

Die Rolle der Betreuungsbehörden und die Perspektiven einer weiteren Entwicklung

Margrit Kania; Reinhard Langholf;
Heike Schmidt

Zusammenfassung

Der örtlichen Betreuungsbehörde sind strukturelle und einzelfallbezogene Steuerungsaufgaben zugewiesen. Sie liefert dem Gericht wichtige Entscheidungshilfen und schlägt ihm im Einzelfall geeignete Betreuer und Betreuerinnen vor. Sie gewinnt diese, unterstützt und qualifiziert sie, informiert Bürger und Bürgerinnen über Möglichkeiten der Vorsorge und fördert die Zusammenarbeit der an der Umsetzung des Betreuungsrechts beteiligten Institutionen und Personen. Diesem Aufgabenspektrum stehen unscharfe normative Grundlagen über Standards der Arbeit gegenüber.

Abstract

The local guardianship authority is entrusted with structural and individual, case-related steering tasks. It provides the court with important decision-making support and recommends appropriate guardians in each individual case. It recruits them, supports and qualifies them, it provides the citizens with information about opportunities on how to make provisions and promotes the co-operation between institutions and people who are involved in implementing the guardianship law. This area of responsibility is faced with blurred normative principles for working standards.

Schlüsselwörter

Betreuungsbehörde - Betreuer - Betreuungsrecht - Funktion - Standard - Sozialarbeiter - Rechtsreform

1. Einleitung

Mit der Reform des Betreuungsrechts wurde im Jahr 1992 das seit Errichtung des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) fast unverändert geltende Recht der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz gebracht. Nach der Reform der Rechte der Frau in den 1960er-Jahren und der Rechte des Kindes in den 1970er-Jahren wurde die Reform der Rechtsfürsorge für kranke und behinderte Menschen als Letztes geregelt. Mit dem Betreuungsrecht wurde ein Wandel im Verständnis der Rechtsfürsorge eingeleitet. Ging nach dem alten Recht die Vormundschaft für Volljährige mit der Folge der Geschäftsunfähigkeit einher, so stärkt das Betreuungsrecht die Individualrechte der Betroffenen. Das Betreuungsrecht ist geprägt vom Grundsatz der Erforderlichkeit, der Subsidiarität und

der Rehabilitation. Eine Betreuung darf nur eingerichtet werden, wenn Betroffene ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht regeln können. Sie darf nur in dem erforderlichen Umfang festgelegt werden, die Aufgabengebiete sind eng zu fassen. Sind andere Hilfestellungen möglich und verfügbar, haben diese Vorrang.

Eine Betreuung ist nur solange erforderlich, wie die Betroffenen der Hilfestellung durch rechtliche Betreuende bedürfen. Rechtliche Betreuung hat innerhalb ihres Aufgabenkreises dazu beizutragen, dass Möglichkeiten genutzt werden, eine Krankheit oder Behinderung der Betroffenen zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern. Ein weiterer wichtiger grundsätzlicher Aspekt ist die persönliche Betreuung und die Gestaltung der Betreuungsarbeit vorrangig im Ehrenamt. In diesem Kontext sind die Aufgaben der Betreuungsbehörden zu betrachten.

2. Gesetzliche Grundlagen

Das Betreuungsrecht ist im BGB geregelt, insbesondere in den §§ 1896 bis 1908 i BGB. Die Vorschriften des Minderjährigenrechts (§ 1632, §§ 1784 ff. BGB), die die Regelungen zur Vermögenssorge enthalten, sind auch auf die rechtlichen Betreuungen anzuwenden. Dieses ist für Betroffene, Angehörige und Ehrenamtliche mitunter befremdlich, weil hier wieder die Terminologie des alten Vormundschaftsrechts benutzt wird. Aber auf ein eigenständiges „Betreuungshilfegesetz“ hat der Gesetzgeber leider verzichtet. Das betreuungsrechtliche Verfahren ist im Freiwilligen Gerichtsbarkeit Gesetz (FGG) geregelt, insbesondere in den §§ 56 g bis 70 n FGG. Das Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz (VBVG) regelt unter anderem die Vergütung der Berufsbetreuerinnen und -betreuer, deren Mitteilungspflichten an die Behörde und die Anerkennung von Fortbildungen.

Die Aufgaben der Betreuungsbehörden sind im Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz – BtBG) vom 12. September 1990 geregelt. Im § 9 BtBG erfolgt die Verweisung auf die den Betreuungsbehörden nach anderen Vorschriften wie BGB, FGG und VBVG obliegenden Aufgaben. Das BtBG enthält weder bereichsspezifische Regelungen zur Akten- und Datenaufbewahrung noch zur Datenerhebung und Übermittlung (bis auf die Befugnis nach § 7 BtBG). Für die betreuungsbehördlichen Aufgaben gelten daher die jeweiligen Datenschutzgesetze der Länder. Die meisten Bundesländer haben Ausführungsgesetze erlassen. Dort sind unter anderem die Einrichtung der überörtlichen Betreuungs-

behörden und deren Aufgaben und die Zuständigkeiten für die Anerkennung von Betreuungsvereinen und deren Förderung geregelt.

2.1 Betreuungsbehörden

Die Aufgaben der Behörden waren bis zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) zum Jahresbeginn 1991 im Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) geregelt. Mit der Reform des Betreuungsrechts wurde für die behördlichen Aufgaben eigens das Betreuungsbehördengesetz (BtBG) erlassen. Es sollten neue Behörden geschaffen werden, die die behördlichen Aufgaben nach dem BtBG und aus der Gesamtregelung des Betreuungsrechts wahrnehmen.

Es wurde aber keine bundeseinheitliche Regelung über Zuständigkeiten, Aufbau und Struktur getroffen, der Gesetzgeber überließ die Regelung des Behördenaufbaus und der Behördenzuständigkeit den Ländern. Die Länder wurden verpflichtet, Behörden auf örtlicher Ebene festzulegen (*Bundestags-Drucksache* 1989, S.196). Alle Bundesländer haben die Aufgaben in den Kommunen verortet. In den Kreisen und Städten erfolgte weitgehend eine Aufgabenzuweisung an die vorhandenen kommunalen Behörden. Die Aufgaben der Betreuungsbehörden werden derzeit meist in Jugendämtern, Sozialämtern oder Gesundheitsämtern wahrgenommen und dort einzelnen Sachgebieten zugewiesen. Die Sachgebiete führen je nach Landesrecht die Bezeichnung „örtliche Betreuungsbehörde“, „Betreuungsbehörde“ oder „Betreuungsstelle“.

In den meisten Ländern wurden überörtliche Aufgaben definiert und diese den überörtlichen Betreuungsbehörden übertragen. Zu ihren Aufgaben können die Anerkennung und Förderung von Betreuungsvereinen, die Einrichtung von Landesarbeitsgemeinschaften, die Fortbildung von Betreuenden, die Unterstützung der örtlichen Betreuungsbehörden gehören. Im Folgenden ist mit Betreuungsbehörde die örtliche Betreuungsbehörde gemeint.

2.2 Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Das BtBG enthält anders als der § 72 Sozialgesetzbuch VIII für die Jugendämter und Landesjugendämter oder der § 6 Sozialgesetzbuch XII für die Sozialleistungsbehörden keine Regelungen zur beruflichen Qualifikation der Mitarbeitenden der Betreuungsbehörden. Lediglich zur Wahrnehmung der Aufgabe der Beglaubigung von Unterschriften oder Handzeichen auf Vorsorgevollmachten oder Betreuungsverfügungen hat die Behörde gemäß § 6 BtBG geeig-

nete Beamte oder Angestellte zu bestellen. Nach der vom Bundesjustizministerium veranlassten Rechtstatacthenforschung verfügen 66 Prozent der gesamten Betreuungsbehördenbeschäftigte (in die Studie waren auch Tätige in den Geschäftsstellen, Praktikanten, Praktikantinnen und andere einbezogen) über einen Hochschulabschluss zumeist der Sozialarbeit oder Sozialpädagogik (*Sellin; Engels* 2003). Auch zur Fortbildung der Beschäftigten der Betreuungsbehörden fehlt eine Verpflichtung, wie sie zum Beispiel für die in Betreuungsvereinen Beschäftigten gesetzlich festgelegt ist (§ 1908 f. BGB).

2.3 Qualitätssicherung

Das Betreuungsgesetz gibt keine einheitlichen Qualitäts- und Leistungskriterien vor, es überlässt deren Entwicklung der Praxis. Da es keine systematische, gesetzlich hinterlegte Qualitätssicherung gibt, haben sich regionale Qualitätskriterien herausgebildet. Die Qualität in der Betreuungsarbeit in einer Kommune, einem Gerichtsbezirk hängt von allen im Betreuungswesen Tätigen gleichermaßen ab, von den Gerichten, den Betreuungsbehörden, den Betreuungsvereinen, den beruflich und den ehrenamtlich Betreuenden. Den Behörden kommt hier eine steuernde und koordinierende Funktion zu, insbesondere durch die vielerorts von den Behörden eingerichteten regionalen Arbeitsgemeinschaften.

2.4 Aufgaben örtlicher Betreuungsbehörden

Den Behörden war nach altem Recht die Aufgabe der Führung von Vormundschaften und Pflegschaften sowie eine Unterstützung der Vormundschaftsgerichte zugewiesen. Sie hatten geeignete Vormünder, Pfleger oder Pflegerinnen vorzuschlagen, sie planmäßig zu beraten und bei der Ausübung ihres Amtes zu unterstützen. Sie hatten über die Ausführung der Personensorge der Vormünder und Pfleger/Pflegerin zu wachen und das Vormundschaftsgericht bei allen Maßnahmen zu unterstützen, welche die Personensorge betrafen.

Diese Aufgabenstellung hat sich mit der Reform des Betreuungsrechts und den Novellierungen in den Jahren 1999 und 2005 verändert. Ihnen wurden strukturelle und einzelfallbezogene Steuerungsaufgaben zugewiesen. Sie haben bürgerschaftliches Engagement zu fördern und zu unterstützen und durch ihre Netzwerkarbeit sicherzustellen, dass der Steuerungs-, Koordinierungs- und Qualitätssicherungsauftrag wahrgenommen werden kann. Sie haben die Öffentlichkeit über das Betreuungsrecht und die Möglichkeiten der Vorsorge zu informieren und bei der Erschließung von vorrangigen Hilfen mit unterstützenden Hilfesystemen zusammenzuarbeiten.

Zur Umsetzung der vielfältigen gesetzlichen Aufgaben bedarf es in der Kommune einer leistungsfähigen, bürgernahen Infrastruktur. Die Städte und Kreise nehmen die betreuungsbehördlichen Aufgaben in kommunaler Selbstverantwortung wahr. Die Organisation und Gestaltung des gesetzlichen Auftrages bleibt daher im Wesentlichen den Kommunen überlassen. Folge ist, dass sowohl die personelle und sachliche Ausstattung der Betreuungsbehörden als auch die Schwerpunktsetzung in der Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich und oft nicht ausreichend ist (*Bundesarbeitsgemeinschaft* 2006). Es fehlt in vielen Kommunen noch das Verständnis für diese Aufgaben. Das Führen von Betreuungen wird immer weniger von den Behörden selbst geleistet, denn diese Aufgabe übernehmen Betreuende im Ehrenamt oder berufsmäßig tätige Betreuende, was auch der Intention des Betreuungsrechts entspricht. Insbesondere geht es aber darum, dass die Betreuungsbehörde die kommunale Fachbehörde ist, die für ein funktionsgerechtes Betreuungswesen die Regiefunktion übernehmen muss und dafür Sorge trägt, dass eine komplementäre Struktur von sozialen Diensten vor Ort bereit steht.

Die Betreuungsbehörden haben die Vernetzung auf örtlicher Ebene zu den Vormundschaftsgerichten, den Betreuungsvereinen und den Betreuenden herzustellen. So lassen sich die Aufgaben der Betreuungsbehörden wie folgt zusammenfassen (*ebd.*, S. 5):

- ▲ Unterstützung der Vormundschaftsgerichte und Beteiligung am Verfahren,
- ▲ Aufklärung über Vollmachten und Betreuungsverfügungen sowie Beglaubigung von Unterschriften und Handzeichen,
- ▲ Netzwerkarbeit zum Vollzug des Betreuungsbehördengesetzes,
- ▲ Beratung und Unterstützung von Betreuenden und Bevollmächtigten sowie
- ▲ Führung von Betreuungen und Verfahrenspflichten.

In Wahrnehmung dieser Aufgaben tritt die Betreuungsbehörde in Beziehung zu betroffenen Bürgern und Bürgerinnen, den Vormundschaftsgerichten, den Betreuenden und den Betreuungsvereinen.

3. Die Rolle der Betreuungsbehörde

3.1 Die Zusammenarbeit mit Betroffenen

Eine ausdrückliche Verpflichtung zur Beratung der Betroffenen enthält das Betreuungsrecht nicht. Nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ist es aber die Pflicht jeder Behörde, in ihrem Zuständigkeitsbereich Rat suchenden Bürgerinnen und Bürgern Auskünfte zu erteilen und sie über ihre

Rechte und Pflichten aufzuklären. Wird die Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren vom Gericht aufgefordert, ermittelt sie den Sachverhalt beim Betroffenen. In diesem Zusammenhang gehört es zu ihrer Aufgabe, die Betroffenen zu beraten und über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären. Sie hat weiter über unterstützende anderweitige Hilfen zu beraten und sie gegebenenfalls zu vermitteln. Ist bereits eine Betreuerin, ein Betreuer bestellt, sind die Betreuten zu beraten. Die Behörde soll nicht in Konkurrenz zu den Betreuenden treten und vermeiden, dass sich Konfliktsituationen entwickeln (*Bundestags-Drucksache* 1989, S. 198). Wendet sich eine betreute Person direkt an die Behörde, wird diese den Betreuten, die Betreute auf Grund ihrer allgemeinen Beratungspflicht beraten. Zur Abwendung einer erheblichen Gefahr für das Wohl der Betroffenen kann die Betreuungsbehörde dem Vormundschaftsgericht Umstände mitteilen, die die Bestellung von Betreuenden oder eine andere Maßnahme in Betreuungssachen erforderlich machen (§ 7 BtBG).

3.2 Die Zusammenarbeit mit dem Vormundschaftsgericht

Die Zusammenarbeit mit den Vormundschaftsgerichten und deren Unterstützung ist eine wesentliche Aufgabe der Betreuungsbehörde. Nach § 8 BtBG haben die Betreuungsbehörden die Gerichte insbesondere bei der Aufklärung des Sachverhalts, den das Gericht für aufklärungsbedürftig hält, und bei der Gewinnung geeigneter Betreuerinnen und Betreuer zu unterstützen. Durch eine fachlich fundierte Sachverhaltsaufklärung wird die Erforderlichkeit einer Betreuung beurteilt und den Gerichten werden Entscheidungshilfen gegeben. Zu einer Sachverhaltsaufklärung gehört auch eine Einschätzung des Betreuungsbedarfs.

Aufgabe der Betreuungsbehörde ist es aber, insbesondere zur Vermeidung der Betreuung oder zur Verringerung des Betreuungsbedarfs, anderweitige Hilfen zu erschließen. Das Betreuungsrecht orientiert sich am Wohl der Betroffenen. Für sie sollen die erforderlichen Hilfen, die sich an ihren Wünschen, Vorstellungen und Möglichkeiten orientieren, zur Verfügung gestellt werden. Der Eingriff in die Autonomie Betroffener muss auf das unerlässlich notwendige Maß beschränkt bleiben. Die Erschließung anderer Hilfen kann in der Zusammenarbeit mit sozialen Diensten und weiteren unterstützenden Hilfesystemen erfolgen.

Die Betreuungsbehörde unterstützt das Vormundschaftsgericht weiter durch ihre Beteiligung im Verfahren und den damit verbundenen Äußerungs- und

Beschwerdemöglichkeiten. Sie kann sich zum Beispiel gegenüber dem Gericht im Betreuerbestellungs- oder Unterbringungsverfahren äußern oder gegen Entscheidungen des Gerichts gemäß §§ 68 a ff. FGG Beschwerde einlegen. Nach Aufforderung durch das Gericht hat sie auch geeignete Verfahrenspfleger vorzuschlagen. Schließlich hat die Betreuungsbehörde auch auf gerichtliche Weisung Betroffene zur persönlichen Anhörung durch das Gericht und zur Untersuchung durch den Sachverständigen vorzuführen.

3.3 Die Zusammenarbeit mit den Betreuenden
Zielsetzung des Betreuungsrechts ist es, die Rechtsstellung behinderter Menschen zu verbessern und sie am Leben selbstbestimmt teilhaben zu lassen. Somit kommt der Tätigkeit der Betreuenden eine zentrale Bedeutung zu. Sie vertreten den betreuten Menschen im Rahmen seines Aufgabenkreises. Das Gesetz betont ausdrücklich die rechtliche Vertretung, Richtschnur des Betreuerhandelns sind aber die Wünsche und das Wohl des betreuten Menschen. Wichtige Angelegenheiten müssen die Betreuenden mit den Betreuten besprechen. Das Gesetz verpflichtet die Betreuenden auf rehabilitative Ziele.

Die Betreuungsbehörde hat nach Aufforderung durch das Gericht einen geeigneten Betreuer, eine geeignete Betreuerin vorzuschlagen. Sie müssen für den jeweiligen Einzelfall geeignet sein, um die Angelegenheiten der Betroffenen im angeordneten Aufgabenkreis wahrzunehmen. Das Gesetz gibt keine konkretisierenden Anhaltspunkte dafür, was sie an Kenntnissen und Qualifikationen für ihre Aufgaben mitbringen müssen. Dieses gilt für ehrenamtliche Betreuende, aber auch für beruflich Tätige. Über die Eignung im Einzelfall entscheidet das Gericht mit der Bestellung als Betreuende.

4. Wer kann eine Betreuung ausüben?

Es gibt eine gesetzliche Rangfolge der Betreuenden. Das Gesetz unterscheidet zwischen natürlichen Personen und den Institutionen Betreuungsverein und Betreuungsbehörde, die bestellt werden können. Vorrangig sollen natürliche Personen eingesetzt werden. Unter ihnen haben wiederum Ehrenamtliche den Vorrang vor beruflich Tätigen. Die Betreuungsbehörde wird daher schon bei der Ermittlung des Sachverhalts im sozialen Umfeld der Betroffenen nach einer geeigneten ehrenamtlichen Betreuung suchen. Tatsächlich werden ungefähr 75 Prozent aller Betreuungen ehrenamtlich, vor allem von Angehörigen und Personen aus dem sozialen Umfeld der Betroffenen, geführt. Tendenziell ist ihr Anteil in ländlichen Bezirken höher, in Großstädten liegt er zum Teil bei unter 50 Prozent. Es gehört zu den Auf-

gaben der Betreuungsbehörde, nicht nur einzelfallbezogen, sondern auch durch eine planmäßige Öffentlichkeitsarbeit in Zusammenarbeit mit den Betreuungsvereinen Mitmenschen zu gewinnen, die sich ehrenamtlich engagieren.

Beruflich tätige natürliche Personen können Vereinsbetreuer, selbstständig Tätige und behördlich Betreuende sein. Die größte Gruppe unter ihnen stellen freiberuflich Tätige, ihre Zahl wird auf etwa 13 000 geschätzt. Unter den institutionell möglichen Betreuern hat der Betreuungsverein Vorrang vor der Betreuungsbehörde. Da der als Institution bestellte Betreuungsverein keinen Anspruch auf Vergütung aus der Staatskasse hat, ist die Bestellung des Betreuungsvereins eine Ausnahme. Die Betreuungsbehörde als Institution rangiert unter den Betreuenden an letzter Stelle. Sie ist rechtlich verpflichtet, eine Betreuung zu übernehmen. Die Betreuungsbehörde ist somit „Ausfallbürge“ für den Fall, dass keine andere geeignete Betreuung zur Verfügung steht.

5. Beratung, Einführung und Fortbildung

Betreuerinnen und Betreuer haben nach § 4 BtBG gegenüber der Betreuungsbehörde einen Beratungs- und Unterstützungsanspruch. Diese hat die Betreuenden auch bei der Erstellung eines Betreuungsplanes zu beraten und zu unterstützen. Zu den Aufgaben der Betreuungsbehörde gehört ferner die Unterstützung der Betreuenden bei der Unterbringung gemäß § 9 BtBG in Verbindung mit § 70 g Abs. 5 FGG. Die Beratung und Unterstützung durch die Betreuungsbehörde können Ehrenamtliche, Hauptamtliche und Betreuungsvereine in Anspruch nehmen.

Der Gesetzgeber weist der Betreuungsbehörde die Kompetenz zu, die Betreuenden zu allen wichtigen Aspekten ihres Handelns zu beraten und zu unterstützen. Dieses setzt zumindest systematische Kenntnisse des gesamten Sozialleistungsrechts, des Zusammenwirkens der Hilfesysteme, des Zivilrechts einschließlich des Betreuungsrechts voraus, aber natürlich auch gründliche Kenntnisse der Hilfe-, Beratungs- und Dienstleistungsangebote im kommunalen Bereich. Über die Beratung im Einzelfall hinaus hat die Betreuungsbehörde nach § 5 BtBG sicherzustellen, dass es in ihrem Bereich ein ausreichendes Angebot für die Einführung in das Amt der Betreuung und eine entsprechende Fortbildung gibt. Sie muss dieses Angebot nicht selbst vorhalten, ist dann aber verpflichtet, Strukturen aufzubauen, die diese Angebote gewährleisten, zum Beispiel können Betreuungsvereine die Einführung und Fortbildung für ehrenamtliche Betreuer und Betreuerinnen übernehmen. Personen, die im Rahmen einer Vorsorge-

vollmacht tätig sind und vor ähnlichen Aufgaben stehen wie Betreuer haben gemäß § 4 BtBG einen Beratungs- und Unterstützungsanspruch bei der Betreuungsbehörde.

Zu den Aufgaben der Betreuungsbehörde gehört schließlich auch die Beratung zu allgemeinen Fragen über vorsorgende Verfügungen (Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen). Darüber hinaus kann die Betreuungsbehörde Unterschriften oder Handzeichen unter Vorsorgevollmachten oder Betreuungsverfügungen beglaubigen.

6. Die Betreuungsbehörde im kommunalen Kontext

Die Vernetzung der am Betreuungswesen Beteiligten ist eine der Hauptaufgaben der örtlichen Betreuungsbehörden. Diese Aufgabe ist nicht direkt aus dem Gesetz ableitbar, ergibt sich aber aus dem Kontext der unterschiedlichen Aufgabenstellungen:

▲ Wenn Mitarbeitende der Betreuungsbehörde das Vormundschaftsgericht bei der Aufklärung des Sachverhalts unterstützen, setzt dieses fundierte Kenntnisse des gesamten kommunalen Hilfesystems voraus, soll doch ein Betreuer, eine Betreuerin nur dann bestellt werden, wenn andere, vorrangige Hilfen nicht ausreichen. Eine Betreuungsbehörde muss daher Kooperationsstrukturen aufbauen, die einen allgemeinen und fallspezifischen Austausch mit anderen Hilfesystemen sicherstellen. Nur so kann es gelingen, den Rechtseingriff einer Betreuerbestellung auf das Notwendige zu beschränken. Nicht selten kann es auch gelingen, durch das Einschalten von anderen Hilfen eine Betreuerbestellung zu vermeiden (*Jurgeleit* 2006).

▲ Die Betreuungsbehörde soll allgemein über das Betreuungsrecht informieren. Sie hat ein eigenes Interesse an über das Betreuungsrecht informierten Partnern in anderen Hilfesystemen und in Einrichtungen. Dadurch verbessern sich für alle Beteiligten die Rahmenbedingungen bei der Umsetzung der ihnen übertragenen Aufgaben. Die Betreuungsbehörde sollte daher Informationsstrategien entwickeln und – eventuell in Zusammenarbeit mit Gerichten und Betreuungsvereinen – über das Betreuungsrecht, seine Möglichkeiten und Grenzen informieren.

▲ Die Betreuungsbehörde soll über Möglichkeiten der Vorsorge durch Vollmachten und Betreuungsverfügungen informieren, sie muss die Verbreitung dieser Informationen zumindest fördern. Von dieser Möglichkeit der privaten Vorsorge für den Betreuungsfall machen immer mehr Menschen Gebrauch.

Mitarbeitende der Betreuungsbehörde bieten diese Informationen durch Veranstaltungen und Informationsmaterialien an.

▲ Im Zusammenhang mit der Aufklärung des Sachverhaltes in einem Betreuerbestellungsverfahren im Auftrag des Gerichts hat die Betreuungsbehörde die Verpflichtung, das Gericht bei der Gewinnung einer geeigneten Person zu unterstützen und diese dem Gericht auf Aufforderung vorzuschlagen. Da die Behörde auch selbst zur Betreuerin bestellt werden kann (wenn sie keine geeignete natürliche Person vorschlagen kann), ist die Gewinnung geeigneter Betreuer und Betreuerinnen für die Betreuungsbehörde über den Einzelfall hinaus eine strukturelle Aufgabe. Sie wird sich darum bemühen, einen „Pool“ Ehrenamtlicher aufzubauen, die dem Gericht vorgeschlagen werden können. Genauso liegt es im Interesse der Betreuungsbehörde, für schwierigere Betreuungsfälle eine ausreichende Anzahl beruflich tätiger Betreuer „vorzuhalten“.

Zu den Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörden gehören daher die Gewinnung von Ehrenamtlichen sowie der Aufbau und die Pflege eines Unterstützungsnetzes für bürgerschaftliches Engagement. Dieses ist ein wichtiger Stützpfiler im Betreuungswesen einer Kommune und bedarf der Förderung, Unterstützung und Begleitung.

In vielen Kommunen sind in den letzten Jahren vielfältige Kooperationsformen zwischen den an der Umsetzung des Betreuungsrechts direkt oder mittelbar Beteiligten entstanden. Das Bundesgesetz sieht keine förmlichen Gremien vor, auf Grund landesrechtlicher Vorschriften oder in der Praxis haben sich vielerorts regionale Arbeitsgemeinschaften gebildet. In ihnen wirken Gerichte, Betreuende, Betreuungsvereine, soziale kommunale Dienste und Einrichtungen zusammen und entwickeln Standards und Verfahrensabläufe.

7. Anforderungsprofil

Die örtlichen Betreuungsbehörden sind sehr unterschiedlich ausgestattet. Dies hat zur Folge, dass die übertragenen Aufgaben in weit auseinander gehender Qualität und Quantität erbracht werden. Vor allem in der Zusammenarbeit mit den Vormundschaftsgerichten zeigen sich gravierende Unterschiede. Die Zusammenarbeit wird als hervorragend und problemlos bis zufriedenstellend bezeichnet. Teilweise gestaltet sich die Zusammenarbeit schwierig oder ist überhaupt nicht vorhanden (*Diekmann; Jurgeleit* 2002). Um den Anforderungen gerecht werden zu können, bedarf es innerhalb einer Kommune der per-

sonellen und fachlichen Aufmerksamkeit. Eine für alle Kommunen einheitlich anzuwendende personelle und fachliche Ausstattung der örtlichen Betreuungsbehörden ist derzeit wegen eines damit verbundenen Eingriffs in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nicht durchsetzbar.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Sozialhilfeträger (BAGüS) hat ein Anforderungsprofil für örtliche Betreuungsbehörden als Empfehlung in Form einer Orientierungshilfe beschlossen. In ihr werden die personellen Anforderungen mit Berechnungsgrundlage hinsichtlich des konkreten Aufgabenumfangs und grundlegende Maßstäbe für die fachlichen Anforderungen benannt (*Bundesarbeitsgemeinschaft* 2006). Geprägt ist die Tätigkeit in der Betreuungsbehörde von Beratung, Sozialberichterstattung, Fortbildung/Erwachsenenbildung, Öffentlichkeitsarbeit und zunehmend von Vernetzung vorhandener Strukturen; dies alles sind klassische Felder der Sozialarbeit. Ein wichtiger Teil der für die Arbeit in einer Betreuungsbehörde geforderten Fähigkeiten und Kenntnisse sind rechtliche Grundlagen und Rechtsanwendungskompetenz. Diese können in erforderlichem Umfang von Sozialpädagoginnen und Sozialarbeitern vorausgesetzt werden (*Gastiger* 2004, S. 130 ff.). Bei den fachlichen Anforderungen geht die BAGüS davon aus, dass ein Mitarbeiter, eine Mitarbeiterin einer örtlichen Betreuungsbehörde einen Fachhochschulabschluss vorweisen sollte, insbesondere der Fachrichtung Sozialarbeit/Sozialpädagogik oder Verwaltung.

8. Organisatorische Eigenständigkeit

Innerhalb der Kommune sehen sich die örtlichen Betreuungsbehörden immer mehr den finanziell bedingten strukturellen Veränderungen durch das Aufgeben von Eigenständigkeit und durch die Anbindung an andere soziale Bereiche, wie allgemeine soziale Dienste, sozialpsychiatrische Dienste, an Versicherungs- oder Ordnungsämter unterworfen. Bei der Aufgabe der Eigenständigkeit einer örtlichen Betreuungsbehörde kann eine objektive, unabhängige Entscheidung für die Betroffenen und nicht im Interesse Dritter zu einem Balanceakt für die Fachkräfte werden. Schon datenschutzrechtliche Gründe sprechen gegen eine Zusammenlegung einer örtlichen Betreuungsbehörde mit anderen sozialen Diensten, „... weil die Betreuungsstelle zu den anderen Stellen und Sozialleistungsträgern eine streng abgegrenzte Position einnimmt und ein direkter Informationsfluss beziehungsweise eine direkte Datenübermittlung unter bestimmten Voraussetzungen nur zum Vormundschaftsgericht eröffnet ist. Zudem stellt er (der Datenschutzbeauftragte – d.V.) fest, dass bei

der Wahrnehmung der Fachaufsicht durch eine(n) Abteilungsleiter(in) die datenschutzrechtlichen Erfordernisse auf besondere Probleme treffen – wenn überhaupt – durch anonymisierte Daten erreicht werden kann“ (*Karp-Schröder* 2002, S. 96 ff.).

9. Perspektive – eine Strukturreform des Betreuungsrechts?

Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Fallzahlsteigerungen und der damit verbundene Anstieg von Kosten für die rechtliche Betreuung beendet sind. Diese Entwicklungen werden den Ruf nach weiteren Veränderungen des Betreuungsrechts, insbesondere seiner Umsetzungsstrukturen, verstärken. Mit dem Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG) ist eine Evaluation der Entwicklung beschlossen worden. Gleichzeitig wurde in Beschlüssen der Justizministerkonferenz und der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder angekündigt, die Diskussion um eine Aufgabenverlagerung von den Gerichten auf die Kommunen (weiter)führen zu wollen. Die bisherigen Veränderungen des Betreuungsrechts mit dem Ersten und dem Zweiten BtÄndG waren von dem Ziel geprägt, den Anstieg von Kosten und Fallzahlen einzudämmen. Dieses Ziel wurde nicht oder – aus Sicht der Justizministerien, die den Hauptteil der Kosten aufwenden – nur unzureichend erreicht. Zu befürchten ist, dass der Kostendruck auch die weiteren Diskussionen prägt und dadurch auch der materielle Kern des Betreuungsrechts in Gefahr gerät, nämlich die mit dem Gesetz intendierte Verbesserung der Rechtsstellung behinderter und kranker Menschen in unserer Gesellschaft.

Durch die beiden Betreuungsrechtsänderungsgesetze wurden der Betreuungsbehörde neue Funktionen zugewiesen. Es handelte sich um Beratungsaufgaben, die Unterstützung der Vorsorge durch Vollmachten und Betreuungsverfügungen sowie, im Hinblick auf Betreuende, um aufsichtsähnliche Aufgaben. Anlässlich des Gesetzgebungsverfahrens zum Zweiten BtÄndG wurde die Frage erörtert, ob eine fast vollständige Aufgabenübertragung von der Justiz zu den örtlichen Betreuungsbehörden – ausgenommen die wegen der Grundrechtsrelevanz den Richtern vorbehaltenen Aufgaben – rechtlich möglich und sinnvoll ist. Es wurden zwei Varianten diskutiert: Die Übertragung der Entscheidung über die Betreuerbestellung, der Aufsicht und der Finanzierung der Betreuung auf die Betreuungsbehörde und die Übertragung des Verfahrens bis zur Entscheidung über die Einrichtung einer Betreuung. Danach könne dann aber die Auswahl und Bestellung der Betreuenden wieder von der Behörde entschieden werden.

Die Diskussion um eine Strukturreform des Betreuungsrechts kann und sollte die Gedanken aufgreifen, ob die Aufgaben der beteiligten Institutionen entsprechend verteilt und ihre Kompetenzen optimal eingesetzt sind: Können Gerichte die Notwendigkeit von Hilfen durch einen Betreuer, eine Betreuerin im Kontext anderer (kommunaler) Hilfeangebote abschätzen, sind sie in der Lage, die rehabilitativen Bemühungen einer Betreuung im Rahmen ihrer Aufsicht zu verfolgen und sicherzustellen? Können und dürfen kommunale Betreuungsbehörden über die Bestellung eines Betreuenden entscheiden?

Natürlich stellt sich auch die Frage, ob die notwendigen Mittel effizient eingesetzt werden oder ob die derzeitigen Strukturen dies erschweren. So hat die Kommune selbst keinen (fiskalischen) Vorteil davon, wenn sie die örtliche Betreuungsbehörde ausreichend ausstattet und damit ermöglicht, dass Gerichte qualifizierte Entscheidungshilfen durch eine fundierte Sachverhaltsermittlung erhalten, dass Betreuerinnen und Betreuer durch Einführung in ihre Aufgaben und durch Fortbildung qualifiziert und dass mehr Ehrenamtliche gewonnen werden. „Investitionen“ in den Ausbau der örtlichen Betreuungsbehörde entlasten die Gerichte und den Justizfiskus, nicht die Kommune. Im Gegenteil: Es ist zu beobachten, dass die Anregung von Betreuungen aus der Kommune kommend (Sozialpsychiatrische Dienste, Allgemeine Sozialdienste, Sozial-, Jugend-, Gesundheits-, Ordnungsämter etc.) als Instrument zur Beseitigung von „Problemlagen“ genutzt wird. Unbestritten ist, dass das materielle Betreuungsrecht die Rechtsstellung behinderter und psychisch kranker Menschen verbessert hat. Sein materieller Gehalt hat sich bewährt und ist in seinen Grundzügen nicht reformbedürftig. Bei Veränderungen der Umsetzungsstrukturen des Betreuungsrechts ist daher sicherzustellen, dass die Rechtsschutzinteressen der betroffenen Menschen gewahrt bleiben.

Gleichzeitig aber gilt: Die bisher im Betreuungsrecht vorgesehenen Instrumente seiner Umsetzung sind nicht ausreichend geeignet, das Erforderlichkeitsprinzip, präventive Strategien, den Vorrang der Ehrenamtlichkeit und den sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel im Betreuungswesen sicherzustellen. Eine Reform der Betreuungsstrukturen muss sich daher daran orientieren, dass ein Eigeninteresse der Beteiligten an Zusammenarbeit, kurzen Wegen und sparsamem Mitteleinsatz durch entsprechende Organisationsstrukturen gefördert wird. Steuerungs- und Mittelverantwortung sollten in einer Hand liegen. Konsequenz zu Ende gedacht könnte dies heißen, dass die Entscheidung über den Rechtseingriff

in die Autonomie eines oder einer Betroffenen – also die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung und ihre Beendigung – den Richtern vorbehalten bleiben, das Einsetzen der Betreuenden, die Planung der Betreuung, deren Beaufsichtigung und Finanzierung sowie die Beratung von Betreuenden von *einer Behörde* wahrgenommen werden. Es ist derzeit schwer zu beurteilen, in welche Richtung die Diskussion um eine Strukturreform des Betreuungsrechts zielen wird und ob und wie sich die Rolle der Betreuungsbehörden daraus weiter entwickelt beziehungsweise sich verändern wird.

Literatur

Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS): Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts vom 10.02.2006, S. 5
Bundestags-Drucksache 11/4528 vom 11.5.1989, S.198
Dieckmann, Jochen; **Jurgeleit**, Andreas: Die Reform des Betreuungsrechts – Zum Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“. In: *Betreuungsrechtliche Praxis* 5/2002, S. 197 ff.
Gastiger, Sigmund: Rechtskenntnisse und Rechtsanwendungskompetenz in der Ausbildung von Sozialarbeitern. In: *Nachrichtendienst* 4/2004, S. 130 ff.
Jurgeleit, Andreas: § 1896 Rz. 95 ff. In: *Jurgeleit*, Andreas (Hrsg.): *Betreuungsrecht*. Baden Baden 2006
Karp-Schröder, Regina: Zusammenlegung des Sozialpsychiatrischen Dienstes und der Betreuungsstelle im Gesundheitsamt? In: *Betreuungsrechtliche Praxis* 3/2002, S. 96 ff.
Sellin, Christine; **Engels**, Dietrich: *Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung*. Köln 2003, S. 112