

# Ziel verfehlt?

Ergebnisse der zweiten Betreuungsrechtsänderung auf dem Prüfstand

Von Wolf Crefeld

Was ist eigentlich über das nach dem Betreuungsgesetz von 1990 entstandene Betreuungswesen bekannt? Gelegentlich berichten Medien über von ihrer Aufgabe überforderte oder betrügerische Betreuer und Rechtsanwälte oder das rätselhafte Verhalten von Gerichten, während über die Arbeit kompetenter Betreuer, Gerichte und Behörden kaum berichtet wird. Daten, die über das Betreuungswesen informieren könnten, liegen kaum vor. Immerhin gibt es die Verfahrensdaten der Justiz, für deren regelmäßige Veröffentlichung der Duisburger Sozialarbeiter und Verwaltungswissenschaftler Horst Deinert sorgt (<http://wiki.btprax.de/Betreuungszahlen>). Obwohl Betreuung die Lebensbedingungen von mehr als einer Million behinderter und kranker Menschen existenziell beeinflusst, kümmert sich die Sozialpolitik kaum um die Auswirkungen und Begleiterscheinungen des Betreuungswesens.

## Evaluation der Gesetzesfolgen

Dementsprechend groß ist jetzt das Interesse an dem gerade vom Bundesjustizministerium (BMJ) veröffentlichten, rund 300 Seiten umfassenden Bericht des Köl-

ner Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG). Man muss seine Vorgeschichte kennen, um ihn einordnen zu können. Als die zweite Betreuungsrechtsänderung im Juli 2005 in Kraft trat, beauftragte das BMJ das Institut mit der Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes. Hauptziel des von den Justizministern initiierten Gesetzes, das u.a. eine Pauschalierung der Vergütung der berufsmäßig tätigen Betreuer einführte, war es, die ständig steigenden Kosten für Betreuungen zu senken. Untersucht werden sollten daher die Auswirkungen auf die Qualität der berufsmäßigen Betreuungen, die wirtschaftliche Situation der selbstständigen Betreuer, die Tätigkeit der Betreuungsvereine und der örtlichen Betreuungsbehörden sowie die Arbeitsentlastung der Gerichte. Unbeachtet blieb die Tätigkeit ehrenamtlicher Betreuer, die immerhin für zwei Drittel aller Betreuungen verantwortlich sind, sodass sich alle Angaben des Berichts über betreute Menschen nur auf die besondere Klientel der Berufsbetreuer beziehen.

## Berufsbetreuer vor allem für psychisch Kranke

Laut ISG-Bericht sind 75% der berufsmäßig Betreuten unter 70 Jahre alt. Die meisten (ca. 70%) werden wegen einer psychischen Erkrankung oder Suchtstoffabhängigkeit betreut, während Menschen mit demenzieller Behinderung seltener

betreut. Bemerkenswert: Von den 405.000 berufsmäßig Betreuten sind nur 10% verheiratet und mehr als die Hälfte ledig – hier hat Betreuung wohl für überforderte oder fehlende soziale Netzwerke subsidiäre Funktionen wahrzunehmen. Auch dass 85% von ihnen mittellos sind, weist darauf hin, dass berufsmäßig Betreute nicht dem Durchschnitt der Bevölkerung entsprechen. Zu denken gibt, dass über die Hälfte der Betreuten in einem Heim lebt, wobei die Heimeinweisungen nicht selten erst im Verlauf der Betreuung erfolgen.

Die Anregungen einer Betreuung kommen häufig aus Krankenhäusern (23%) und zunehmend durch Angehörige (16%), soziale Dienste (14%) und in 13% der Fälle von den Betroffenen selbst. Meistens hätten die Betroffenen der Betreuung zugestimmt, während 5% sich gegen eine Betreuung gewehrt hätten.

## Mehr Fälle pro Betreuer

Als eine Folge der Einführung eines pauschalierten Entgelts haben die Berufsbetreuer die Zahl ihrer Betreuungsfälle um ca. 15% erhöht, wobei für vollzeitlich Tätige ein Durchschnitt von 44 Betreuungen angegeben wird. Zwei Gründe vermutet man: Der Wegfall des vor der Pauschalierung hohen Abrechnungsaufwands lässt den Betreuern mehr Zeit, und die sich aus den Pauschalen ergebende Verminderung des Entgelts veranlasst viele, mehr Betreuungsfälle zu übernehmen. Während sich bisher ein Teil der Berufsbetreuer auf schwierige und insofern auch zeitaufwendige Fälle mit Psychosen, Sucht oder Persönlichkeitsstörungen spezialisiert hatte, sehen diese sich jetzt infolge der nicht leistungsbezogenen Pauschalierung veranlasst, auch sogenannte ›leichte‹ Fälle zu übernehmen, die eigentlich auch ehrenamtlich betreut werden könnten.

## Vorwiegend Sozialarbeiter

Von den ca. 11.300 selbstständig tätigen Berufsbetreuern haben 87% ein Hochschulstudium abgeschlossen (die Hälfte Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 15% Jura, 6% Betriebswirtschaft und 5% Verwaltungswissenschaft). 2% der selbstständigen Betreuer gehören dagegen zur Vergütungsstufe 1, was bedeutet, dass sie weder über ein Studium noch über eine Berufsausbildung verfügen, die zur Betreuung qualifizieren könnten. Von den Berufsbetreuern in den Betreuungsvereinen haben 70% Sozialarbeit studiert. Anders als



Heinz P.

ner Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG). Man muss seine Vorgeschichte kennen, um ihn einordnen zu können. Als die zweite Betreuungsrechtsänderung im Juli 2005 in Kraft

(Anteil 18%) zur Klientel von Berufsbetreuern gehören. In der Gruppe der unter Vierzigjährigen wird jeweils die Hälfte in Zusammenhang mit einer psychischen Krankheit oder geistigen Behinderung be-

es sich kürzlich ein Gericht vorgestellt hat, ist der überwiegende Teil der Betreuer Tätigkeit Büroarbeit, insbesondere für Maßnahmen der Vermögenssorge und der Beantragung von Sozialleistungen. Die Hälfte der selbstständigen Betreuer arbeitet allein, 28% beschäftigen in ihrer Praxis Hilfskräfte. 16% haben sich zu einer Praxisgemeinschaft zusammengeschlossen.

Papierene Aufsicht

Obwohl Betreuer eine verantwortungsvolle Aufgabe im staatlichen Auftrag wahrnehmen, beschränkt sich die im Gesetz vorgesehene Aufsicht über Betreuer in



Christiane

der Regel darauf, dass die Gerichte einmal im Jahr einen Bericht des Betreuers anfordern, den sie faktisch nur auf Plausibilität überprüfen können. Dennoch halten 84% der Gerichte dies als Mittel der Aufsicht für ausreichend. Knapp die Hälfte der Gerichte berichtet von häufigem Streit zwischen den Betreuten und ihren Betreuern in Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung. Eine Bewertung, was hinter diesen Streitigkeiten steckt (ob es zum Beispiel um die Bewahrung künftigen Erbes geht oder wie der Streit ausgeht), ermöglichen die Angaben der Studie leider nicht. Häufiger als früher beanstanden die Betreuten den Zeitmangel der Betreuer und die Abnahme persönlicher Kontakte. Auch hier bleibt unklar, ob es sich dabei um Pflichtverletzungen der Betreuer handelt oder um missverständliche Annahmen der Betreuten hinsichtlich der Aufgaben ihres Be-

treuers. So genannte Haftungsfälle, in denen die Frage der Haftung des Betreuers für Betreuungsfehler erörtert wird, gibt es nach Angaben der befragten Betreuer im Durchschnitt bei zwei von tausend Betreuungsfällen.

Kaum Informationen zur Gerichtspraxis

Zur Situation der Betreuungsvereine, zu deren Hauptaufgabe die Unterstützung und Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer gehört, gibt die Studie lediglich bundesweite Durchschnittswerte an. Angesichts der erheblichen länderspezifischen Differenzen hinsichtlich der Förderung der Vereine (z.B. kennen die Bundesländer Bayern und Brandenburg überhaupt keine Förderung ihrer Betreuungsvereine) hat daher die Angabe, dass 73% der Vereine Fördermittel aus dem Landesetat erhalten, nur geringen Wert. Bemerkenswerter erscheint dann noch, dass jeder zehnte Verein überhaupt keine öffentliche Förderung erhält. Das wirkt sich auf die Arbeit mit Ehrenamtlichen aus; denn die Vereine müssen dann ihre Arbeit für Ehrenamtliche vor allem über die Vergütung ihrer Berufsbetreuer finanzieren.

Noch weniger betreuungspolitisch Relevantes ist über die kommunalen Betreuungsbehörden zu erfahren, da auch hier nur Mittelwerte genannt werden, obwohl deren Tätigkeit und Ausstattung ganz erheblich differieren. Mancherorts heißt es – aber das steht nicht in dem Bericht –, dass die Behörde »nur auf dem Papier« existiere. Laut Angaben der befragten Behörden nimmt die Zahl der von ihnen geführten Betreuungen weiter ab. Ihre Tätigkeit bestehe überwiegend (60%) in der Unterstützung der Gerichte. Auch dies besagt nicht viel, denn bereits früher ist vom ISG berichtet worden, dass mancherorts überhaupt keine Kooperation zwischen Gericht und Behörde stattfindet. Von den Gerichten weiß die Studie nicht viel mehr zu berichten, als dass sie dank der Einführung der Vergütungspauschalen weniger Arbeit mit Betreuungen haben, stattdessen aber Mehrarbeit infolge der Zunahme von Vollmachten.

Wichtige Fragen nicht gestellt

Politik bedarf wissenschaftlich fundierter Beratung, doch leistet der Bericht das? Ein Berg von Zahlen, deren Relevanz oft ebenso wenig einleuchtet wie die Validität der daran angeknüpften Aussagen. Die Studie besagt wenig darüber, ob das gesamte System den vom Gesetzgeber gesetzten Zielen des Betreuungsrechts ge-

recht wird oder ob dessen Kritiker recht haben, dass das derzeitige Betreuungsweisen seinen Aufgaben der Rechtsverwirklichung nicht entspricht. Die Initiative zur zweiten Betreuungsrechtsänderung kam aus den Reihen der Justizminister mit deren Kritik, es würden zu viele Betreuungen angeordnet. Dennoch wurde die Tätigkeit der anordnenden Gerichte kaum untersucht. Sinnvoll wäre die Frage an die Sozialwissenschaftler gewesen, wie und mit welcher fachlichen Qualität geprüft wird, ob die laut Gesetz vorrangigen anderen Hilfen verfügbar gemacht werden. Welche Qualität haben die Sachverständigengutachten, welche die Gerichtsentscheidungen maßgeblich beeinflussen? Was leisten diesbezüglich die Betreuungsbehörden oder was hindert sie daran? Wie und nach welchen Kriterien beurteilen die Gerichte die Eignung der Personen, die sie für eine Betreuung vorgesehen haben?

Überhaupt hätte man sich besser dem größten Engpass der Betreuung gewidmet – der Qualitätsentwicklung und den Möglichkeiten der Qualitätssicherung im Betreuungsweisen. Die Gerichte zu fragen, ob es Beanstandungen von Betreuten gibt, ist bei dieser Klientel die denkbar ungeeignetste Methode – wozu gibt man ihnen denn einen Betreuer, wenn sie doch für sich selbst sprechen können? Zu untersuchen wäre vielmehr, wie die Qualität der Personensorge in Betreuungsprozessen überprüft werden kann und wie weit Betreuer die Ansprüche ihrer Klienten gegenüber Sozialleistungsträgern geltend machen. Völlig ignoriert wurden die Aufgaben der Entwicklung und Förderung örtlicher Netzwerke des Betreuungsweisen, wer sich darum sorgt und warum manche Gebietskörperschaften diese Aufgaben grob vernachlässigen. Man kann diese Versäumnisse nicht den Sozialforschern ankreiden, die abhängig sind von den Erwartungen ihrer Auftraggeber.

Weiterer Anstieg der Kosten – aber nicht der Qualität

Hauptziel der Betreuungsrechtsänderung war die Verminderung der Betreuungen und deren Kosten. Während die Zahl der Betreuungsverfahren (Ende 2007 waren es 1,24 Millionen) in den letzten Jahren nur noch leicht gestiegen ist, haben die Ausgaben der Justizverwaltungen für das Betreuungsweisen von 443 Mio. Euro im Jahr 2004 auf 602 Mio. Euro im Jahr 2007 zugenommen. Im Jahr 2007 waren es immer noch 4,4% mehr als im Jahr zuvor. Ziel verfehlt? ■■■