

Eingangsstatement
anlässlich der Veranstaltung „Selbstbestimmung“,
Kassel, 13. März 2019

Anrede,

herzlich bedanken möchte ich mich für die Einladung zu dieser Veranstaltung und die Initiative des Betreuungsgerichtstags, des Deutschen Sozialgerichtstags und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zu diesem Austausch zwischen Justiz und der Soziale Seite.

Als für den gesamten Bereich des Öffentlichen Rechts und Zivilrechts zuständiger Abteilungsleiter im Ministerium der Justiz NRW bin ich der Funktion nach kein Spezialist des Betreuungsrechts, darf mich aber nach einigen Jahren der Beschäftigung damit vielleicht als einen „engagierter Generalisten“ bezeichnen.

Ich möchte die Gelegenheit dieses Eingangsstatements nutzen, um einige grundsätzliche Anmerkungen zur Perspektive der Justiz zum Verhältnis des Betreuungsrechts zu dem sozialen Hilfesystem zu machen, denn die Diskussionen in diesem Bereich sind mitunter so schwierig, weil die Perspektiven der Beteiligten sehr unterschiedlich sind.

Prozesskostenhilfe, Mietrecht und rechtliche Betreuung werden systematisch häufig materiell dem Sozialrecht zugeordnet, auch wenn diese Materien nicht im Sozialgesetzbuch geregelt sind. Dabei wird man die Prozesskostenhilfe noch als eine Form der „Sozialleistung“ bezeichnen können, das Mietrecht gewiss nicht. Aber auch die rechtliche Betreuung ist, obwohl sie natürlich dem Betreuten vorteilhaft zugute kommen soll, in dem Sinne keine Sozialleistung und die Justiz versteht sich in diesem Bereich auch nicht als ein „Sozialleistungsträger“.

Aus der Perspektive des Betroffenen aber steht ihm mit dem Betreuer - idealerweise - ein optimaler Sachwalter zur Verfügung, der so weit wie möglich dafür Sorge tragen soll, dass sein Hilfebedarf umfassend befriedigt wird. Und je mehr Kompetenzen, Fertigkeiten und Wissen dieser „Kümmerer“ selbst besitzt und je größer sein Zeitbudget ist, umso besser ist es für den Betroffenen. Und auch viele, die dem Betreuten verbunden sind, wie auch viele beruflich tätige Betreuer, machen sich diese Sicht der Dinge zu eigen. Die rechtliche Betreuung wird daher von vielen Beteiligten als eine „soziale Wohltat“ begriffen und man sieht sie - aus unterschiedlichen Motiven - in den Händen der Justiz gut aufgehoben.

Aus der Perspektive des geltenden Rechts und der Justiz sieht die Sache aber anders aus, denn tatsächlich deckt die rechtliche Betreuung nur einen bestimmten Teilbereich dieses Unterstützungsbedarfs ab und das auch aus guten Gründen.

Lassen Sie mich zur Erläuterung dessen ein wenig ausholen. Auch wenn dies für Sie Selbstverständlichkeiten sein mögen, macht es doch Sinn, sich dies für die weitere Diskussion noch einmal zu vergegenwärtigen:

Eine Betreuung wird eingerichtet, wenn jemand seine Angelegenheiten krankheitsbedingt nicht mehr besorgen kann, um ihn wieder dazu in die Lage versetzen, am Rechtsverkehr teilzunehmen, auch um sich ggf. praktische Hilfen verfügbar zu machen. Damit verliert der Betroffene zwar nicht automatisch seine Geschäftsfähigkeit, aber sein eigenes Handeln im Rechtsverkehr wird rechtlich, vor allem aber auch faktisch erheblich eingeschränkt, weil potentielle Vertragspartner sich fortan an den Betreuer halten. Deshalb ist die Bestellung eines Betreuers - auch mit Einverständnis des Betreuten - ein Grundrechtseingriff und der Vorrang der Selbstbestimmung zu beachten. Jede Maßnahme des Betreuungsrechts muss sich daher am Gebot der Erforderlichkeit messen lassen.

Wenn jemand aufgrund mentaler Einschränkungen nicht mehr in der Lage ist, „seine Angelegenheiten zu besorgen“, hat er häufig einen vielgestaltigen Unterstützungsbedarf. Welche Rolle hat dabei der rechtliche Betreuer?

Hier erscheint es mir hilfreich, zwei Sphären zu unterscheiden: zum einen das Innenverhältnis zwischen Betreuer und Betreutem, zum anderen das Tätigwerden des Betreuers für den Betreuten im Außenverhältnis.

Im Innenverhältnis geht es darum, den Betreuten so weit wie möglich bei seinen Entscheidungen zu unterstützen. Hier sollen insbesondere die persönliche Verbundenheit und das größere Zeitbudget der angehörigen und ehrenamtlichen Betreuer wirksam werden. Ist die Kommunikation im Innenverhältnis allerdings mit besonderen Problemlagen, z.B. psychischen Erkrankungen etc., belastet, bedarf es häufig eines professionellen Berufsbetreuers, der im Umgang mit solchen Herausforderungen geschult ist.

Im Außenverhältnis geht es darum, die Defizite des Betroffenen auszugleichen, die ihn an der Teilnahme am Rechtsverkehr hindern, also insb. Entscheidungen zu fällen, zu artikulieren und umzusetzen. Er soll ertüchtigt werden, so am Rechtsverkehr teilzunehmen, wie wenn er selbst handlungsfähig („gesund“) wäre, wie ein Normalbürger also. Solange es nur darum geht, das im Innenverhältnis geklärte Begehren rechtswirksam nach außen zu tragen, zu kommunizieren, wird dazu im Regelfall auch ein ehrenamtlicher Betreuer in der Lage sein, so wie er auch in seinen eigenen Angelegenheiten entsprechende Erklärungen abgibt.

Wenn nun der Betreuer bestellt ist, weil der Betroffene seine Angelegenheiten selbst nicht mehr regeln kann, inwieweit muss der Betreuer diese nun in eigener Person „besorgen“? Wenn z.B. ein komplexer Unterstützungsbedarf gegenüber verschiedenen Sozialleistungsträgern geltend zu machen ist, ist dann ein Betreuer i.S.d. § 1897

I BGB nur dann als „geeignet“ anzusehen, wenn er über entsprechende vertiefte Kenntnisse des Sozialrechts verfügt, um von sich aus die richtige Stelle in zutreffender Weise zu adressieren?

Das Gesetz spricht nun davon, dass die „Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen“ (§ 1897 I BGB) sind. Dazu gehört gewiss, Überblick über alle Angelegenheiten des Betreuten zu besitzen, um das Notwendige angehen zu können und sich keine Versäumnisse zulasten des Betreuten zu Schulden kommen zu lassen. Das wird im Einzelfall erfordern, dass sich der Betreuer kundig macht, sich mit den Unterlagen befasst und ggf. Rat einholt. Auch das unterscheidet sich noch nicht von dem, was von dem normalen Bürger auch in seinen eigenen Angelegenheiten vernünftigerweise erwartet wird. Auch insoweit ist also keine besondere Sachkunde - wenn gleich stets hilfreich - vorauszusetzen, so dass die Betreuung im Grundsatz einem Ehrenamtler übertragen werden kann.

Das meinen wir, wenn wir von dem „zivilgesellschaftlichen Modell“ der Betreuung sprechen: grundsätzlich ist auch ein nicht besonders Vorgebildeter „geeignet“, eine Betreuung wahrzunehmen. Natürlich gibt es aber auch Fälle, für die das nicht gilt. Dann braucht man einen Profi.

Wenn nun verbreitet gefordert wird, man müsse die Betreuung als akademischen Beruf mit besonderen Qualifikationen im Sozialrecht, Mietrecht, Vermögensverwaltung etc. ausgestalten, so greift hier eine Perspektive, dass der Betreuer Sachwalter des Betreuten in dem Sinne sein sollte, dass eine darüber hinausgehende Konsultation von sachkundigen Dritten (Beratungsstellen, Rechtsanwälte etc.) nicht mehr erforderlich wäre. Das wäre für die Ausübung von Betreuung möglicherweise effizient und in der Gesamtsicht vielleicht ökonomisch sinnvoll, aber es ist nicht die Zielvorstellung des Gesetzes und es würde dem gesetzlichen Leitmotiv, zuvörderst Angehörige und Ehrenamtler zu Betreuern zu bestellen, wie auch der Vorsorgevollmacht die Grundlage und Legitimation entziehen.

Entscheidend ist: Das Funktionieren des Sozialsystems darf nicht davon abhängen, dass einem Hilfebedürftigen ein professioneller, sachkundiger Betreuer zur Seite steht. Es muss auch bei denen funktionieren, die zwar den faktischen Hilfebedarf, aber keinen Betreuer haben, weil sie noch handlungsfähig sind. Und es muss auch bei denen funktionieren, die z.B. durch ihre Kinder unterschiedlichster Bildung vertreten werden.

Allenthalben wird nun die Komplexität unseres Sozialrechts beklagt, das von einer Vielzahl von Leistungsträgern unterschiedlicher Systeme und differenzierten gesetzlichen Regelungen geprägt ist. Das dürfte unstrittig sein. Es geht also aus der Perspektive der rechtlichen Betreuung um den „Anschlussmechanismus“ im Sozialrecht, der den Zugang zu den erforderlichen Leistungen schafft.

Der Gesetzgeber hat diese Problematik auch gesehen und in der Vergangenheit - in Ansätzen - versucht, sie anzugehen. Die „gemeinsamen Servicestellen“ waren so ein Versuch, der allerdings nach allgemeiner Ansicht gescheitert ist. Das Bundesteilhabegesetz geht nun einen neuen Weg u.a. mit dem Modellversuch der „ergänzenden unabhängigen Teilhabeberatung“. Es bleibt abzuwarten, ob dies die Zugänge tatsächlich erleichtert.

Aus Sicht der Justiz ist es die ureigene Verantwortung des Sozialrechts und der Sozialleistungsträger, diese Zugänge sicherzustellen.

Dabei dürfte es zunächst gar keine Rolle spielen, ob für den Betroffenen ein Betreuer bestellt ist oder nicht. Hier mögen bei einem professionellen Fallmanagement Synergien denkbar sein. Die Justiz ist aber nicht bereit, hier Aufgaben aus einem anderen Verantwortungsbereich zu übernehmen, sondern dringt auf eine klarere Abgrenzung von rechtlicher Betreuung und „sozialer“ Betreuung bzw. sozialen Hilfen. Für uns gilt es zu klären, was zu einer rechtlichen Betreuung gehören muss, denn nur das rechtfertigt die Einrichtung einer Betreuung:

Deshalb haben wir auch im Zuge der Debatte um die Vergütung der Berufsbetreuung stets eine Strukturdiskussion eingefordert, die hier mehr Klarheit herbeiführt. Vor Jahren schon ist die JuMiKo daher auf die ASMK zugegangen mit dem Wunsch, zu einer gemeinsamen Gesprächsstruktur zu gelangen. Das war nicht erfolgreich und auch der Austausch der Beschlüsse im vergangenen Jahr hat uns nicht näher gebracht.

Der aktuelle „partizipatorische Prozess“ des BMJV zum Betreuungsrecht, und dort insb. die Fach-AG 4, in der sich das MdJ NRW engagiert, hätte ein solches Format sein können. Aber die Soziale Seite will über das Sozialrecht nicht reden, so dass sich das BMJV auf die Regelungsmaterien beschränken will, für die es selbst zuständig ist. Die Länderjustizverwaltungen werden demgegenüber nicht akzeptieren, dass Dinge, die im Sozialrecht zu regeln wären, um dortige Defizite zu beseitigen, nun in Materien geregelt werden, für die die Justiz in der Umsetzung zuständig ist.

Auch hat die Soziale Seite zum Ausdruck gebracht, dass sie einen „Anschlussmechanismus“ im Sozialrecht in Gestalt eines aufsuchenden Fallmanagements für Bedürftige (auch jenseits der rechtlich Betreuten) nicht für finanzierbar hält.

Das Forschungsvorhaben des BMJV hat aufgezeigt, in welchen Bereichen im Verantwortungsbereich der Sozialverwaltung Handlungsbedarf besteht, um den Schritt in die rechtliche Betreuung hinein zu vermeiden. Diese Potentiale zu nutzen, ist ein letztlich verfassungsrechtliches Gebot, gleich ob sie für 5 % oder 25% der aktuellen Betreuungsfälle gelten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und ich freue mich auf unsere Diskussion.