



BGT
Betreuungsgerichtstag e.V.

Materialien vom 28. Westdeutschen Betreuungsgerichtstag 18.03.2015 in Bochum

Betreuungsvermeidung nein danke – ja, bitte!

**Brunhilde Ackermann, ehem. stellv. Vorsitzende des Betreuungsgerichtstag e.V.,
Diplom-Verwaltungswirtin, Immenhausen**

Eine gelungene Überschrift für den **28.** Betreuungsgerichtstag West, die die Zerrissenheit, die Zweischneidigkeit des § 1896 BGB seit Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes 1992 offenbart.

Das Thema meines Vortrags lt. Tagungsprogramm:

Aktuelle gesetzliche Neuerungen – rund um den „Erforderlichkeitsgrundsatz“.

Nur fachlich und personell gut ausgestattete Betreuungsbehörden sind schlagkräftig in der Betreuungsvermeidung!

Welche Hilfsangebote sollen bei den Kommunen vorgehalten werden?

Eine Kurzfassung:

Die aktuellen gesetzlichen Neuerungen im „Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde“ sind zwischenzeitlich nicht mehr neu, sondern fast ein Jahr alt. Ich setze sie daher als bekannt voraus.

Die Betreuungsbehörden sollen u.a. Alternativen im Bereich der anderen Hilfen finden, die genauso gut sind wie eine rechtliche Betreuung.

Dazu Bienwald in Rpfleger 2014, Heft 11:

„Dass es einer Regelung wie der Ergänzung des § 279 Abs.2 FamFG bedurfte, damit die Behörde betreuungsvermeidende Unterstützungsleistungen außerhalb des Betreuungsverfahrens ermittelt, prüft, anbietet oder/und vermittelt stellt den insoweit bisher nicht aktiv gewordenen Behörden kein positives Zeugnis aus. Über entsprechende Defizite und deren Vermeidung wurde bereits seit Beginn des Betreuungsrechts, spätestens seit dem nicht mehr zu übersehenden Kostenanstieg, geklagt.“

Also, keine neuen Aufgaben, sondern eine Betonung der alten!

Aber, zu einer optimalen Aufgabenerfüllung im Sinne des Gesetzes gehören unabdingbar fachlich und personell gut ausgestattete Betreuungsbehörden. Das war in der Vergangenheit leider häufig nicht der Fall (und in der Gegenwart?).

Ein Problem habe ich mit dem Begriff der „schlagkräftigen“ Betreuungsvermeidung, wenn damit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass mit allen Mitteln Betreuungen verhindert

werden sollen.

Die rechtliche Betreuung ist etwas Positives für die Menschen, die sie benötigen!

Es besteht ein Rechtsanspruch auf Betreuung!

Niemand darf zur Erteilung einer Vorsorgevollmacht gezwungen werden!

Welche Hilfsangebote sollten bei den Kommunen vorgehalten werden?

Alle, die die Sozialgesetze vorsehen. Und, sie sollten möglichst einfach zu erlangen sein. Soziale Dienste sind vielerorts jedoch nicht angemessen ausgestattet, eine Vernetzung fehlt. Gibt es unterstützende Systeme, so mangelt es ihnen vielfach an einer praktischen, handelnden Verfahrens- und Vorgehensweise. Verwaltungsabläufe werden immer undurchsichtiger, so dass vor allem Ältere und Menschen mit Behinderung ihre Rechte nur noch mit Unterstützung anderer wahrnehmen können.

Michael Roempke, Sprecher der AG der örtlichen Betreuungsbehörden Rheinland, in der Mailingliste der Betreuungsbehörden: *„Anstelle einer persönlichen Beratung wird auf die Möglichkeit eines Downloads verwiesen, Anträge sind nur noch auf schriftlichem Wege möglich, Banken und Krankenkassen dünne ihr Filialnetz aus. Statt eines persönlichen Beraters trifft man nur noch einen Automaten an.“*

Daher führen wir seit Jahren (jetzt fast schon 2 Jahrzehnten) die Debatte über die Problematik der Schnittstelle des Betreuungsrechts zum Sozialrecht und einer evtl. erforderlichen Strukturreform.

Muss die Entscheidung über die Notwendigkeit einer Betreuung und deren Finanzierung nicht in einer Hand liegen? Sollte es andere Modelle der Unterstützung geben? Brauchen wir den Assistenten, den Kümmerer im Sozialsystem?

Damit habe ich eigentlich meinen Auftrag erfüllt!

Aber, gehen wir zwei Schritte zurück und werfen einen Blick auf die derzeitigen Aktivitäten.

Der Gesetzgeber hat bereits 1992 die rechtliche Betreuung als ultima ratio-Lösung definiert, d.h. alle anderen Möglichkeiten, eine rechtliche Betreuung zu vermeiden, sind vorher auszuschöpfen. Hätte die Umsetzung des Gesetzes in der Praxis funktioniert, wären keine Nachbesserungen durch die Änderungsgesetze erforderlich gewesen.

Bereits während der Vorarbeiten zum Betreuungsgesetz hatten z.B. Gisela Zenz und Wolf Crefeld auf die kommunalen sozialpolitischen Bezüge des Betreuungsrechts hingewiesen. Die Vermischung der reinen rechtlichen Vertretung mit der sozialen Fürsorge war impliziert, wurde von den Fachleuten erwartet, aber vom Gesetzgeber negiert.

Im Entwurf zum 2. BtÄndG findet sich dann die Aussage: **„Wohl keine andere Norm im Betreuungsrecht ist in der Praxis so weitgehend Fehlinterpretationen ausgesetzt wie § 1896 BGB“.**

Fehlinterpretationen oder unterschiedliche, subjektive und emotional geprägte Leitvorstellungen der handelnden Akteure?

Mit dem Anstieg der Betreuungszahlen und der oft zitierten Kostenexplosion in den Justizhaushalten der Länder begann man mit dem 1. und 2. BtÄndG an der „**Stellschraube**

Erforderlichkeitsgrundsatz“ zu drehen, immer verbunden mit dem Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht (um von evtl. vorrangigen Kostenersparnisgründen abzulenken?)

Im 1. BtÄndG wurde plakativ die rein rechtliche Aufgabe der Betreuung hervorgehoben. Ein soziales Handeln der beruflichen Betreuer wurde nicht vergütet.

Es folgten Gerichtsentscheidungen die den freien Willen der Betroffenen stärkten. „Jeder hat das Recht, sich aufgrund freier Entscheidung selbst zu schädigen“. Einerseits durchaus positiv zu bewerten aber auch die Möglichkeit, damit die Messlatte der Erforderlichkeit höher zu legen.

Das 2. BtÄndG machte 2005 eine Gesetzesnorm daraus (§ 1896 Abs.1) „gegen den freien Willen des Betroffenen darf eine Betreuung nicht eingerichtet werden“.

Sartre erkannte bereits, dass man auch “zur Freiheit verdammt“ sein könnte.

Die Kosten stiegen weiter. Eine Evaluierung des Gesetzes brachte - die für die Fachleute nicht neue - Erkenntnis, dass die Betreuungsbehörden evtl. bei regelhafter Einbeziehung bereits im Vorfeld und in den Verfahren zu einer Betreuungsvermeidung beitragen könnten.

Am 1. Juli 2014 trat das Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde in Kraft mit dem Ziel der Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes und natürlich der weiteren Stärkung des Selbstbestimmungsrechts im Sinne der UN-BRK.

(Nicht der Stärkung der Betreuungsbehörden als solcher!)

Die **Umsetzung** soll gefördert werden durch

- eine Konkretisierung der Aufgaben der Betreuungsbehörde,
- eine Fachkräfteklausel,
- die obligatorische Anhörung,
- gesetzliche Anforderungen an den Bericht.

Dem **Erforderlichkeitsgrundsatz** soll Rechnung getragen werden durch

- die Beratung der Bürger insb. zu Vorsorgevollmachten und anderen Hilfen,
- Beglaubigung der Vorsorgevollmachten,
- die Vermittlung anderer Hilfe unabhängig von einem Betreuungsverfahren,
- die Unterstützung des Gerichts durch den Sozialbericht.

Wie sieht nach einem Dreivierteljahr die Situation in den Betreuungsbehörden aus?

Die Betreuungsbehörden sind seit 1992 sehr unterschiedlich ausgestattet. Dies führte zu einer unterschiedlich ausgeprägten Aufgabenwahrnehmung.

Durch die Verstärkung bzw. Konkretisierung ihrer Aufgaben durch das neue Gesetz besteht nun ein entsprechend unterschiedlicher Nachholbedarf in den ca. 435 Betreuungsbehörden des Bundesgebietes um der Aufgabenstellung gerecht zu werden (*schon interessant, dass man sogar die Anzahl nicht genau weiß*).

Eine Umfrage in der geschlossenen Mailingliste der Betreuungsbehörden, in der ein Großteil der Behörden vertreten ist, führte zu folgendem Ergebnis:

Geantwortet haben **115** Behörden (Berlin mit 12 Außenstellen, 1-mal gewertet.),

Personalverstärkung haben bekommen **53** Behörden,

Stellen beantragt / müssen noch abwarten **32** Behörden,
Verstärkung beantragt und nicht bekommen (lieber Qualität senken) **8** Behörden,

Keinen Bedarf aufgrund der neuen Situation, da schon immer entsprechend gearbeitet wurde, sehen zurzeit **23** Behörden,

Personalabbau kündigt sich an bei **1** Behörde.

Dem entspricht ein Stimmungsbild aus der Arbeitsgruppe der örtlichen Betreuungsbehörden beim Deutschen Verein vom Januar d.J. in dem die anwesenden Behörden zum Stand der Umsetzung des neuen Gesetzes vor Ort unter den Schwerpunkten Personalsituation und Vermittlung anderer Hilfen berichteten.

Das Änderungsgesetz hatte sich bei nahezu allen Behörden positiv auf die Personalsituation ausgewirkt. Hierbei wurde nicht immer dem durch die Betreuungsbehörden ermittelten Personalbedarf in vollem Umfang entsprochen, aber die Kommunen erkannten den größeren Aufgabenumfang an. Die Empfehlung des Deutschen Landkreistages und Deutschen Städtetages zur Vermittlung anderer Hilfen vom Mai 2014 war dabei eine große Argumentationshilfe.

Ein großer Teil der Anwesenden hatte den Eindruck, dass es bei den Betreuungsgerichten „Anpassungsschwierigkeiten“ bei der Umsetzung des neuen Gesetzes gibt und nach wie vor die Behörde nicht in jedes Erstverfahren einbezogen werde.

Sichtbar wurde - wieder einmal -, dass die Vermittlung „anderer Hilfen“ von der Ausstattung mit flankierenden sozialen Hilfen und Einrichtungen vor Ort abhängig ist. Fast alle anwesenden Betreuungsbehörden arbeiten an der Vernetzung der Betreuungsakteure vor Ort, entsprechend der „neuen“ gesetzlichen Verpflichtung der Betreuungsbehörden zur Zusammenarbeit mit den sozialen Leistungsträgern.

Leider gibt es in den Sozialgesetzbüchern keine entsprechende Verpflichtung der Leistungsträger zur Zusammenarbeit mit den Betreuungsbehörden!

Zurzeit ist es noch zu früh für eine seriöse Aussage, inwieweit die Aufgabenkonkretisierung durch das 4. BtÄndG Wirkung in Bezug auf eine Betreuungsvermeidung zeigt und welche grundsätzlichen Probleme bei der praktischen Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips auftreten.

Dies soll durch eine vom BMJV geplante rechtstatsächliche Untersuchung analysiert werden.

Nachdem im September 2014 im BMJV ein Gesprächskreis „Qualität in der Betreuung“ stattfand, kam das Ministerium u.a. zu dem Ergebnis, dass die Diskussionen gezeigt hätten, dass die Einschätzung der Qualität der Betreuungspraxis und daraus resultierender Handlungsoptionen sehr unterschiedlich ist.

Außer der Evaluierung des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden plant das Ministerium nunmehr eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Qualität der Betreuung.

Dabei soll insbesondere untersucht werden, ob strukturelle Defizite in der Betreuung bestehen und ob diese evtl. auch auf eine mangelnde Qualifikationsanforderung für

(Berufs)Betreuer zurückzuführen ist.

Die Untersuchung soll mit einer Evaluation des seit 2005 unveränderten Vergütungssystems verbunden werden, da sowohl die Anzahl der pro Fall abrechenbaren pauschalisierten Stundensätze wie auch die Art ihrer fallbezogenen Differenzierung Einfluss auf die Qualität der Betreuung haben können. So sei u.a. zu prüfen, ob die Grundannahmen der geltenden Vergütungsregelung neu überdacht werden müssen.

An beiden Forschungsvorhaben sollen die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und die Fachverbände beteiligt werden.

Die Überlegungen zu einer Prüfung des Vergütungssystems finden sich auch in einem **Parallelbericht der Monitoring-Stelle** zu der in diesem Monat bevorstehenden Staatenberichtsprüfung zum Umsetzungsstand der UN-Behindertenrechtskonvention. Darin findet sich die Aussage: *„...in der Praxis ist das betreuungsrechtliche Vergütungssystem für Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer problematisch, weil es Anreize setzt, die durchaus bestehende Unterstützungskomponente im Betreuungsverhältnis zu vernachlässigen.“*

Auch das **Kasseler Forum der Verbände im Betreuungswesen**, das vor nunmehr drei Jahren auf Initiative des BGT gegründet wurde und Vertreter der beiden Berufsverbände, der BuKo, der BAGüS, der BAGFW, der Lebenshilfe und der Arbeitsgruppe der örtlichen Betreuungsbehörden beim Deutschen Verein zu Arbeitsgesprächen zusammengeführt hat und mittlerweile auch in der Politik zu einer anerkannten Institution geworden ist, hat sich im Januar zu dem Thema geäußert. Das Positionspapier ist nachzulesen auf der Homepage des BGT unter dem Titel „Vergütung für berufliche tätige Betreuer und Vereinsbetreuer“.

Die Konferenz der **Landesrechnungshöfe** forderte am 1. Oktober 2014 ebenfalls vom Bund und von den Ländern Anstrengungen zur Verbesserungen der Qualität von Betreuung und zur Begrenzung des Kostenanstiegs.

Derzeitige Perspektiven in der Diskussion

(Im Einzelnen dazu evtl. in der AG 3)

- „Assistenz“ und Betreuung (also wieder ein Zweigliedrigkeit wie zu Zeiten der Vormundschaft und Pflegschaft?)
- Verpflichtung des SGB Systems zu „Anderen Hilfen“
- „Erwachsenenhilfegesetz“
- Vertretungsbefugnis für Angehörige
- Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz
- mehr Unterstützung und Fortbildung für Betreuer
- mehr Qualität in der Berufsbetreuung
- mehr Unterstützung bei der Abfassung von Vollmachten

Das 4. BtÄndG war noch nicht verabschiedet, da hatten die Justizministerien der Länder sich schon zu einer Besprechungsrunde „Strukturelle Änderungen im Betreuungswesen -

Möglichkeiten und Grenzen -“ zusammen gefunden. Besonders im Fokus standen dabei die in der Vollzugspraxis bestehenden zahlreichen Schnittstellen der rechtlichen Betreuung zum Sozialrecht.

Die Bitte der Justizministerkonferenz vom Juni 2014 an die Arbeits- und Sozialministerkonferenz, den beabsichtigten Reformprozess um strukturelle Verbesserungen zwischen den sozialen Hilfesystemen und dem Betreuungsrecht aktiv zu unterstützen, führte lediglich zu der Antwort, dass man bereit sei, an einer entsprechenden Arbeitsgruppe mitzuwirken, wenn die Evaluierung des Änderungsgesetzes einen entsprechenden Änderungsbedarf im Sozialrecht benennen sollte.

Also, z.Zt. keine aktive Beteiligung an Vorüberlegungen!

Ralph Sattler bezeichnete 2004 das 2. BtÄndG in seiner Diplomarbeit als eine „Rolle rückwärts“ in der rechtlichen Vertretung behinderter Menschen. Um in dem sportlichen Kontext zu bleiben, die wenig eleganten, etwas unbeholfenen, unkoordinierten Versuche weiterer Änderungen ohne die aktive kontinuierliche Beteiligung des Sozialrechts verleiten mich zu der Assoziation „Purzelbaum vorwärts?“.

Die Schnittstellen sind es, an denen man sich schneidet.