, die durch die Änderungsgesetze „stillschweigend“ hinzubekommen sind).*

- Die Betreuungsbehörde muss eine selbständige, unabhängige Organisationseinheit werden.
  Seit ihrer Institutionalisierung ist in vielen Kommunen die Bedeutung der Arbeit der Betreuungsbehörde nicht wahrgenommen worden. Statt einer Aufwertung aufgrund der steigenden Betreuungszahlen wurde sie vielfach in der Hierarchie der Verwaltung in den letzten Jahren noch heruntergesetzt. Sie wurde anderen Bereichen angegliedert, ihr Personal zusätzlich für andere Aufgaben, z.B. im sozialpsychiatrischen Bereich, eingesetzt.
- Die Betreuungsbehörde muss entsprechend ihrer Aufgaben personell ausgestattet werden.
  Da in den letzten Jahren vielfach Stellen zur Beratung und Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern eingerichtet wurden, die durchaus zur Betreuungsvermeidung beitragen (z.B. im Bereich der Altenhilfe), müssten nicht eine große Anzahl neuer Stelle geschaffen werden. Vorhandene Ressourcen könnten mit entsprechender Umorganisation für die Arbeit der „Eingangsinstanz Betreuungsbehörde" genutzt werden.
- Die Betreuungsbehörde ist zuständige Stelle für die Anregung bzw. Beantragung einer Betreuung.
  Sie berät und prüft, ob der Anlass evtl. nur eine fehlende Unterstützung im sozialen Bereich ist.
  Sie prüft, ob die Möglichkeit einer Vorsorgevollmacht gegeben ist.
- Die Betreuungsbehörde leitet den Antrag, die Anregung an das Gericht weiter, wenn keine anderen Möglichkeiten der Hilfe gegeben sind, mit einer Stellungnahme zur Erforderlichkeit bzw. dem ermittelten Sachverhalt bzw. einem Sozialbericht und einem Betreuervorschlag.

Die Entscheidungskompetenz und der Bereich der Genehmigungen, sowohl in dem vermögensrechtlichen- als auch in dem Personensorgebereich sollten wie bisher bei den Gerichten verbleiben.

In diesem Zusammenhang ist, passend zum Thema, die gerade abgeschlossene **BEOPS-Studie** zu erwähnen, ein Projekt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern, der Landeshauptstadt Schwerin und des Amtsgerichts Schwerin.
Im Zeitraum 2008 und 2009 wurde die Möglichkeit der **Be**treuungs**op**timierung durch **S**ozialleistungen untersucht.
Dabei wurden die Modelle der abgestuften Einbindung der örtlichen Betreuungsbehörde erprobt. Darüber hinaus wurde jedoch auch die Idee eines Betreuungshilfegesetzes (s. Renesse „Von der justizförmigen zur sozialen Betreuung") als weitergehender Ansatz wieder aufgegriffen und weiterentwickelt.

Auch in Niedersachsen läuft derzeit ein entsprechendes Projekt unter der Bezeichnung **„Betreuungsoptimierung – Bürgerbüro Betreuung“.** Von dort werden erste Erfolge der Betreuungsvermeidung durch vorrangige Vermittlung anderweitiger Hilfsmöglichkeiten gemeldet.

Assistenz statt Betreuung?

Am 13. Dezember 2006 hat die UN-Generalversammlung die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK) angenommen.
Die Vereinbarung trat für Deutschland am 26. März 2009 in Kraft.
In der Denkschrift zur Konvention legte die Bundesregierung dar, dass die Verpflichtungen durch das geltende Recht bereits erfüllt sein. Dies gelte insbesondere für Artikel 12 Absatz 2, nach dem die Vertragsstaaten anerkennen, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen. Anpassungen seien daher nicht erforderlich.

Der Erforderlichkeitsgrundsatz im Betreuungsrecht erlaubt die Bestellung eines Betreuers nur, wenn der Betroffene seine Angelegenheiten nicht selbst oder durch einen Bevollmächtigten besorgen kann oder diese durch andere Hilfen nicht ebenso gut besorgt werden können.
Das Betreuungsgericht ist dabei Garant für, aber auch gegen eine Betreuung.
Die Betreuung an sich ist nicht statisch. Sie erfordert sowohl Unterstützung, als auch Stellvertretung. Sie ist Hilfe zur Selbsthilfe und Schutz vor Selbstschädigung.

Ich habe lange überlegt, was die Frage 4 „Assistenz statt Betreuung“ mit der großen Überschrift „Möglichkeiten der Betreuungsbehörde auf die Qualität in der Betreuung Einfluss zu nehmen“ zu tun hat.
Im Ergebnis bin ich zu den Idealen des Betreuungsrechts gekommen. Das Betreuungsrecht wollte ein Umdenken bewirken. Weg von der Bevormundung, hin zur persönlichen Betreuung, nicht nur zur Kenntnisnahme der Wünsche der Betroffenen sondern weitestgehend auch zu deren Umsetzung.
Auch im Betreuungsrecht steht die Assistenz im Vordergrund, die Unterstützung zur Teilhabe. Erst wenn die Betroffenen, auch mit der Unterstützung durch den Betreuer, zu einem Handeln nicht in der Lage sind, kommt es zur Stellvertretung.
Und hier wird es immer einen Personenkreis geben, bei dem die Stellvertretung erforderlich ist, das wird von einigen Vertretern der Behindertenverbände übersehen.

Der Personenkreis der BRK und der Kreis der Betroffenen im Betreuungsrecht haben zwar eine große Schnittmenge, aber sie sind nicht absolut identisch.

Die BRK macht es m.E. nicht erforderlich, Änderungen im Betreuungsrecht vorzunehmen, sie ist jedoch eine Aufforderung an uns, sich wieder auf dessen Ideale zu besinnen. Ich zitiere Prof. Volker Lipp: „Die BRK verpflichtet uns auf die Prinzipien des Betreuungsrechts. Sie ist eine bleibende Herausforderung für das Betreuungswesen."

Und hier setzen wieder die Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Betreuungsbehörden ein. Die Grundwerte des Betreuungsrechts dürfen nicht verlorengehen, auch nicht durch Gesetzesänderungen in der Vergangenheit, die diese an manchen Stellen konterkarierten.
Wir müssen in unserer Öffentlichkeitsarbeit, bei den Beratungen im Umfeld der Betroffenen, bei der Auswahl, Beratung und Unterstützung der Betreuer diese Werte immer wieder im Fokus haben und sie weitergeben.
Hier ist auch noch einmal ein Ansatz für die Arbeit der Bund-Länder-AG und zur Diskussion übe die Ausgestaltung der „Schnittstelle Betreuungsbehörde". Reicht die bestehende Infrastruktur aus, um die geforderte Unterstützung zu gewährleisten? Wie kann diese evtl. verbessert werden und mit welchen Mitteln.

Fazit:
Die Betreuungsbehörde hat sehr große und vielfältige Möglichkeiten, auf die Qualität der Betreuung Einfluss zu nehmen, wenn sie die erforderliche Unterstützung des Gesetzgebers durch klare Vorgaben bekommt, wenn sie in der Lage ist, in ihrer Kommune die Wertigkeit ihrer Arbeit deutlich zu machen und wenn ihre Aufgaben durch Menschen ausgeführt werden, die dies gern und engagiert tun.