

Wider den **Wildwuchs** im **Betreuungswesen**

Umsetzungsvorschriften im Sozialgesetzbuch würden Abhilfe schaffen

Von **Wolf Crefeld**

Selten wurde ein Gesetz so gelobt, und selten ist ein Gesetz so grandios gescheitert. Es fehlt am politischen Willen zur Umsetzung der neuen Vorschriften – die Spardebatte kommt da gerade recht. Man hat eine aufwendige Reform Gesetz werden lassen, mag aber kein Geld dafür ausgeben. So wird ein Recht zerstört, das anscheinend bereits wenige Jahre nach seiner Verabschiedung nicht in die Zeit passt.«

Das sind harte Worte, die Heribert Prantl, Jurist und Redakteur der Süddeutschen Zeitung, zur aktuellen Situation des Betreuungsrechts hier gebraucht. Während viele Psychiatriebetroffene, aber auch manche Psychiatriereformer meinen, es habe sich durch das Betreuungsrecht in der Praxis nicht allzu viel geändert, vernehmen es andere mit Verwunderung. Schließlich ist doch das Betreuungsgesetz von 1990 immer wieder als »Jahrhundertreform« gefeiert worden, entstand doch als ein Teil der Psychiatriereform ein zivil- und verfahrensrechtliches Gesetzeswerk, das psychisch kranke und geistig behinderte Menschen wahrnimmt als Träger der Grundrechte, die das Menschenbild des Grundgesetzes konkretisieren. Es soll Diskriminierung beseitigen sowie Rechte und deren verfahrensrechtliche Durchsetzung stärken. Im Mittelpunkt seiner Zielsetzung steht das Wohl der Betroffenen, ihre persönliche Betreuung und die Stärkung der Personensorge.

Sozialrechtliche Strukturen zur
Rechtsverwirklichung schaffen

Doch Gesetze setzen sich nicht von selbst durch, das gilt ganz besonders, wenn sie zugunsten von Menschen geschaffen werden, die aufgrund ihrer Behinderung nur über geringe oder gar keine politische Artikulationsfähigkeit verfügen. Karl Hermann Haack, bis 2005 Beauftragter der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, hat das Problem mit der These gekennzeichnet: »Nicht die Formulierung und die Verabschiedung von Gesetzen entscheiden über die Lebenswirklichkeit der Betroffenen, sondern ihre Umsetzung.«

Manche haben schon vor dem Inkraft-

treten des Betreuungsrechts vor dessen Scheitern in der Praxis gewarnt. So wiesen renommierte Juristen wie Werner Bienwald und Gisela Zenz darauf hin, dass viele Missstände gar nicht dem geltenden Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht anzulasten seien, sondern eine Folge der Missachtung geltenden Rechts sind. Angesichts der von ihr in einer Studie für das Bundesjustizministerium belegten Vollzugsdefizite des geltenden Rechts forderte Gisela Zenz neben der zivil- und verfahrensrechtlichen Reform einen gleichrangig zu behandelnden sozialrechtlichen Reformansatz, ohne den die Rechtsreform wirkungslos bleiben werde.

Im gleichen Sinne mahnte Bernd Schulte, die sozialrechtlichen Voraussetzung dafür zu schaffen, dass die im Betreuungsrecht definierte Hilfeleistung im erforderlichen Umfang und in der erforderlichen Qualität verfügbar ist. Konkret gehe es um die Gewährleistung der im Einzelfall jeweils erforderlichen Qualifikation, Beratung, Kontrolle und finanziellen Absicherung der Helfer. Und Rainer Pitschas wies darauf hin, dass die Durchsetzung der Rechtsreform entscheidend vom Aufbau und der Förderung eines Betreuungsnetzwerks aus den wesentlichen Akteuren des Betreuungswesens abhängt. Es seien vor allem die näheren organisatorischen Bedingungen und das je feldspezifische institutionelle Ambiente, die den Prozess der Rechtsverwirklichung und damit jede Rechtsreform beeinflussen.

Strukturelle Mängel und steigende Kosten

Nachdem das Betreuungsgesetz 1992 in Kraft getreten war, entstanden mancherorts fast chaotische Zustände. Denn im Wesentlichen trug zwar die Justiz die Verantwortung für die Umsetzung der Reform, doch war sie auf diese für sie ungewohnte Aufgabe nicht ausreichend vorbereitet. Die gemäß den Zielen des Betreuungsrechts an sie gerichtete Forderung nach einem anderen Selbstverständnis, einem »neuen Richterbild« wie die Juristen Thomas Klie und Carola von Looz es formuliert haben, passt kaum zur tradierten Juristenausbildung und den Arbeitsstrukturen der Justiz, die vor-

allem auf Konfliktschlichtung ausgerichtet sind. Die Folge ist eine regional erheblich divergierende Anwendungspraxis, die sich sowohl in der Einstellung gegenüber der Klientel wie auch in der Bereitschaft zur Kooperation mit den anderen Akteuren des Betreuungswesens ausdrückt.

Von den seit 1992 entstandenen kommunalen Betreuungsbehörden mögen manche gut, andere sicher kläglich für ihr wenig klares Aufgabenprofil gerüstet sein. Dementsprechend unterschiedlich ist ihre Aufgabenwahrnehmung. Seit dem Inkrafttreten des Betreuungsrechts entwickelte sich zunächst ein Wildwuchs meist freiberuflich tätiger Betreuer. Manche davon sind hoch engagiert und fachlich qualifiziert – ein Drittel mit einem Studium der Sozialarbeit, während andere mit den unterschiedlichsten oder gar keinen Ausbildungen und Berufserfahrungen einfach einen Job suchten, ohne auch nur den Sinn des neuen Rechts verstanden zu haben.

Wegen dieses Wildwuchses, aber auch weil die Zahl der Betreuungen sich in zehn Jahren verdoppelte, stiegen die Kosten für die Justizhaushalte gewaltig. Die Folge waren zwei Betreuungsrechtsänderungsgesetze, die vorrangig das Ziel der Kostensenkung verfolgten. Die unübersehbaren strukturellen Mängel ließ man im Wesentlichen unverändert.

Qualitätsbemühungen bei Berufsbetreuern
und Betreuungsbehörden

Inzwischen ist es vor allem die Praxis, die sich darum sorgt, dass das Betreuungswesen den ihm gesetzten Zielen doch noch gerecht wird. So haben die Verbände der berufsmäßig tätigen Betreuer gemeinsam ein Berufsbild formuliert mit dem Ziel der Professionalisierung des Berufs. Deshalb engagieren sie sich für die berufsfachliche Qualifizierung ihrer Mitglieder mittels Fortbildung und weiterbildenden Studiengängen, einer Berufsordnung, der Entwicklung von Handlungsleitlinien und der Schaffung eines Kompetenz nachweisenden Berufsregisters. Ob die Gerichte diese Qualitätsbemühungen zur Kenntnis nehmen, ist nach den bisherigen Erfahrungen keineswegs sicher.

Aus der Mitte der Betreuungsbehörden sind ein »Anforderungsprofil für örtliche Betreuungsbehörden« und »Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts« formuliert worden. Wieweit allerdings diese Empfehlungen Realität werden, hängt wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der örtlichen Gerichte und der Neigung der Kommunalverwaltungen ab, ihrer Behörde eine aufgabenangemes-

sene Ausstattung zu geben. Solange die Betreuungsbehörden vom Gesetzgeber keine klare Aufgabenzuweisung und entsprechende Durchsetzungsmöglichkeiten erhalten, sind sie auf die (nicht immer vorhandene) Kooperationsbereitschaft der anderen Akteure angewiesen.

Aufgabenverlagerung von der Justiz zur Betreuungsbehörde

Angesichts dieser insgesamt unerfreulichen Situation wurde 1998 auf Initiative der Abgeordneten und früheren Familienrichterin Margot von Renesse von der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages ein Antrag zur Reform des Betreuungsrechts eingebracht (BT-Drucksache 13/10301). Darin heißt es, dass das geltende



Betreuungsrecht seinen Reformzielen nicht in ausreichendem Maße gerecht werde. Entscheidende Ursache dafür sei, dass der Gesetzgeber seine Vorstellungen weitgehend mit den Mitteln des Zivilrechts und des justiziellen Instrumentariums habe durchsetzen wollen, obgleich beide nur in Grenzen dafür tauglich seien. Die Abgeordneten forderten deshalb ein neu zu schaffendes »Betreuungshilfengesetz« als Teil des Sozialgesetzbuches, in dem die Infrastruktur zur Umsetzung des Betreuungsgesetzes verbindlich geregelt werden sollte. Insbesondere soll eine Aufgabenverlagerung von der Justiz zur Betreuungsbehörde stattfinden, die dann Steuerungsfunktionen mit dem Ziel eines wirksam arbeitenden örtlichen Betreuungswesens übernehmen soll.

Der Antrag führte zwar in der folgenden Sitzungsperiode zu einer interfraktionellen Arbeitsgruppe, wurde dann aber überrollt von einer Bundratsinitiative der Länderjustizminister, die einen erneuten Anlauf nahmen, die Kosten des Betreuungswesens für die Justiz zu senken. Die notwendigen Diskussionen um eine Strukturreform wollten sie nicht abwarten, sodass der Sozialministerkonferenz der Länder nur noch der Hinweis auf die weiterhin bestehende Notwendigkeit einer Strukturreform blieb. In ihrem Beschluss vom November 2003 stellten sie insbeson-

dere Regelungsbedarf fest für die Entwicklung eines originären Zuständigkeitsprofils der Betreuungsbehörden, denen unter anderem eine Aufsichtsfunktion zu übertragen sei. Ferner forderten sie eine fortlaufenden Berichterstattung zur Lage des Betreuungswesens, wie sie sich in vielen Politikbereichen inzwischen bewährt hat.

Ein Betreuungshilferecht im Sozialgesetzbuch

Seither haben der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstags in seinen 1999 veröffentlichten Leitlinien sowie neben anderen Wissenschaftlern insbesondere Rainer Pitschas und Rolf Marschner die Diskussion um eine im Sozialrecht verankerte Strukturreform des Betreuungswesens voran getrieben. Pitschas, Professor an der Deutschen Hochschule für Verwaltung in Speyer, fordert ein »Betreuungshilferecht«. Betreuung dürfe nicht nur als Antrags- und Rechtsverhältnis begriffen werden, in dem eine Person für eine andere Geschäfte zu besorgen hat. Stattdessen sei immer wieder daran zu erinnern, dass das Betreuungsrecht seiner ureigenen Funktion nach Sozialrecht darstelle. Dazu sei den kommunalen Betreuungsbehörden ein entsprechender Qualitätssicherungsauftrag zu erteilen.

Verschiedene Autoren verweisen dazu auf die Parallele zum Kindschafts- und Jugendrecht, in dem das Miteinander von staatlicher Hilfe und staatlichem Eingriff einerseits im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII), andererseits im BGB geregelt ist. Für das Betreuungswesen seien aber auch Regelungen notwendig zu einer sachgerechten Verknüpfung des Betreuungsrechts mit dem Sozialleistungsrecht, insbesondere dem SGB IX. Marschner, Mitherausgeber der Zeitschrift »Recht & Psychiatrie«, fordert dazu einen Zuwachs an fachlicher und rechtlicher Kompetenz in den Betreuungsbehörden, damit im Einzelfall wirksamer geprüft werden kann, ob durch die Initiierung von Hilfen aus dem Sozialgesetzbuch auf die Bestellung eines Betreuers verzichtet werden kann. Qualifizierte Sozialgutachten müssen dann zur Basis für jede Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Betreuung werden.

Gesetzlicher Regelungsbedarf

Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion besteht insbesondere ein Regelungsbedarf für die folgenden Problembereiche:

Qualität der Betreuungsarbeit sicherstellen: Der Betreuerberuf bedarf der konsequenten Professionalisierung, sodass die

Entwicklung der Kriterien für die fachliche Eignung zu einer Aufgabe der berufsständischen Selbstverwaltung werden kann. Damit diese in der Praxis Verbindlichkeit erlangen, ist ein Berufsregister bzw. später eventuell eine Berufskammer notwendig. Gesetzlich definierte Aufgabe der Betreuungsbehörden muss es daneben werden, als sozialpädagogische Fachbehörde auf die Eignung der am Ort tätigen Betreuer in Zusammenarbeit mit dem Gericht verbindlich hinzuwirken. Ehrenamtliche Betreuer bedürfen der Unterstützung durch Betreuungsvereine, um in geeigneten Fällen Betreuung im Rahmen der gebotenen Normen zu leisten.

Steuerungsaufgaben verbindlich definieren, sodass die Betreuungsbehörden auf ein qualifiziert arbeitendes örtliches Betreuungsnetzwerk hinwirken können.

Vorrangigkeit anderer sozialer Hilfen: Um den Nachrang der Betreuung gegenüber anderen sozialen Hilfen sicherzustellen, sind die Betreuungsbehörden obligat vor jeder Betreuerbestellung zu beteiligen. Sie haben zum Hilfebedarf der betroffenen Person Sozialgutachten zu erstellen und sollten dabei festgestellte Rechtsansprüche gegenüber Sozialleistungsträgern zwecks Vermeidung nicht erforderlicher Betreuungen Geltung verschaffen. Wenn aber eine Betreuung erforderlich erscheint, sollen sie in der Lage sein, auf der Basis ihres Assessments die Grundlagen für ein planvolles Betreuungsmanagement durch den vom Gericht zu bestellenden Betreuer zu legen.

Regelmäßige Berichterstattung: Das Betreuungswesen, durch das 1,2 Millionen behinderte oder psychisch kranke Menschen betreut werden, bedarf angesichts der offenkundigen Gefahr, dass wesentliche Vollzugsdefizite sozusagen den Normalzustand charakterisieren, einer regelmäßigen Berichterstattung für das Ziel einer lernenden Gesetzgebung.

Um das »grandiose Scheitern« einer »Jahrhundertreform« abzuwenden, sind insbesondere die Sozialpolitiker und Sozialverwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden gefordert. Ein Betreuungshilferecht im Rahmen des Sozialgesetzbuches muss die seit Jahren geforderten Strukturformen in die Tat umsetzen. Mit diesem Ziel vor Augen sollten die Verbände und andere Organisationen für die psychiatrische Versorgung und für die Hilfen für alte und geistig behinderte Menschen gemeinsam darauf hinwirken, damit die Grundsätze des Betreuungsrechts im Alltag der betroffenen Menschen nicht papierene Normen bleiben, sondern überall Wirklichkeit werden. ■ ■ ■