

Vertrauensschutz für betreute Menschen

Regelmäßige parlamentarische Berichterstattung, örtliche AGs zum Betreuungswesen und ein Berufsregister für Betreuer sind erforderlich. **Von Wolf Crefeld**

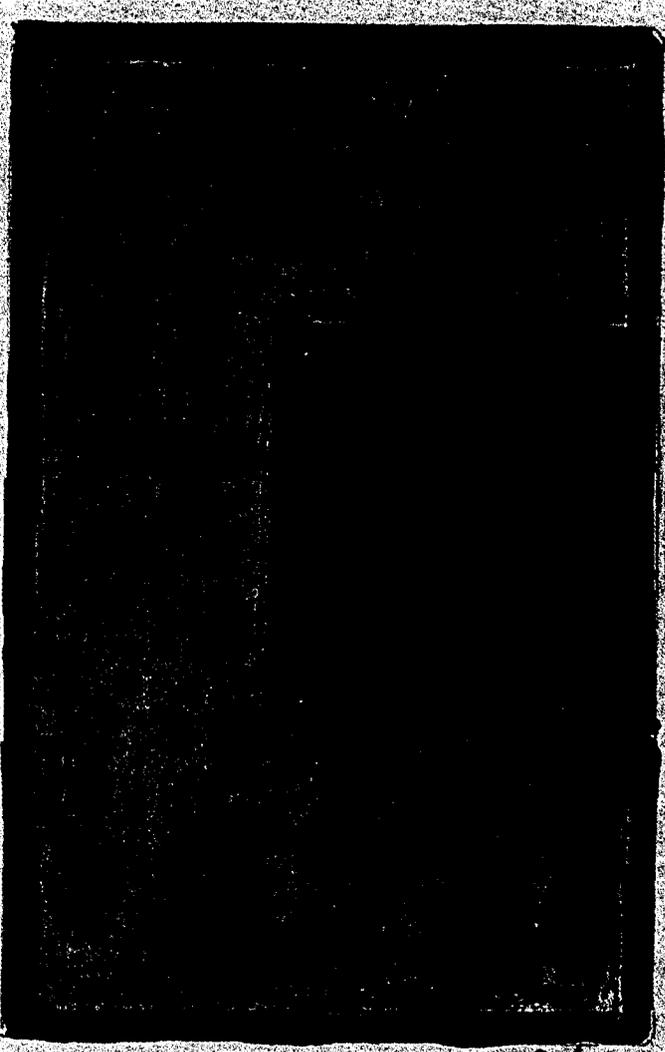
Mehr als 1,1 Million Menschen in Deutschland haben einen rechtlichen Betreuer, der sich um ihre persönlichen Angelegenheiten kümmern soll. Doch können die Betroffenen immer darauf vertrauen, dass ihr Betreuer seine Aufgaben verständnisvoll, zuverlässig und kompetent erledigt? Wer stellt sicher, dass Betreuer im Rahmen ihres Aufgabengebietes stets das Beste für ihre Betreuten tun und diese sich darauf verlassen können, dass ihre Sache bei ihrem Betreuer in guten Händen ist? Vormundschaftsgerichtstag und Wissenschaftler äußern heftige Kritik, dass der Staat hier seiner Garantenpflicht bisher ungenügend nachkommt.

Den Rechten behinderter Menschen Geltung verschaffen

So war es einst: Wer »unter Kuratel« gestellt war, dem waren die Rechte eines Bürgers weitgehend genommen. Sein persönliches Schicksal war der kaum kontrollierten Gewalt eines Vormundes unterworfen, der ihn in eine Anstalt schicken oder einfach sich selbst überlassen konnte. Solange nur der Vormund vorhandenes Vermögen sicher anlegte, interessierte kaum jemanden, ob und wie er seinen Aufgaben nachkam. Denn Entmündigung bedeutete für den Betroffenen den »bürgerlichen Tod«, wie Gerhard Hauptmann in seinem Drama »Vor Sonnenuntergang« formuliert hat: Man trug das Stigma des Rechtlosen und aus dem gesellschaftlichen Leben weitgehend Ausgegrenzten.

Heute soll gegenüber psychisch beeinträchtigten Menschen ein anderes Verständnis gelten. Sie besitzen die Rechte eines jeden Bürgers auf Achtung ihrer Menschenwürde, Selbstbestimmung und Teil-

habe am Leben in der Gesellschaft. Was sie von anderen Menschen mit Behinderung oder Krankheit manchmal unterscheidet, ist, dass sie aufgrund verminder-



zum 9/04

ter Fähigkeiten, sich verständlich zu machen oder realitätsgerechte Entscheidungen zu treffen, ihre sozialen Rollen nur eingeschränkt wahrnehmen können. Unsere Rechtsordnung geht davon aus, dass Menschen Entscheidungen normalerweise entsprechend deren Bedeutung und Tragweite eigenverantwortlich treffen können. Wer aber dazu nicht in der Lage ist, kann – je nach dem Maß seiner Einschränkung – keine Verträge abschließen

oder nicht einmal in Maßnahmen, die ihn persönlich betreffen, einwilligen. Es ist damit zeitweilig oder andauernd nur eingeschränkt oder überhaupt nicht *rechtlich handlungsfähig*. In der abstrakten Sprache des Rechts ist die rechtliche Handlungsfähigkeit gebunden an die Fähigkeit zur *freien Willensbestimmung* oder – wie Savigny, ein bedeutender Jurist des 19. Jahrhunderts, formuliert hat – zum »vollständig freyen Vernunftgebrauch«. Das Recht bezweckt damit unter anderem, den Betroffenen Schutz zu geben vor den Folgen eines für sie schädlichen Handelns, doch die Möglichkeiten der Betroffenen zu einem selbstbestimmten Leben und zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft werden damit weiter geschmälert.

Um hier Abhilfe zu schaffen, wurde mit dem Betreuungsrecht von 1990 ein neues Rechtsinstitut anstelle der stigmatisierenden Vormundschaft geschaffen. Es soll Menschen, deren Möglichkeiten der Selbstbestimmung aufgrund der Art und Schwere ihrer Behinderung besonders eingeschränkt sind, Schutz geben, indem ihnen eine vertrauenswürdige Person zur Seite gestellt wird, die sie in der Wahrnehmung ihrer Rechte und Interessen unterstützt und Gefahren von ihnen abwendet. Dazu wird ihrem Betreuer das Recht übertragen, in dem ihm vom Gericht übertragenen Aufgabebereich für sie rechtsverbindliche Erklärungen abzugeben. Damit aber wird auch in dem Maße, in dem ihr Betreuer vom Gericht diese Vollmachten erhalten hat, ihr Schicksal in dessen Hände gelegt. Er kann (und muss vielleicht) ihren Lebensalltag verändern. Er dringt, ob er das will oder nicht, so, wie ihm mit seinem Amt die Macht gegeben ist, in die persönliche Sphäre des betroffenen Menschen ein und trifft *im Namen des Betroffenen* Entscheidungen über dessen Leben, Gesundheit und Zukunft.

Wer garantiert, dass mein Betreuer gut für mich sorgt?

Wenn mein Leben in einem so weitgehenden Maße in die Hände einer anderen Person gelegt ist, ist es für mich in

hohem Maße bedeutsam, dass ich dieser Person vertrauen kann. Sie wird, unter Hinweis auf ihre Pflicht zur »persönlichen Betreuung« mit mir höchstpersönliche Dinge besprechen und *in mein Privatleben eindringen*, wenn sie mein Geld zählt, mit Ärzten über meine Gesundheit spricht oder vielleicht meine bisherige Wohnweise infrage stellt. Schlimmer noch wäre es, wenn sie ohne Verständnis für meine Bedürfnisse und Wünsche *mich vor vollendete Tatsachen stellt*, die dann nicht mehr zu ändern sind. Und denkbar ist schließlich auch, dass sie zu meinem Schaden ohne *die gebotene Sorgfalt*, aus *Unfähigkeit* oder gar *rechtswidrig* handelt. Ein betreuter Mensch hat erfahrungsgemäß nur geringe Chancen, sich dagegen erfolgreich zu wehren. Wer aber schützt ihn vor einer solchen Betreuung?

Angesichts dieser verantwortungreichen Machtstellung, mit der ein Betreuer vom Gericht ausgestattet ist, hat ihn das Bundesverfassungsgericht als »Vertrauensperson des fürsorgenden Staates« bezeichnet. Er erhält die Wahrung der Rechte des Betreuten als Aufgabe »vom Staat zu treuen Händen übertragen«, ist somit »hoheitlich bestellter Treuhänder« und Beistand des Betreuten (Jürgens u.a. 2002: »Betreuungsrecht kompakt«, Rz. 154 f.). Doch damit trägt dieser »fürsorgende Staat«, wenn er einen solchen Treuhänder bestellt, ein erhebliches Maß an Verantwortung. Dieser kann der Staat sich auch nicht mit dem Hinweis auf die gesetzlich definierten Pflichten eines Betreuers entledigen. Er muss vielmehr dafür sorgen, dass der von ihm bestellte Betreuer im gesamten Verlauf seiner Amtsführung dem in ihn gesetzten Vertrauen gerecht wird, seine Aufgaben kennt und mit Sorgfalt und der notwendigen Kenntnis wahrnimmt.

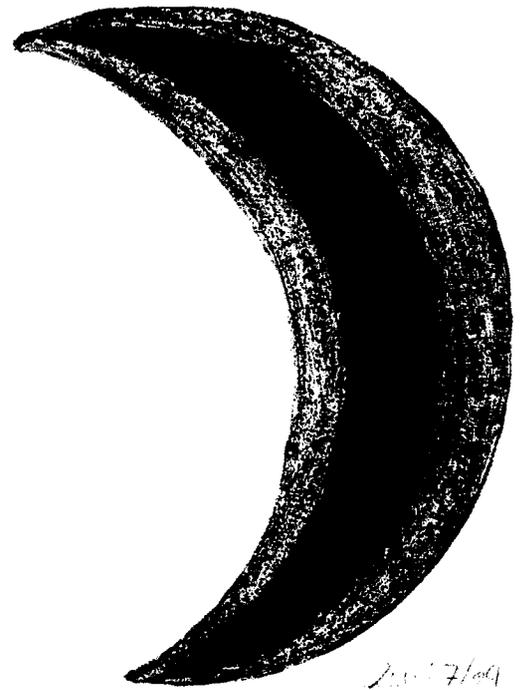
Gesetze setzen sich nicht von selbst durch, das gilt erst recht, wenn sie wie das Betreuungsrecht für Menschen geschaffen sind, die als gesellschaftliche Gruppe zu ohnmächtig sind, um zu deren Verwirklichung etwas beizutragen. Wie die Partitur eines musikalischen Meisterwerks eines dazu befähigten Orchesters bedarf, um das Werk zur Geltung zu bringen, braucht auch das abstrakte Regelwerk des Betreuungsrechts eine geeignete Infrastruktur in Gestalt des Betreuungswesens. Dieses hat dafür zu sorgen, dass das Betreuungsrecht in der sozialen Realität die vom Gesetzgeber gewollte Gestalt annimmt und wirksam wird. Nach der föderalen Struktur unseres Staatswesens sind es vor allem die Bundesländer und die Kommunen, welche die infrastrukturpolitische Verantwortung dafür tragen, dass bei den Betroffe-

nen tatsächlich ein wirksamer Schutz ihrer Rechte ankommt. Sie haben dafür zu sorgen, dass die Akteure des Betreuungswesens – die Vormundschaftsgerichte, die örtlichen Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine sowie als die Basis des Ganzen die ehrenamtlichen und hauptberuflichen Betreuer – ihren mit dem Betreuungsrecht bezweckten Aufgaben wirksam nachkommen. Dazu sind diese zu befähigen, zu unterstützen und, wo notwendig, zu ihren Pflichten anzuhalten.

..... Infrastrukturpolitische Versäumnisse

Für die Entwicklung dieser Infrastruktur haben sich Länder und Kommunen von Anfang an nur unzureichend engagiert. Mancher in Politik und Verwaltung dachte weiter im Geiste des alten, stigmatisierenden Vormundschaftsrechts und wollte aus Sorge um die Kosten nicht wahrhaben, dass das neue Recht auch einer ihm angemessenen Infrastruktur bedarf. Das gilt nicht für alle Bundesländer und Kommunen im gleichen Maße. Doch das mancherorts von den örtlich Zuständigen entwickelte Engagement kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Politik und Verwaltung es insgesamt versäumt haben, ihrer dem Gesetz entsprechenden Garantenpflicht entsprechend dafür zu sorgen, dass ein generelles *Vertrauen in die Qualität des Betreuungswesens* entstehen konnte.

So bleiben bis heute viele ehrenamtliche Betreuer, meist Angehörige des Betroffenen, auf sich allein gestellt, weil Vereine und Betreuungsbehörden vielerorts kaum in der Lage sind, ihnen konsequente Unterstützung zu geben. Und da ungeachtet der Empfehlungen einer im Regierungsauftrag verfassten Studie der Kölner Professorin Helga Oberloskamp Vorgaben zur *Qualifikation der berufsmäßig tätigen Betreuer* unterblieben sind, entstand, von den für die Eignung der Betreuer verantwortlichen Gerichten kaum gesteuert, eine bunt gewürfelte Schar teils engagierter und qualifizierter, teils aber auch sachfremd motivierter und mit einer solchen Aufgabe überforderter Berufsbetreuer. Ohne Rücksicht auf die Folgen für die Betroffenen setzten die Justizminister der Länder im vergangenen Jahr eine Pauschalvergütung für Berufsbetreuer durch, welche deren Zeit für den einzelnen Betreuten um etwa 40 Prozent reduziert. Forderungen, diesen Einschnitt jedenfalls mit einer Qualitätskontrolle der Betreuer-



tätigkeit zu verknüpfen, übergang man. Manchmal vermittelten Justizminister und Kommunen eher den Eindruck, als wolle jeder so wenig wie möglich mit dem Betreuungswesen zu tun haben. Der Eindruck muss entstehen, als billige man dem Rechtsinstitut Betreuung nicht mehr als eine Alibifunktion zu. Um die Qualität der Betreuungsarbeit und was davon als deren Ergebnis bei den Betroffenen ankommt, kümmert man sich wenig.

..... Qualitätssicherung und Vertrauensschutz auch im Betreuungswesen

In vielen Bereichen einer modernen Gesellschaft sorgt der Staat im gesellschaftlichen Interesse für Normen und Standards. Wir sollen darauf vertrauen können, dass Bauwerke und Maschinen hinreichend sicher hergestellt sind und uns aus der Produktion und dem Vertrieb von Lebensmitteln keine akuten gesundheitlichen Gefahren drohen. Insbesondere im Gesundheitswesen, wo Leben und Gesundheit im besonderen Maße von der Qualität der Leistungen abhängen, treffen wir auf eine Vielfalt von qualitätssichernden Maßnahmen. Medizinische Labors werden regelmäßigen Qualitätskontrollen und Arzneimittel einem aufwändigen Zulassungsverfahren unterworfen. Krankenhäuser müssen Qualitätsberichte veröffentlichen, damit ihre Leistungsfähigkeit für potenzielle Patienten transparent wird. Berufsgesetze sorgen dafür, dass als Arzt oder Krankenschwester nur tätig wird, wer gegenüber einem staatlichen Ausschuss entsprechende Fä-

higkeiten und Kenntnisse nachgewiesen hat. Ein solcher Aufwand für den Vertrauensschutz der Nutzer medizinischer und pflegerischer Einrichtungen erscheint gerechtfertigt und notwendig, denn hier geht es um Leben, Gesundheit und das Recht auf Selbstbestimmung.

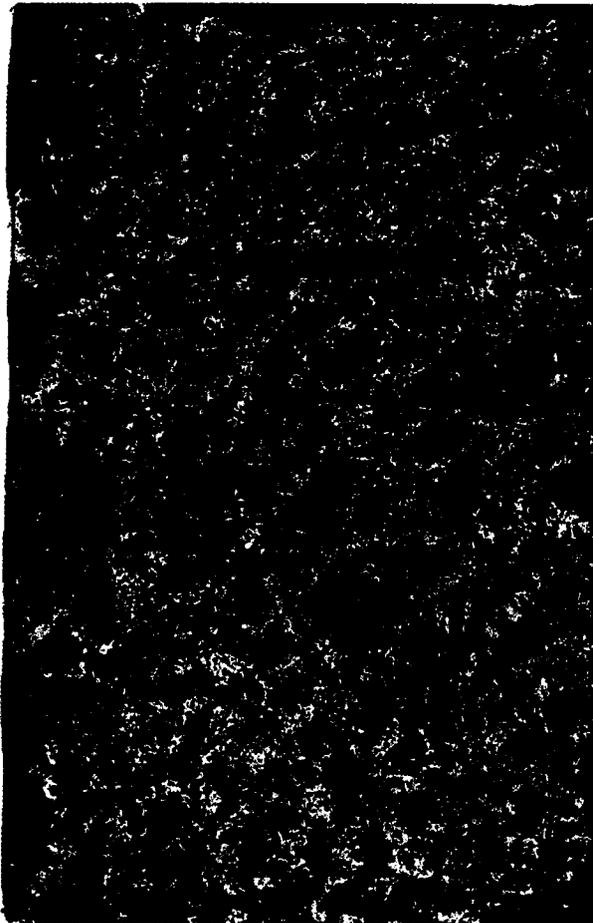
Auch im Betreuungswesen geht es um hohe Rechtsgüter. Von den Fähigkeiten eines rechtlichen Betreuers und der Art und Weise seiner Amtsführung hängen Gesundheit und Lebensperspektiven ab. Wenn er Entscheidungen von vielleicht schicksalhafter Bedeutung über das Leben fremder Menschen zu treffen hat, sollte man ähnlich intensive staatliche Bemühungen um einen entsprechenden Vertrauensschutz für betreute Menschen erwarten.

Experten aus Wissenschaft und Verbänden fordern seit Jahren die Entwicklung von Qualitäts- und Qualifikationsstandards wie im Gesundheitswesen als Voraussetzung, um Qualität im Betreuungswesen messen und vergleichen zu können. Der Vormundschaftsgerichtstag hat wiederholt gefordert, dass Richter und Rechtspfleger an den Vormundschaftsgerichten über juristische Kenntnisse hinaus auch über besondere Befähigungen für ihre Aufgaben in diesem Arbeitsfeld verfügen müssen. Die örtlichen Betreuungsbehörden seien aus in ihrer oft marginalen Position herauszubringen und mit mehr Kompetenz zur Steuerung des örtlichen Betreuungswesens auszustatten. Die Betreuungsvereine seien in die Lage zu versetzen, die weit über eine halbe Million ehrenamtlichen Betreuer tatsächlich mit Rat und Tat unterstützen zu können. Dazu verweist der Vormundschaftsgerichtstag auf die intensiven Bemühungen um Standards und ein angemessenes Qualitätsmanagement in der Pflege.

Fachlich qualifizierte Tätigkeit von Berufsbetreuern

Die Basis des Betreuungswesens stellen die etwa 10.000 berufsmäßig tätigen Betreuer dar. In Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen unterstützen sie die Gerichte und ehrenamtlichen Betreuer und leisten – meist freiberuflich – die Betreuungsarbeit in schwierigeren Fällen. Derzeit gibt es keine Regelungen für ihre fachliche Qualifikation und wie die Qualität ihrer Arbeit sicherzustellen ist. Zwar

sollen nach dem Gesetz die Gerichte über die Tätigkeit der Betreuer Aufsicht führen und gegen Pflichtwidrigkeiten einschreiten, doch über entsprechend wirksame Instrumente der Qualitätskontrolle verfügen die Gerichte nicht. Was geschieht: Jeder Betreuer hat jährlich einen



Bericht anzufertigen, wozu ein mit bürokratischer Routine ausgefülltes Formular reichen kann. Das wird dann in einer Akte abgeheftet, denn Rechtspfleger und Richter haben in der Regel weder die Fortbildung, noch die Zeit und manchmal auch nicht die Motivation, um beurteilen zu können, ob der Betreuer sich um die Angelegenheiten und Bedürfnisse des Betreuten tatsächlich in der vom Gesetz vorgesehenen Weise bemüht. Die Qualität und Angemessenheit von Betreuungsprozessen zu beurteilen gehört normalerweise nicht zum Handwerk eines Juristen. Ob ein Betreuer, der pünktlich sein Berichtsformular bei Gericht abgibt, seinen ihm Schutzbefohlenen nur bürokratisch »verwaltet« und dessen Wünsche ignoriert, kann ein Gericht so kaum beurteilen. Werden nicht durch Beschwerden Dritter grobe Pflichtver säumnisse und strafrechtlich relevante Delikte nachweisbar, kann ein Gericht kaum mehr als nur die Vermögensverwaltung kontrollieren.

In den letzten Jahren haben nun die Berufsverbände der Betreuer die Initiative ergriffen und konsequent den Weg in die *Professionalisierung* ihres Berufs eingeschlagen. Sie entwickelten als gemeinsames Ziel das Bild eines Fachberufs mit besonderen kommunikativen und juristischen Kompetenzen, formulierten die Grundlagen ihrer Berufsethik und entwarfen Standards für die Betreuungsarbeit. Mit einigen Hochschulen und Weiterbildungsinstitutionen zusammen arbeiten sie an einem Curriculum, das Berufsbetreuern die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten für die Bewältigung auch schwieriger Betreuungsfälle vermitteln soll. Derzeit wird ein *Berufsregister* eingerichtet, in dem nur Mitglied werden soll, wer den Nachweis seiner fachlichen Eignung zum rechtlichen Betreuer erbracht hat und regelmäßig an entsprechenden Fortbildungen teilnimmt. Offen ist allerdings, ob die Gerichte und Behörden die Mitgliedschaft im Berufsregister als Qualifikationsnachweis nutzen werden, solange sie nicht durch regierungsamtliche Empfehlungen dazu angehalten werden.

Örtliche Arbeitsgemeinschaften und parlamentarische Berichte

Damit betreute Menschen künftig der Sorge ihres Betreuers um sie vertrauen können und der Staat seiner Garantspflicht ihnen gegenüber gerecht wird, müssen Politik sowie Justiz- und Sozialverwaltungen zu mehr Verständnis und Engagement bewegt werden. Ein Ansatz dafür sind die vielerorts bereits existierenden Arbeitsgemeinschaften für das örtliche Betreuungswesen. Angehörige als ehrenamtliche Betreuer und Betroffenenorganisationen sollten darin mitwirken können. Darüber hinaus sollten wir uns dafür einsetzen, dass die Parlamente eine regelmäßige Berichterstattung zur Lage des Betreuungswesens in Auftrag geben. In diesen Berichten (vergleichbar denen der Behinderten-, Ausländer- oder Wehrbeauftragten) sollten regelmäßig Schwachstellen und Handlungserfordernisse im Betreuungswesen in die öffentliche Diskussion eingebracht werden.

Der Schutz der Rechte psychisch beeinträchtigter Menschen rechtfertigt diesen Aufwand. ■■■