

Eine Reform des Betreuungsrechts steht an

Von Elmar Kreft

► Nach der Abschaffung der Entmündigung im Jahre 1992, mehreren kleinen Reformen und der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention steht dem Betreuungsrecht aufgrund der Veröffentlichung zweier wegweisender Studien nun wieder ein Umbruch bevor. Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) gab diese Studien in Auftrag und moderiert nun einen Reformprozess unter dem Titel »Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht«. Dieser breit angelegte Diskurs mit achtzig Experten soll bis Ende 2019 geführt werden. Langjährige Praktiker aus Behörden, Betreuungsvereinen und der Justiz, Wissenschaftler, Vertreter aus Berufs- und Fachverbänden, selbstständige Betreuer und erstmals in der Geschichte des Betreuungsrechts auch Interessenverbände von Menschen mit Behinderungen und Betroffene selbst werden in den Diskussionsprozess mit eingebunden.

Was sind die Erkenntnisse dieser vom BMJV in Auftrag gegebenen Studien und was bedeuten sie für die Betroffenen und die Akteure im Betreuungswesen?

Die erste Studie zur Erforderlichkeit einer rechtlichen Betreuung

Das IGES-Institut Berlin, ein unabhängiges, privatwirtschaftliches Forschungs- und Beratungsinstitut für Infrastrukturfragen, untersuchte, wie eine Betreuung vermieden werden kann. Das BGB sieht in § 1896 vor,

dass eine rechtliche Betreuung nur eingerichtet werden darf, wenn andere Hilfen, die keine Vertretung erfordern, nicht greifen. Die Studie befasst sich mit dem Erforderlichkeitsgrundsatz und nimmt insbesondere in den Blick, warum dennoch häufig auf die nachrangige Hilfe der rechtlichen Betreuung zurückgegriffen wird.

Die Erhebung ergab, dass ein Teil der Betreuungen vermeidbar wäre, wenn das Jobcenter, das Sozialamt und die sonstigen Sozialbehörden ihrem gesetzlich vorgeschriebenen Beratungsauftrag nachkämen. 24 % der geführten Betreuungen, so die befragten Betreuer, haben einzig den Schwerpunkt, Sozialleistungsansprüche zu realisieren.

Andere Institutionen, wie Pflegeheime, Krankenhäuser, Sozialleistungsträger, deren Aufgabe es ist, Hilfen für Menschen zu organisieren, regen rechtliche Betreuungen an, um sich zu entlasten oder um Sachverhalte schneller und zügiger und damit oftmals vorbei am Betroffenen verhandeln zu können.

Die befragten Betreuungsbehörden sehen vor allem die Sozialpsychiatrischen Dienste, das ambulant Betreute Wohnen, den allgemeinen sozialen Dienst und die Schuldnerberatungen als geeignete Institutionen an, um Betreuungen zu verhindern. Doch sind regional diese anderen vorrangigen Hilfen nicht oder nicht im ausreichenden Maße vorhanden.

5 % bis 15 % der Neubestellungen sind vermeidbar

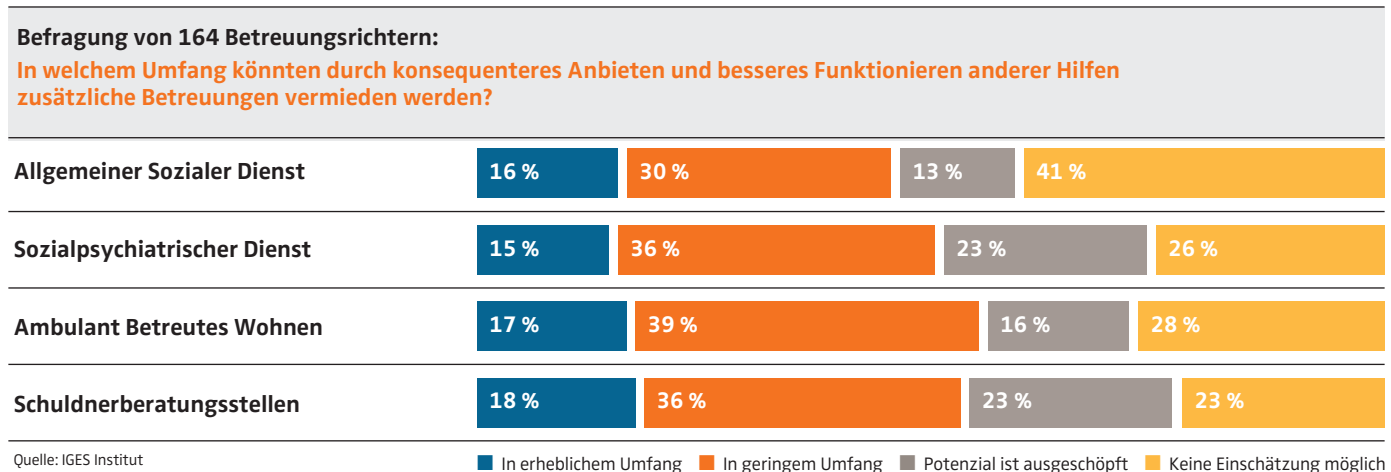
Viele Fachleute überraschen die Ergebnisse nicht. Dennoch sind nun erstmals aussagekräftige Daten verfügbar. Die Verfasser der Studie sehen ein Vermeidungspotenzial durch andere Hilfen von 5 % bis 15 % der Neubestellungen bei rechtlicher Betreuung.

Um das Ziel, nicht notwendige Betreuungen zu verhindern und die aktuelle Situation zu verbessern, schlägt das Institut folgendes Modell vor: Im Vorfeld einer rechtlichen Betreuung wird eine erweiterte Assistenz mit zeitlich begrenzter Fallverantwortung eingerichtet. Am Ende wird entschieden, ob eine dauerhafte rechtliche Betreuung eingerichtet wird oder ob nun andere Hilfen greifen.

Die zweite Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung

Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, ISG, aus Köln hat untersucht, ob die Grundsätze und Errungenschaften des Betreuungsrechts auch umgesetzt werden (vgl. auch den Beitrag von Alexander Engel in diesem Heft). Orientiert sich die Betreuungsführung tatsächlich am Willen des Betreuten (§ 1901 BGB), wird das Selbstbestimmungsrecht geachtet und der Schutz gewährleistet?

Die Untersuchung unterteilt die Qualität in die klassischen Qualitätskriterien: Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnis-



qualität. Zu diesen Qualitätsbereichen haben die Autoren der Studie 54 Handlungsempfehlungen erstellt. Einige Empfehlungen und wichtige Erkenntnisse möchte ich hier nur kurz vorstellen.

Die Strukturqualität beschreibt die Rahmenbedingungen in der rechtlichen Betreuung. Betreuungsbehörden koordinieren das Betreuungswesen einer Kommune und tragen so zur örtlichen Strukturqualität bei. Sie entwickeln Standards, steuern die Zulassung neuer beruflicher Betreuer und haben so eine »Gatekeeperfunktion«. Der Zugang zum Amt des Betreuers wird jedoch von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Studie empfiehlt, dass gleiche Anforderungen an Bewerber gestellt werden und dass das Zulassungsverfahren transparent und fair ist. Es wird vorgeschlagen, den Zugang zum Beruf zentral zu steuern. Die überörtliche Betreuungsbehörde könnte diese Aufgabe übernehmen. Die Kriterien zum Berufszugang selbst sollen bundesweit vereinheitlicht werden.

Empfohlen wird auch, die Rahmenbedingungen so zu verbessern, dass Betroffene vor Einrichtung der Betreuung ihre mögliche zukünftige Betreuungsperson ohne Zeitdruck kennenlernen. Die Betroffenen haben dann, so die Ergebnisse der Fallstudien, eine positivere Einstellung zur Betreuung. Für den positiven Verlauf einer Betreuung ist ferner die Rolle der Rechtspfleger am Betreuungsgericht entscheidend. Sie überwachen den Betreuungsverlauf und kontrollieren den Betreuer. Sie sollten mehr von der Möglichkeit Gebrauch machen, Einführungsgespräche mit betreuender und betreuter Person zu führen und über die Rechte aufzuklären. So können Ängste und Vorbehalte bei Betroffenen abgebaut werden.

Auch die Tätigkeit der Betreuungsrichter untersuchte die Studie. Der Gesetzgeber sieht vor, dass nach einer festgelegten Frist die Notwendigkeit der Betreuung vom Betreuungsgericht überprüft wird. So soll verhindert werden, dass Betreuungsverhältnisse über Jahrzehnte ohne Grund zementiert werden. Die maximale Prüfungsfrist beträgt sieben Jahre und wird häufig voll ausgeschöpft. Die Handlungsempfehlung sieht vor, dass Richter zukünftig den

Überprüfungszeitraum inhaltlich begründen müssen und die Überprüfungshöchstfrist verkürzt wird.

Die Prozessqualität befasst sich mit der Art und Weise der Betreuungsführung. Laut Betreuungsrecht kann sowohl der Betreuer als auch der Betreute eine Entscheidung treffen (Doppelkompetenz). Im Idealfall unterstützt die Betreuerin oder der Betreuer die betreute Person bei der Entscheidungsfindung. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisiert an dieser Stelle das deutsche Betreuungsrecht und bemängelt, dass Entscheidungen zu oft durch den Betreuer gefällt werden und nicht gleichberechtigt an einer Lösung gearbeitet wird. Die Untersuchung hat diese Kritik bestätigt. Als einer der Hauptgründe, warum es zu ersetzten Entscheidungen kommt, gaben die befragten Berufsbetreuer Zeitmangel an. Zudem, so die Selbsteinschätzung, verfüge man oft nicht über die theoretischen Konzepte und Methoden zur unterstützten Entscheidungsfindung.

Um die Autonomie und die Selbstbestimmung zu stärken, sieht das Betreuungsrecht die »persönliche Betreuung« vor. Klare Vorgaben bestehen nicht. So gaben immerhin 10 % der befragten beruflichen Betreuer an, nicht mal die Hälfte ihrer Betreuten im letzten Quartal gesehen zu haben. Das Institut für Sozialforschung meint, dass der Gesetzgeber erwägen sollte, Untergrenzen für persönliche Kontakte vorzugeben.

Bei ehrenamtlichen Betreuenden oder Betreuenden mit familiärem Bezug stellt die Studie fest, dass oft die Sensibilität dafür fehlt, dass die Betroffenen in ihrer eigenen Entscheidungsfindung zu unterstützen sind. Schulungen, Einführungs- und Beratungsgespräche für ehrenamtlich Betreuende sollten sich gezielt mit dem Autonomiebedürfnis der Betroffenen befassen und flächendeckend sichergestellt werden.

Zufriedene Betroffene

Mit der Ergebnisqualität werden die Zufriedenheit und der Gewinn, den die betreute Person durch die rechtliche Betreuung erfährt, abgebildet. In den Befragungen gab die Mehrzahl der Betroffenen an, dass die rechtliche Betreuung überwiegend eine positive Wirkung bei ihnen entfaltet hat. Auch die befragten Betreuenden bestätigten diese Einschätzung.

Für eine gute Betreuungsführung benötigen die Akteure genügend Zeit. In der ISG-Studie wurde der Zeitaufwand untersucht, den die Betreuer benötigen. Zudem überprüfte die Studie die Einkommenssituation des Berufsstandes. Die Stundensätze sind seit 2005 nicht mehr angehoben worden. Eine Anpassung wird empfohlen. Das Forscherteam ermittelte außerdem, dass Betreuende in dem pauschalen Vergütungssystem im Schnitt 3,3 Stunden im Monat vergütet bekommen, tatsächlich aber 4,1 Stunden für die Betreuungsführung aufwenden.

Im Koalitionsvertrag (S. 133) von CDU/CSU und SPD vereinbaren die Parteien, die Erkenntnisse der Studien aufzugreifen und das Selbstbestimmungsrecht der Betreuten zu stärken. Es werden Rahmenbedingungen angestrebt, die es Betreuungsver-einen, ehrenamtlichen und freiberuflichen Betreuer ermöglichen, die Betreuten in ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen.

Widerstand von den Ländern

Ob die ein oder andere Empfehlung der Studie und die Ergebnisse des laufenden Reformprozesses sich nun tatsächlich noch in dieser Legislaturperiode im Bundesgesetzblatt wiederfinden werden, hängt im großen Maße von der Zustimmung der Bundesländer ab. In der letzten Justizministerkonferenz haben die Justizminister noch erklärt, dass die rechtliche Betreuung vermehrt als soziale Wohltat für hilfebedürftige Mitbürger (miss-)verstanden wird. Widerstände gegen die Reformbemühungen sind also zu erwarten.

Bleibt für die Betroffenen zu hoffen, dass die Bundesregierung dem Ziel aus dem Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode verpflichtet bleibt. In dem einleitenden Text heißt es nämlich, dass die wirtschaftliche Stärke Deutschlands für ein nachhaltiges und inklusives Wachstum – dessen Erträge allen zugutekommt – genutzt werden solle. ◀

Elmar Kraft ist Gesundheits- und Sozialökonom, Diplom-Sozialarbeiter und Geschäftsführer des Betreuungsgerichtstages e.V.