

Perspektivwechsel: Von der justizförmigen zur sozialrechtsförmigen Betreuung



Prof. Dr. Wolf Crefeld

*

Die gerichtlich angeordnete Betreuung wird zunehmend ein sozial- und gesundheitspolitisches Thema, das auch die gemeindepsychiatrischen Verbände und andere Sozialleistungserbringer interessieren muss. Die Rufe mehren sich, dieses bisher vornehmlich von der Justiz und der Rechtspolitik manchmal sehr lieblos verwaltete Institut der Rechtsfürsorge einer substanziellen Revision zu unterziehen, einer Revision, die nicht in erster Linie Kostenprobleme im Sinn hat, sondern der Leitidee des Schutzes der Menschenwürde behinderter und kranker Menschen mehr Geltung verschafft.

Selbstbestimmt oder entmündigt?

Bisher stehen sich zwei Positionen wie Königskinder, die nicht zueinander kommen können, gegenüber. Bewegt die einen vor allem, das Betreuungsgesetz von 1990, das in der Tat gegenüber dem alten Vormundschaftsrecht einen gewaltigen gesetzgeberischen Fortschritt darstellte, gegen befürchtete Verwässerungen zu verteidigen, kritisieren die anderen unzureichende infrastrukturelle Voraussetzungen für eine erfolgreiche Verwirklichung dieses Rechts. So wehrt sich der Göttinger Rechtsprofessor Volker Lipp, angesehener Experte für das Betreuungsrecht und Vorstandsmitglied des Vormundschaftsgerichtstages (VGT), unter Hinweis auf den hohen Rang des vermittels der Betreuung zu schützenden Rechtsguts gegen eine Verlagerung von Aufgaben außerhalb der Justiz. Aufgabe der Betreuung sei die Sicherung und Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts von Menschen, denen wegen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung die Fähigkeit zur Selbstbestimmung fehle. Die zentrale Bedeutung dieser Aufgabe, der Schutz der damit angesprochenen Menschenwürde, erfordere, sie im Wesentlichen bei den von Verwaltungsweisungen unabhängigen Gerichten zu belassen.¹

Dem hat der Jurist und leitende Redakteur der Süddeutschen Zeitung Heribert Prantl entgegen gesetzt: „Der Buchstabe des Gesetzes allein tut es nicht. Und so ist die Entmündigung zwar de jure abgeschafft, de facto gibt es sie nach wie vor.“ Das Betreuungsgesetz sei zwar ein „Glanzstück von Gesetzeskunst“, doch die tatsächlichen Voraussetzungen zur Verwirklichung dieses Rechts fehlten. Er stellt somit nicht die gute Absicht des Gesetzes infrage, doch was in der Praxis daraus gemacht wird, das verdient aus seiner Sicht die Note „Ungenügend“.

Qualifikationsstandards und wirksame Kontrolle

¹ Volker Lipp (2008) Rechtliche Betreuung und das Recht auf Freiheit. *Betreuungsrechtliche Praxis* 2/2008:51-56

Kritisch hatte sich auch die frühere Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, Karin Evers-Meyer, zur rechtlichen Betreuung geäußert. Nach einer von ihr veranstalteten Tagungsreihe zur UN-Behindertenrechtskonvention fasste sie die dort artikulierte Kritik an der Betreuungspraxis wie auch an der Praxis der Betreuungsgerichte in der Fachzeitschrift *Betreuungsrechtliche Praxis* zusammen.²

Die rechtlichen Betreuer seien manchmal mangelhaft qualifiziert, formulierte sie. Diese übten dann Macht aus und unterdrückten die Wünsche der Betreuten. Der Vorrang der Selbstbestimmung vor der Stellvertretung werde oft nicht beachtet. Hier fehlten Qualifikationsstandards und eine wirksame Kontrolle.

In der Tat neigen Betreuer, die aufgrund mangelnder fachlicher Kompetenz ihrem gesetzlichen Auftrag nicht gewachsen sind, zu einer entmündigenden Arbeitsweise, indem sie sich auf das leichter zu bewerkstelligende *vertretungsweise Erledigen* der gerichtlich bezeichneten Angelegenheiten beschränken. Der im Gesetz vorgesehene Vorrang des Unterstützens und Beraters kommt bei diesen Betreuern zu kurz. Der Vormundschaftsgerichtstag und die beiden Berufsverbände BdB und BVfB verfolgen daher seit langem das Ziel, die Qualifikation von Betreuern zu heben. Für berufsmäßige Betreuungen fordern sie eine mittels eines Berufsregisters genormte berufsfachliche Mindestqualifikation und für ehrenamtliche Betreuer eine entsprechende Unterstützung durch Fachkräfte in Betreuungsvereinen und Betreuungsbehörden.

Doch ein solches Register allein reicht nicht. Denn im Einzelfall kommt nicht jede Person, mag sie auch fachlich qualifiziert sein, als Betreuer infrage. Deshalb fordert Ulrich Wöhler, Vorstandsmitglied des VGT und Sozialdezernent eines niedersächsischen Landkreises, die obligate Beteiligung der örtlichen Betreuungsbehörde an den gerichtlichen Entscheidungen über die Auswahl der Betreuer. Als soziale Fachbehörde müsse sie im konkreten Betreuungsfall die

besonderen Anforderungen an den Betreuer einschätzen können.

Ebenso wie sein Vorstandskollege Reinhard Langholf, in seiner Landessozialbehörde zuständig für das Betreuungswesen, fragen beide kritisch, mit welchen Mitteln und mit welcher Regelmäßigkeit die Qualität der Tätigkeit der Betreuer überwacht, insbesondere wie die Aufgaben der Personensorge wahrgenommen werden. Die derzeitigen Modalitäten der den Gerichten übertragenen Aufsicht, die nicht mehr als eine bürokratisch organisierte Rechtsaufsicht darstellt, erscheint ihnen angesichts der großen Verantwortung für das Leben eines anderen Menschen, die einem Betreuer übertragen ist, ganz unzureichend.

Weg vom gerichtlich geprägten Recht

Kritisch äußerte sich die frühere Behindertenbeauftragte aber auch über die Verfahrensweisen zur Anordnung einer Betreuung. In ihrer jetzigen Form werde sie dem Anspruch der UN-Konvention kaum gerecht. Die Anordnung einer Betreuung müsse, weil sie ein Eingriff in das Grundrecht der Selbstbestimmung darstelle, grundsätzlich vermieden werden. Vor der gerichtlichen Bestellung eines vertretungsberechtigten Betreuers hätten daher Bemühungen zu stehen, die Handlungsfähigkeit des betreuten Menschen mittels seiner *Unterstützung* sicher zu stellen. Deshalb sei eine Neuausrichtung der Betreuung geboten: Weg von den juristisch geprägten Eingriffsrechten hin zu einer umfassenden sozialrechtlichen Beratungs- und Unterstützungsinstanz.

Betreuung hat für die davon Betroffenen immer etwas mit Entmündigung zu tun. Wie eine Untersuchung an der Ruhr-Universität Bochum gezeigt hat, erleben Menschen auch dann eine gerichtlich angeordnete Rechtsfürsorge als Stigmatisierung und somit „Entmündigung“, wenn sie die damit verbundene Unterstützung dankbar anerkennen. Nach einem Gerichtsbeschluss nicht mehr „Herr seiner selbst“ zu sein, bedeutet nicht nur die bedrückende Erfahrung, dass eine andere Person über einen selbst entscheiden kann, sondern auch das Gefühl des Ausschlusses aus der Gesellschaft mündiger Bürger. Das gerichtliche Betreuungsverfahren wird zwangsläufig als Eingriff in eine höchstpersönliche Sphäre erlebt,

² Karin Evers-Meyer (2009) Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung - Aufbruch in einen neuen Betreuungsbegriff? *Betreuungsrechtliche Praxis* 3/2009:97-100

zumal dort von Unterstützung meist weniger die Rede ist.

Alternativen zur Betreuung

Wie aber kann trotz Unterstützungsbedürftigkeit Betreuung vermieden werden? Das betreuungsrechtliche Gebot, dass eine Betreuung „erforderlich“ sein müsse, weil für die Problemlage keine anderen geeigneten Hilfen vorhanden seien, scheint in der Praxis wenig zu bewirken. Ulrich Wöhler und Reinhard Langholf bezweifeln stark, dass in jedem Betreuungsverfahren systematisch geprüft wird, ob nicht geeignete andere Hilfen anstelle einer Betreuung verfügbar zu machen sind. Tatsächlich haben ja die anordnenden Betreuungsgerichte kaum die notwendigen Kenntnisse über das Sozialrecht und das örtliche Angebot an alternativen Hilfemöglichkeiten – woher sollten sie diese auch kennen? Dennoch steht es allein im Ermessen des Gerichts, ob es die Betreuungsbehörde hierzu befragt, von der als soziale Fachbehörde entsprechende Kompetenzen erwartet werden sollten.

Karin Evers-Meyer forderte deshalb den Aufbau eines funktionierenden Systems von sozialen Unterstützungsleistungen, in dem nicht mehr, wie derzeit, zwei Systeme – das des Betreuungsrechts und das des Sozialrechts – sich „als Fremde gegenüberstehen“. Allerdings bietet das Sozialrecht und das tatsächlich vorhandene Angebot an sozialen Teilhabeleistungen nicht immer das, was von einem Betreuungsverfahren betroffene Menschen brauchen. Mancher Programmpunkt aus 40 Jahren Psychiatriereform ist vielerorts psychiatriepolitische Utopie geblieben. Gemeindepyschiatrische Dienste, die multiprofessionell, nachgehend-aufsuchend und gemäß dem Grundsatz der persönlichen Kontinuität der Hilfe arbeiten, sind selten. Soziotherapie, die motivierend, anleitend und Hilfen koordinierend den Weg in diese Richtung bahnen soll, ist in der Realität sozialpsychiatrischer Hilfen ein Papiertiger geblieben. So bleibt denn oft für einen Menschen, der aufgrund seiner psychischen Beeinträchtigung mit Angelegenheiten seines Lebensalltags nicht allein zurecht kommt, nur die Unterstützung durch eine Betreuung.³ Doch Voraussetzung für diese Hilfe ist, dass in einem gerichtlichen Betreuungsbeschluss dem Betreuer Ver-

tretungsmacht gegeben wird, auch wenn diese im konkreten Fall überflüssig ist.

Budgetassistenz und Beistandschaft

Als ein mögliches Bindeglied zwischen beiden Systemen spricht die frühere Behindertenbeauftragte das Persönliche Budget an. Nach den bisherigen Erfahrungen spielen dabei eine regelmäßige *Budgetassistenz* eine zentrale Rolle und da sieht sie eine Aufgabe von Betreuern. 58% der Budgetnehmer in Rheinland-Pfalz seien bei der Verwaltung ihres Budgets durch ihren gesetzlichen Betreuer unterstützt worden. Überhaupt sind die Unterschiede in der Praxis von rechtlicher Betreuung und der im Sozialgesetzbuch geregelten Hilfen geringer, als dies aufgrund der unterschiedlichen Rechtssysteme den Anschein hat. Pflichtgemäßes Betreuerhandeln, das sich vor allem durch Beraten und Unterstützen auszeichnet, ist nicht immer von sozialpsychiatrischen Formen des Begleitens abgrenzbar. So kann es unter bestimmten Umständen zu den Aufgaben eines Betreuers gehören, den Betreuten beim Einkauf und bei der Fahrt zum Arzt oder Krankenhaus allein zum Zweck seiner Unterstützung zu begleiten, worauf Volker Lipp hinweist.

Was die betroffenen Menschen brauchen, ist oft nur ein Fallmanagement durch eine vertraute Bezugsperson – Vertretungsmacht über sie ist dabei, wie erfahrene Betreuer berichten, nicht immer erforderlich.

Um zu einer stärkeren Verknüpfung von Betreuung und sozialen Hilfen zu gelangen, haben in letzter Zeit zwei jeweils mit Betreuungs- wie Sozialrecht vertraute Juristen eine Reihe Vorschläge gemacht. Rolf Marschner, sozialpsychiatrisch engagierter Rechtsanwalt in München, setzt sich in einem Beitrag in den Blättern der Wohlfahrtspflege mit dem gespannten Verhältnis von Betreuungs- und Sozialrecht auseinander.⁴ Ausreichende Unterstützungsmaßnahmen, die Betreuung überflüssig machen könnten, stünden kaum zur Verfügung, sodass die Auslegung des Gebots der Erforderlichkeit einer Betreuung faktisch von den verfügbaren sozialrechtlichen Hilfen und den sonstigen Gegebenheiten des örtlichen Hilfesystems abhängen. Allein schon, weil die Komplexität des Sozialrechts viele überfordere, sieht er die Notwendigkeit eines persön-

³ siehe auch Crefeld, W (2009) Fallmanagement oder umfassende Hilfen? Eine Kontroverse zwischen Betreuern und Gemeindepyschiatern, Psychosoziale Umschau 3/2009: 33-36

⁴ Marschner R (2009) Betreuung zwischen Hilfe und Eingriff - das Verhältnis von Betreuungs- und Sozialrecht ist gespannt. Blätter der Wohlfahrtspflege 4/2009:131-134

lichen Fallmanagements für nicht wenige Menschen mit Behinderung, ohne dass dazu immer eine Vertretungsmacht des Betreuers erforderlich wäre.

Rolf Marschner nennt als Weg zur Vermeidung von Betreuungen:

1. Vor jeder Betreuungsentscheidung muss ein Sozialbericht zum Hilfebedarf vorliegen, auf dessen Grundlage zunächst ein fachlich kompetent entwickelter Hilfeplan zu erstellen ist. Dieser soll möglichst eine Problemlösung ohne gerichtlich angeordnete Betreuung bieten.
2. Verbindlich zu regeln ist die Zusammenarbeit der Betreuungsbehörden mit den Servicestellen für Rehabilitation und der Sozialleistungsträger, sodass Ansprüche auf sozialrechtliche Hilfen nicht nur abstrakt auf dem Papier bleiben. Deshalb sollte die Betreuungsbehörde auch ein Antragsrecht zum Geltendmachen sozialrechtlicher Ansprüche des betroffenen Menschen erhalten.
3. Damit eine entsprechende Falldiagnostik wirklich vor einem Betreuungsverfahren stattfindet, soll in der Regel nur auf Antrag der Betreuungsbehörde ein gerichtliches Verfahren eröffnet werden. Dann könnte diese auf der Grundlage des erstellten Hilfeplans ggf. die Erforderlichkeit der Betreuung begründen.
4. Angesichts des offensichtlichen Bedarfs mancher psychisch beeinträchtigter Menschen an einem auf ihre persönliche Situation zugeschnittenen Fallmanagement sollte eine *Beistandschaft* ins Sozialgesetzbuch eingeführt werden. Damit könnte ein individuelles Fallmanagement realisiert werden, ohne dass ein Gericht die Bestellung eines vertretungsberechtigten Betreuers anordnen müsste.

Ähnliches strebt auch der Bundesverband der Berufsbetreuer BdB an. In einer Konferenz mit den sozial- und gesundheitspolitischen Sprechern der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Mai 2009 forderte der Vorsitzende Klaus Förter-Vondey eine Umgestaltung des Betreuung zu einem Unterstützungsmanagement. Der Anspruch und die Ausführung dieser Unterstützungsleistung solle im Sozialgesetzbuch geregelt werden. Die Gerichte würden dann nur noch in Fällen bemüht, in denen ein grundrechtsrelevantes Vertretungshandeln notwendig erscheint.

Abkehr von der justizförmigen Betreuung

In seinem Buch „Rechtsverwirklichung durch Infrastruktur im Betreuungswesen“ befasst sich der Berliner Rechtsanwalt Dr. Jörg Tänzer grundlegend mit den infrastrukturellen Voraussetzungen der Rechtsverwirklichung im Betreuungswesen.⁵ Er greift dabei die Diskussion auf, die insbesondere von Rainer Pitschas, Professor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, seit Entstehung des Betreuungsgesetzes von 1990 geprägt wird: Zur Verwirklichung des Betreuungsrechts bedarf es einer wirksamen Infrastruktur mit eindeutiger Regelung der für deren Steuerung verantwortlichen Instanz. Dies hat der Gesetzgeber bis heute versäumt. Wie aber soll diese aussehen?

Jörg Tänzer geht von der Prämisse aus: Die derzeitige Justizförmigkeit der Betreuung behindert das Erreichen der Ziele des Betreuungsrechts. Stattdessen fordert er eine „sozialrechtsförmige Betreuung“: Um die Betreuungsinfrastruktur zu stärken, solle Betreuung als Sozialleistung organisiert werden. Dazu soll in jedem Bundesland eine Sozialbehörde als Sozialleistungsträger für Aufgaben der Steuerung und Finanzierung des Betreuungswesens geschaffen werden. Während die Betreuungsentscheidungen selbst nach wie vor Aufgabe des Gerichts bleibe, soll die Landesbehörde dem Verwaltungsgrundsatz der Einheit von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung entsprechend zuständig sein für die zur Rechtsverwirklichung notwendige Steuerung des Betreuungswesens. Dazu gehörten die Sorge um eine aufgabenangemessene Kooperation der Akteure (Gericht, Betreuer, örtliche Behörden, Betreuungsvereine und Sachverständige), die Sicherstellung einer sachgerechten Ermittlung des individuellen Hilfebedarfs der Betroffenen, die Vergütung der Berufsbetreuer, die Finanzierung der für die Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer wichtigen Betreuungsvereine sowie die Prüfung der Eignung zum Betreuer nach transparenten Kriterien. Den bislang teilweise sehr beschränkt Einfluss nehmenden und oft unzureichend ausgestatteten örtlichen Betreuungsbehörden würden dann Aufgaben

⁵ Tänzer J (2009) Rechtsverwirklichung durch Infrastruktur im Betreuungswesen. Aachen/Speyer

vom Landesgesetzgeber und der Landesbehörde zugewiesen. Damit stünde es auch nicht mehr im Belieben jeder Kommune, wie sie ihre Betreuungsbehörde arbeiten lässt.

Zweifellos wird die Diskussion um Aufgaben und Struktur des Betreuungswesens in den nächsten Jahren lebhafter. Aber sie wird auch bunter werden, denn vieles wird nach der Föderalismusreform Angelegenheit der Bundesländer sein,

von denen manche dann ihren eigenen Weg suchen werden. Es würde dem Geist der Psychiatriereform widersprechen, wenn die ihr verpflichteten Verbände sich in diese Diskussion nicht aktiv einbringen würden.

Alle vom Autor zitierten Beiträge sind unter www.vgt-ev.de/wechsel.html nachlesbar.