

20 Jahre Betreuungsrecht – Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft

Eröffnungsvortrag zum 13. Betreuungsgerichtstag
am November 2012 in Erkner

von Dr. Bernd Schulte^{*}



Ich werde einen Blick zurück auf die Entstehung des Betreuungsrechts werfen, (und werde dabei darauf verzichten, nostalgisch an die seinerzeit mit dieser Reform verbundenen, bis heute unerfüllten Hoffnungen zu erinnern), mich dann – etwas ausführlicher – mit der Gegenwart beschäftigen, und schließlich im Schwerpunkt meiner Ausführungen – „*der Zukunft zugewandt*“ – auf Perspektiven des Betreuungsrechts eingehen.

Rückblickend – und damit zur *Vergangenheit* – ist zunächst daran zu erinnern, dass die Reform des Entmündigungs-, Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts zuvörderst und vor allem ein Anliegen der *Angehörigen der medizinischen und sozialen Berufe* gewesen ist. Dafür „steht“ die *Psychiatrie-Enquête* aus dem Jahre 1975.

Was uns *Juristen* angeht, so waren es die Gerichte, die sich im Zusammenhang mit dem Unterbringungsrecht mit den Grundrechten psychisch kranker und behinderter Menschen befasst haben: So hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1960 entschieden, dass auch die bürgerlich-rechtliche Unterbringung eine richterliche Entscheidung erfordert. In demselben Jahr haben – daran anknüpfend – das (mittlerweile abgeschaffte) „Bayerische Oberste“, d. h. das Bayerische Oberste Landesgericht ein Beschwerderecht Betroffener gegen die richterliche Genehmigung einer Unterbringung zugelassen und hat das Berliner

^{*}Dr. Bernd Schulte, Marbachstraße 15 A, D-81369 München
T: +49 (0)89-760 57 91; M: +49 (0)179-593 85 96;
E: dr.bernd.schulte@t-online.de

Der Referent war von 1976 – 2011 wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht – seit 1. Juli 2011: Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik – in München und ist seit 1. Juni 2012 selbstständig als wissenschaftlicher Referent und Consultant tätig.

In den Jahren 1986 – 1988 war der Verfasser Mitglied der vom Bundesminister der Justiz einberufenen Interdisziplinären Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Betreuungsgesetzes.

Kammergericht sich in einem Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Verfahrens der konkreten Normenkontrolle dafür ausgesprochen, dass Entmündigte in Verfahren, in denen über Maßnahmen entschieden wird, die wegen ihres Geisteszustands getroffen werden, prozessfähig sind und angehört werden müssen.

Das Bundesministerium der Justiz hat dann Mitte der 1980er Jahre zunächst mit der Bestellung medizinischer und rechtsvergleichender Gutachten sowie dann mit der Einrichtung einer die Reform vorbereitenden Interdisziplinären Arbeitsgruppe den Prozess eingeleitet, der dann zum Betreuungsgesetz geführt hat.

Die Grundkonzeption der beiden Diskussions-Teilentwürfe dieser Arbeitsgruppe knüpfte an Vorschläge an, die bereits in der *Psychiatrie-Enquête* und in einem zu Unrecht gemeinhin nur wenig gewürdigten Bericht der *Kommission für die Reform des Rechts der Freiwilligen Gerichtsbarkeit* gemacht worden waren: Sicherung von Autonomie und Selbstbestimmung des Betroffenen, Respektierung seines Willens und seiner Wünsche, Unterstützung („Assistenz“) als Regel und Vertretung als Ausnahme, so wenig Rechtseinschränkungen wie möglich, persönliche Betreuung statt anonymer Verwaltung, Stärkung der Personensorge gegenüber der Vermögenssorge waren und sind seither tragende Zielsetzungen und Strukturelemente des Betreuungsrechts, das allerdings – im Gesetzgebungsprozess mehr als in der vorangehenden Reformdiskussion und auch sehr viel deutlicher als in den Entwürfen der die Reform vorbereitenden Interdisziplinären Arbeitsgruppe – lediglich als Reform des bürgerlichen Rechts und des entsprechenden Verfahrensrechts begriffen und konzipiert

worden ist und die soziale Dimension des Betreuungsrechts nicht nur vernachlässigt, sondern nahezu ignoriert hat.

Die – bislang drei – *Betreuungsrechtsänderungsgesetze* haben an dieser Grundkonzeption nichts geändert und das Betreuungsrecht und Betreuungswesen deswegen auch nicht entscheidend fortentwickelt und vorangebracht:

– Das *Erste Betreuungsrechtsänderungsgesetz* hat u. a. die Aufwandspauschale für ehrenamtliche Betreuer erhöht, die Vergütung für Berufsbetreuer neu geregelt, zivilrechtliche Alternativen zur Betreuung in Gestalt von Vorsorgevollmachten gestärkt sowie die Aufgaben von Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen justifiziert und präzisiert.

– Das *Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz* hat u. a. den Willensvorrang des Betroffenen bei der Betreuerbestellung gestärkt, die Bedeutung und Rolle der Vorsorgevollmachten gestärkt, die Vergütung von Berufsbetreuern pauschaliert und zugleich die Pflichten von Berufsbetreuern gegenüber dem Vormundschaftsgericht erweitert.

– Das *Dritte Betreuungsrechtsänderungsgesetz* hat sich u. a. mit der Selbstbestimmung am Lebensende und der Sterbehilfe befasst und in diesem Zusammenhang die Verbindlichkeit des Willens des Betroffenen hervorgehoben.

– Zeitlich parallel wurde durch das *FamFG* das Betreuungsverfahren neu geregelt, allerdings um den Preis einer Rechtsverkürzung für die Betroffenen, da die weitere Beschwerde an die Oberlandesgerichte abgeschafft worden ist.

Die Gegenwart

Seit Juli 2012 – und damit zur **Gegenwart** – liegt der *Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) für ein Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden* und damit für ein viertes Betreuungsrechtsänderungsgesetz auf dem Tisch, der auf den Ergebnissen der *Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht* beruht, die in den Jahren 2009 bis 2011 darüber beraten hat, wie das Betreuungsrecht weiterentwickelt werden kann.

Der Entwurf sieht – und dies ist zu begrüßen – vor, durch Änderungen im Verfahrensrecht und im Betreuungsbehörden-gesetz die Funktionen der Betreuungsbehörde im Vorfeld und im gerichtlichen Verfahren auszubauen und zu stärken. Allerdings wird zugleich implizit – und dies ist zu bedauern – die von der Arbeitsgruppe ausgesprochene Absage an diejenigen Reformvorstellungen bekräftigt, die das Betreuungsrecht seit seinen Anfängen und auch in jüngster Zeit begleitet haben und die darauf hinauslaufen, das Betreuungsrecht nicht ausschließlich zivilrechtlich, sondern zumindest auch sozialrechtlich zu begreifen und fortzuentwickeln.

Derartige Vorschläge für eine „Sozialisierung“ – im Sinne einer auch sozial (rechtlich)en Ausgestaltung des Betreuungsrechts –, die in Gestalt eines Antrages zur *„Reform des Betreuungsrechts: Von der justizförmigen zur sozialen Betreuung“* Ende der 1990er Jahre es bereits einmal in den Bundestag gebracht haben – dort vor allem mit dem Namen *Margot von Renesse* verbunden –, haben unter der

Geltung der UN-Behindertenrechtskonvention, die seit 26. März 2009 in Deutschland rechtsverbindlich ist, neue Aktualität erhalten, verpflichtet doch Art. 12 Abs. 3 UN-BRK die Vertragsstaaten u. a. dazu, „geeignete Maßnahmen [zu treffen], um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen.“

Die Arbeitsgruppe war diesbezüglich allerdings mehrheitlich der Auffassung, das geltende Betreuungsrecht entspreche bereits heute („de lege lata“) den Anforderungen dieses Übereinkommens und es bestehe deshalb kein unmittelbarer gesetzgeberischer Handlungsbedarf, einer Auffassung, der allerdings zu widersprechen ist, gibt doch die Konvention – schlagwortartig formuliert – den Grundsatz *„Assistenz statt Vertretung“* vor und nötigt damit zu einer Zurückdrängung der rechtlichen Vertretung dergestalt, dass sie nur in unabweisbaren Fällen als letztes Mittel („ultima ratio“) in Betracht kommt – etwa wenn der mit Demenz einhergehende Verlust der Fähigkeit, Verantwortung für sich selbst voll zu übernehmen, dazu führt, dass Menschen die ihnen ansonsten zuzugestehende Freiheit, auch „unvernünftig“ zu handeln, ausnahmsweise nicht mehr zugestanden werden kann. Ansonsten ist der *Einwilligungsvorbehalt* im Hinblick auf die durch ihn bewirkte Einschränkung der rechtlichen Handlungsfähigkeit des Betreuten zu überdenken und enger zu fassen, und es ist überdies nach alternativen Maßnahmen zu suchen, die die Selbstbestimmung stärken und eine Vertretung erübrigen.

Auch ist die Formulierung „*Unterstützung, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit ggf. benötigen*“, in der zitierten Vorschrift des Art. 12 UN-BRK so auszulegen, dass sie sowohl die rechtliche als auch darüber hinausgehend die soziale Betreuung des Menschen mit Behinderung erfasst. Wenn daraus auch nicht abzuleiten ist, dass das Betreuungsrecht selbst diese soziale Betreuung mitumfassen muss, ergibt sich jedoch die Notwendigkeit, die *soziale Betreuung* in demselben Umfang zu gewährleisten – sei es im Betreuungsrecht, sei es neben dem Betreuungsrecht –, wie dies im Falle der rechtlichen Betreuung bereits geschieht.

Im Übrigen scheint sich allmählich die Rechtsauffassung durchzusetzen, dass der Ausschluss „totalbetreuter“ Personen (um der Kürze halber diesen unschönen Begriff zu verwenden) vom *Wahlrecht* als dem vornehmsten und wichtigsten Recht des Staatsbürgers nicht nur mit der UN-Konvention – Art. 29 UN-BRK –, sondern auch bereits mit dem Gleichheitssatz des Artikel 3 GG unvereinbar ist, und zwar u. a. vor allem deshalb, weil die Entscheidung über die Notwendigkeit der Betreuung nicht zugleich eine Entscheidung über die Fähigkeit des Betreuten einschließt, zwischen – metaphorisch formuliert – „Merkel und Steinbrück“, „Göing-Eckardt und Gysi“, „Wagenknecht und Westerwelle“ (und vielleicht sachthematisch auch zwischen „Betreuungsgeld und Betreuung“) unterscheiden zu können und überdies – Stichworte ‚Gleichheit vor dem Gesetz‘ und ‚Recht auf Gleichbehandlung‘ (Art. 3 GG) – gewiss sehr viel mehr Menschen, die solche politische Unterscheidung nicht vornehmen können, das Wahlrecht

gleichwohl – weil nicht unter „Totalbetreuung“ stehend – ausüben können, als Personen aufgrund einer solchen Betreuung für alle Wirkungskreise vom Wahlrecht ausgeschlossen sind.¹ (Aus diesem Grunde hatte sich bereits die das Betreuungsgesetz vorbereitende erste Interdisziplinäre Arbeitsgruppe Ende der 1980er Jahre einstimmig (!) gegen die Beibehaltung des Verlusts des Wahlrechts als Rechtsfolge einer Entmündigung – künftig eben einer Betreuung für alle Wirkungskreise – ausgesprochen.)

Wenn das von meinem verehrten akademischen Lehrer an der Universität Bonn *Werner Flume* gerne bemühte Bonmot zutrifft, dass der Jurist in der Regel „*non cupidus rerum novarum*“ (d. h. „weder neugierig noch nach Neuerungen gierend“) sei, dann war auch die Arbeitsgruppe der Jahre 2009 – 2011, die die Grundzüge des aktuellen Entwurfs eines *Betreuungsänderungsgesetzes* erarbeitet hat, Neuerungen – vielleicht wegen ihrer Rechtslastigkeit („rechts“ hier als „juristenlastig“ und nicht politisch verstanden!) – nicht allzu sehr zugetan, was auch an der spezifischen beschränkten Interdisziplinarität dieser Arbeitsgruppe gelegen haben mag, in der etwa Betroffene und ihre Interessenvertretungen, Vertreter der Verbände der *Berufsbetreuer* sowie unabhängige Experten unterschiedlicher Disziplinen – Medizin, Gerontologie, Soziale Arbeit u. Ä. – unter bzw. überhaupt nicht repräsentiert waren und auch die Rechtswissenschaft nur eine – wiederum zivilrechtliche – Stimme hatte.

¹ Vgl. *Schulte, B., Die UN-Behindertenrechtskonvention und der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2012, S. 16 – 18*

Die Zukunft

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, die genuine Interdisziplinarität dieses Betreuungsgerichtstages als Forum dafür zu nutzen, einige Vorstellungen zur Diskussion zu stellen – Gliederungspunkt „**Zukunft**“ –, wie das Betreuungsrecht etwa in den kommenden zwei Jahrzehnten fortentwickelt werden könnte.

Zunächst sei hingewiesen auf den nach wie vor gebotenen Auf- und Ausbau der sozialen Dimension des Betreuungsrechts. Ich erinnere an die Konsequenzen, rechtlich sehr ausgefeilten, den Vertretern der Arbeitsgruppe als Verteidigern des Status quo in ihrer Absage an die zivilrechtliche Verankerung des Betreuungsrechts im Familienrecht offensichtlich zu weitgehenden Vorschläge von *Rainer Pitschas* und *Jörg Tänzer* –, die bis zur Einordnung des Betreuungsgesetzes in das Sozialgesetzbuch reichen bzw. die Landesebene stärker in die Verantwortung ziehen. Sie berücksichtigen aber die personen- und familienrechtliche Komponente namentlich der durch Familienangehörige und Ehrenamtliche ausgeübten – allerdings kontinuierlich an Bedeutung einbüßenden – Betreuung vielleicht nicht angemessen und sind deswegen noch nicht zeitgemäß, sollten jedoch weiterverfolgt werden.

Im Folgenden sollen einige „Baustellen“ aufgezeigt werden, an denen eine reformorientierte Politik zur Verbesserung des Betreuungsrechts und des Betreuungswesens im Sinne eines „piecemeal engineering“ (Politik der kleinen Schritte) ansetzen kann, weil eine grundlegende Reform offenkundig auch dieses Mal nicht auf der politischen Agenda steht.

Die ehrenamtliche Betreuung

Zentrale Akteure im Betreuungswesen und damit zugleich Pfeiler der Betreuungsinfrastruktur sind die *Betreuungspersonen*, wobei familiären und ehrenamtlichen Betreuern von Gesetzes wegen der Vorrang eingeräumt wird.

Die Zahlen zeigen jedoch – und dies ist auf der Jahrestagung des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen (BdB) im April 2012 in Magdeburg ausführlich dokumentiert und diskutiert worden² –, dass die berufsmäßig geführte Betreuung gegenüber der familiären und ehrenamtlichen Betreuung quantitativ zunimmt. Dies ist sowohl eine Folge der demografischen und gesellschaftlichen Entwicklung – die mit einer Erhöhung des Anteils hochaltriger Personen und zugleich etwa ausweislich der Zunahme demenzieller Erkrankungen mit einem Anstieg der Zahl schwieriger Betreuungsfälle einhergeht – als auch des Schrumpfens des das Potentials familiärer und ehrenamtlicher Betreuer aus demografischen Gründen und auch wegen der zunehmenden geografischen und beruflichen Mobilität, namentlich der zunehmenden Erwerbstätigkeit auch von Frauen.

Hierzu gibt es eine Parallelentwicklung bei der *Pflege*: Zwischen 1999 und 2009 ist die Zahl der stationär Gepflegten um 27 v. H. und die der durch ambulante Dienste zuhause Gepflegten um 34 v. H. gestiegen, während die Zahl der von Angehörigen gepflegten Pflegebedürftigen stagniert – so eine Pflegemarktanalyse der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft *Ernst & Young*.

² Vgl. dazu *Schulte, B., Professionalisierung und Qualitätssicherung als Bausteine einer verbesserten Betreuungsinfrastruktur, in: Betreuungsrechtliche Praxis (BtPrax) 2012, S. 89 – 95*

Die Berufsbetreuung wird und soll die Betreuung durch Familienangehörige und Ehrenamtliche nicht verdrängen, wird jedoch zwangsläufig an Bedeutung zunehmen – ähnlich wie es in der Pflege eine Zunahme der professionellen Pflege gibt und auch künftig geben wird. Diese Entwicklung verlangt nach einer Verbesserung nicht eines Neben-, sondern eines Miteinanders von familiärer/ehrenamtlicher Betreuung einerseits und berufsmäßiger Betreuung andererseits. Zu Recht widmet sich auf diesem 13. BGT deswegen ein Teilplenum der „Zukunft Ehrenamt“ und steht auch „Die Eignung des Betreuers“ – auch die Eignung von Familienangehörigen als Betreuer und Bevollmächtigte – auf der Tagesordnung.

Liest man den Abschlussbericht der Interdisziplinären Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2011 und die Begründung des Referentenentwurfs vom Juli 2012, so gewinnt man den Eindruck, dass die Betonung des Vorrangs des Ehrenamts nicht allein auf der Überzeugung des Gesetzgebers beruht, die Betreuung durch eine vertraute Person aus dem eigenen Umfeld stelle für den Betroffenen einen weit weniger einschneidenden Eingriff dar als eine Berufsbetreuung, weil bei ihm die persönliche Hilfe für den Betreuten im Vordergrund stehe (dies sollte doch und muss von Rechts wegen auch bei der Berufsbetreuung so sein!), sondern dass es wie stets in den Betreuungsrechtsänderungsgesetzen vor allem auch um die Vermeidung von Berufsbetreuungskosten für den Betreuten und im Fall seiner Mittellosigkeit für den Justizhaushalt geht, zieht sich mithin einmal mehr durch die Änderungsgesetzgebung zum Betreuungsrecht – ich vermeide bewusst den

Begriff Reformgesetzgebung, der ja häufig im Sinne einer Verbesserung des Status quo verwandt wird, wovon hier in recht bescheidenem Umfang die Rede sein kann – wie ein roter Faden das Bestreben, Kosten zu vermeiden.

Die Betreuungsbehörden

An dieser Stelle muss deutlich gesagt werden, dass auch die angestrebte und zu begrüßende Stärkung der Rolle der Betreuungsbehörden nicht zum Nulltarif zu haben sein wird, setzt doch die Verwirklichung selbst dieser – bescheidenen! – Zielsetzung des Entwurfs mehr und besseres, d. h. fachlich geschulteres Personal voraus, welches nicht umsonst zu bekommen sein wird (dies insbesondere dann, wenn man etwa die bundesweit wohl vorbildliche Ausstattung und Ausgestaltung der mir persönlich recht vertrauten Betreuungsbehörde der Bayerischen Landeshauptstadt München zum Maßstab und Vorbild nimmt, der gewiss eine Art „Leuchtturmfunktion“ im deutschen Betreuungswesen zukommt und für die vormals die langjährige Vorsitzende des VGT e. V. *Gertraud von Gaessler* und gegenwärtig *Ursula Ruck-Koethe* verantwortlich waren bzw. sind). Es ist zu bedauern, dass der Gesetzgeber sich um die Finanzierung seines Vorhabens bislang offensichtlich keine Gedanken gemacht hat.

Zu begrüßen ist, dass der Referentenentwurf den sog. *Sozialbericht* obligatorisch machen will. Zu wünschen wäre allerdings, dass dies auf die Weise geschieht, wie es der BGT e. V. in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf vorgeschlagen hat, nämlich zeitlich vor der Erstattung des ärztlichen Gutachtens, innerhalb einer bestimmten Frist, in schriftlicher Form und ggf. nicht nur mit

abstrakten Hinweisen auf eventuelle Alternativen zur Betreuung, sondern verbunden mit einer Verpflichtung zur Vermittlung ggf. vorhandener alternativer Hilfen einschließlich sozialer Leistungen, womit dann auch dem betreuungsrechtlichen Erforderlichkeitsgrundsatz angemessener Rechnung getragen würde.

Wenn die Betreuungsbehörde künftig dem Betroffenen gegenüber zu Beratung und zur Vermittlung anderer Hilfen verpflichtet sein soll, wird sie eine Leistung erbringen und damit punktuell Sozialleistungsträger werden. Dies kommt im Referentenentwurf mittelbar darin zum Ausdruck, dass er auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) als Ermächtigungsgrundlage gestützt wird. Erstmals trägt der Gesetzgeber damit der Nähe des Betreuungsrechts zum Sozialrecht Rechnung (wobei freilich m. E. der vorstehend angesprochene Beratungs- und Vermittlungsanspruch noch stärker an die Vorgaben, die an die Ausgestaltung von Sozialleistungen zu stellen sind, angepasst werden müsste, etwa durch Bezugnahmen auf die Sozialgesetzbücher SGB I – §§ 13 – 15: Information, Auskunft, Beratung – und SGB X – Sozialverfahren –).

Angesichts der Verankerung der Betreuungsbehörden in der kommunalen Infrastruktur muss bei der geplanten Erweiterung und Stärkung ihrer Funktionen darauf geachtet werden, dass sie weisungsunabhängig und dem Betreuten verpflichtet bleiben – zugegeben ein leicht ausgesprochenes Postulat, das aber in der Praxis schwer umzusetzen und durchzuhalten ist, wenn es etwa um die Durchsetzung von Ansprüchen Betreuer auch auf kommunale Leistungen geht.

Hier wäre möglicherweise auch über ein eigenständiges und institutionell unabhängiges Case Management nachzudenken.

Die Qualität der Betreuung

Die Frage nach der *Qualität der Betreuung* stellt sich nicht nur in Bezug auf die Tätigkeit der Betreuungsbehörden, sondern insbesondere auch im Hinblick auf die Betreuungspersonen. Diesbezüglich sind auf dem Feld der Berufsbetreuung auch die gewiss notwendige stärkere Professionalisierung und die damit einhergehende bessere Qualifizierung der Betreuer nicht umsonst zu haben, konkret: muss die Vergütung der Berufsbetreuer deutlich verbessert werden. Dies gilt nicht zuletzt, um angesichts steigenden Bedarfs auch künftig mehr und besser qualifizierte Betreuer zu gewinnen und um zugleich zu vermeiden, dass berufsmäßige Betreuer aus finanziellen Gründen danach streben, möglichst viele Betreuungen zu führen und darauf verzichten, der ihnen auch obliegenden Verpflichtung, ggf. Betreuungen an Ehrenamtliche zu übertragen oder die Wiederaufhebung der Betreuung zu betreiben, nachzukommen. Die vorgesehene Umsatzsteuerbefreiung der Berufsbetreuervergütung, die sich bei dem maximalen Stundensatz von 40 Euro laut Presseerklärung des BMJ auf 9,02 Euro beläuft, reicht hier als finanzwirksame Maßnahme gewiss nicht aus: Qualität – auch Qualität in der Betreuung – hat ihren Preis!)

Expertenstandards für das Betreuungsrecht, mit denen sich der 10. Vormundschaftsgerichtstag im Jahre 2006 unter

der Themenstellung „Qualität im Betreuungswesen“ befasst hat, können Anleihen aufnehmen bei der Qualitätsdiskussion im Sozialrecht und zumal im Pflegerecht, für das das deutsche Netzwerk für Qualitätsentwicklung in der Pflege auch das Betreuungswesen möglicherweise inspirierende Vorgaben entwickelt hat.

Der hier thematisierten, m. E. bislang allzu vernachlässigten Nähe von Betreuungsrecht und Pflegeversicherungsrecht ist seitens des Gesetzgebers bereits vor Jahren ein kleines Stück weit dadurch Rechnung getragen worden, dass § 68 b Abs. 1 a FGG die Möglichkeit eröffnet hat, Gutachten aus dem Bereich der Pflegeversicherung im Betreuungsrecht zu verwenden. Nach wie vor fehlt es jedoch an einer grundsätzlichen wechselseitigen Information, Inspiration, Koordination und Kooperation der beiden bereits von ihrer – zu großen Teilen identischen – Klientel her verwandten Rechtsbereiche.³

Hier mag sich auch ein Blick auf die Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe lohnen: Das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz sieht u. a. vor, dass die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder daran geknüpft werden kann, dass sie bestimmte Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung beachten – ein Beispiel, welches zeigt, dass Qualität auch mit wirtschaftlichen Anreizen durchgesetzt werden kann.

Die vom BGT e. V. veröffentlichte Abschlusserklärung des Gesprächskreises „Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuerinnen und Betreuer“ vom August dieses Jahres in Kassel ist ein wichtiger Schritt in die Richtung „mehr Qualität im Betreuungswesen“.

Angesichts der großen Bedeutung der Qualitätssicherung auch im Betreuungsrecht sollte die verbindliche Festschreibung von Standards und die Kontrolle ihrer Einhaltung für berufsmäßige Betreuer nicht daran scheitern, dass dadurch möglicherweise der „Graben“ zwischen familiären und ehrenamtlichen Betreuern einerseits und Berufsbetreuern andererseits vertieft wird. Vielmehr sollte versucht werden, die Qualitätsdiskussion auch auf den familiären und ehrenamtlichen Bereich zu erstrecken und auch dort Maßnahmen zu treffen für mehr Qualität in der Betreuung und deren Kontrolle, u. a. durch ein besseres Angebot von Anleitung, Supervision und sonstigen Hilfen, nicht zuletzt durch Betreuungsvereine und Berufsvertreter (wobei einmal mehr die Parallelen zwischen Betreuung und Pflege offensichtlich sind, stellt sich doch auch dort die Frage nach der Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege und nach entsprechende Förder- und auch Kontrollmaßnahmen – ich könnte mir vorstellen, dass *Thomas Klie* zu diesem Punkt einiges zu sagen haben wird und erfreulicherweise gibt es ja auch Arbeitsgruppen zum Umgang mit schwierigen Angehörigen, zur Eignung von Familienangehörigen als Betreuer und Bevollmächtigten sowie zur Begleitung der ehrenamtlichen Betreuer).

³ Vgl. zu dieser Zukunftsaufgabe Schulte, B., *Pflege und Betreuung: Plädoyer für eine wechselseitige Annäherung und Kooperation*, in: ZFSH SGB. Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis 2011, S. 249 – 259

Qualitätsanforderungen können und sollten vom Gesetzgeber vorgeschrieben und durchgesetzt werden. Dies gilt nicht nur für Berufsbetreuer, sondern auch gegenüber den anderen Akteuren im Betreuungswesen gelten bis hin zu verbindlichen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, wie sie anderswo – etwa für Ärzte und Fachanwälte – seit langem vorgeschrieben und Usus. Ich sehe auch keinen Grund, Einführungskurse für Richter in das Betreuungsrecht, wie sie etwa in den Deutschen Richterakademien in Trier und Wustrow sowie gelegentlich auch auf regionaler Ebene stattfinden und z.B. in Bayern erfreulicherweise künftig jährlich stattfinden sollen, nicht rechtsverbindlich zu machen: Warum dies mit der Unabhängigkeit des Richters unvereinbar sein soll, wie dies auf dem Dritten Bayerischen BGT 2012 in Augsburg von offizieller Seite zu hören war, vermag ich nicht nachzuvollziehen.

Koordination mit anderen Rechtsbereichen

Die Gesprächsrunde der Bundeskonferenz der Betreuungsvereine (BuKO) zum Thema „Zwanzig Jahre Betreuungsrecht – zwanzig Jahre Betreuungsvereine – Vorfahrt für das Ehrenamt?“ hat u. a. festgestellt, dass die meisten vorliegenden Statistiken und Datenerhebungen kein zutreffendes Bild von der Ehrenamtlichkeit in der Betreuung gäben. Dazu macht das von *Crefeld, Harm, Sigusch* und *Wöhler* erarbeitete Positionspapier des BGT e. V. zur Implementierung einer verbindlichen Bundesstatistik, eines regelmäßigen Berichtswesens und einer hinreichenden Begleitforschung zur Betreuungsrechtspraxis sinnvolle Vorschläge. Ein Vergleich

mit der Datenlage in anderen Rechtsbereichen, etwa denjenigen der Alterssicherung oder wiederum der Pflege, illustriert den Nachholbedarf, den wir diesbezüglich im Betreuungsrecht haben.

Was die *Schnittstellen zu solchen anderen Rechtsbereichen* angeht, so verzichten sowohl Arbeitsgruppe als auch Referentenentwurf darauf, für eine verbindliche Koordination und Kooperation von Akteuren des Betreuungswesens und des Sozialwesens zu sorgen. Es reicht nicht aus, eine „Vernetzung“ einzufordern, sondern sie ist rechtsverbindlich zu machen und durchzusetzen. Es ist bis dato leider versäumt worden, der sowohl fachlichen als auch politischen und rechtlichen Interdisziplinarität von Betreuungsrecht und sonstigen Rechtsgebieten, zumal zum Sozialrecht gebührend Rechnung zu tragen. Ich könnte mir in diesem Zusammenhang vorstellen und würde mir wünschen, dass nicht nur die Verbände der Betroffenen – auch die der Berufsbetreuer und Betreuungsvereine –, sondern auch künftige Betreuungsgerichtstage sich themenmäßig noch stärker als bisher mit dem Verhältnis von Betreuung und Sozialleistungen – Dienst-, Sach- und Dienstleistungen – befassen, gezielt entsprechende Referenten verpflichten und Personen aus den einschlägigen Tätigkeitsbereichen ansprechen und zur Diskussion einladen. (Die Anwesenheit und das Grußwort der stellvertretenden Vorsitzenden des Familiengerichtstags Frau Dr. Isabell Götz weist diesbezüglich in die richtige Richtung.)

Gegenwärtig sind die rechtlichen Verknüpfungen mit anderen Rechtsbereichen – auch in institutioneller Hinsicht, was etwa die Pflegestützpunkte (SGB XI) und Servicestellen (SGB IX) angeht – völlig unzureichend. Die angestrebte und auch außer Streit befindliche Stärkung der Rolle der Betreuungsbehörden macht einen solchen Schulterchluss zwischen Betreuungsbehörden und den Akteuren des Sozialwesens i. w. S. aber dringend erforderlich. (Nicht nur aus Zeitgründen, sondern auch weil es hierfür kompetentere Referenten gibt – etwa *Thomas Klie* und *Rolf Marschner* –, sehe ich davon ab, auf die aktuellen und akut regelungsbedürftigen Fragen von Unterbringung und Zwangsbehandlung sowie Gewalt in der Betreuung einzugehen.)

Die unvollendete Reform

Von meinem sehr geschätzten Münchener Mitbürger und Mitglied der Chefredaktion der von mir sehr geschätzten Süddeutschen Zeitung (gleichsam für mich als Münchener das „Leib- und Magenblatt“) *Heribert Prantl* stammt das strenge Verdikt, das Betreuungsgesetz sei „grandios gescheitert“. Eine solche kritische Äußerung ist verständlich, zumal wenn sie von einem engagierten publizistischen Begleiter des Betreuungsrechts stammt, der auch bereits auf Vormundschaftsgerichtstagen das Wort ergriffen hat, sie geht aber m. E. zu weit, spricht doch die hohe Zahl der Betreuungen dafür, dass durch diese vor 20 Jahren in Kraft getretene Reform die Rechtsfürsorge für Volljährige auf eine zeitgemäße rechtliche Grundlage gestellt und entstigmatisiert worden ist und dass die Neugestaltung durch das Betreuungsgesetz

bei der Bevölkerung auf große Akzeptanz stößt. Auch zeugt ja u. a. diese Veranstaltung hier mit ihrer großen Teilnehmerzahl von dem Interesse und dem Bemühen vieler, die Rechtsfürsorge zu verbessern, und ist ja auch vieles geschehen. Ich halte es deshalb eher mit meinem gleichfalls „Mitmünchener“ *Bernhard Knittel*, als Richter ein engagierter Anwalt des Betreuungsrechts aus dem Bereich der Justiz, der leider heute nicht unter uns sein kann, der auf die Frage „Zwanzig Jahre Betreuungsrecht – ein Grund zum Feiern?“ geantwortet hat: „Sicher nicht mit Jubelchören – dazu bleibt noch zu viel zu tun. Aber ein wenig Genugtuung und Freude über das trotz aller Schwierigkeiten in zwei Jahrzehnten Erreichte ist doch angebracht.“

Ich spreche deshalb persönlich lieber von einer „unvollständigen und unvollendeten Reform“, die zu einem guten Ende zu führen Aufgabe der kommenden Jahre sein muss. Wenn *Klaus Förster-Vondey* als Vorsitzender des BdB in der *Betreuungsrechtlichen Praxis (BtPrax)*, dem verdienstvollen und gegenwärtig von *Dagmar Brosey* so engagiert redaktionell betreuten „Zentralorgan“ des Betreuungsrechts und Betreuungswesens, kürzlich die Frage aufgeworfen hat, „Die Jahrhundertreform von 1992 – nur alle 100 Jahre eine Reform?“, so ist darauf zu antworten, dass wir natürlich so lange nicht warten können und vielleicht auch nicht warten müssen, gibt es doch Anlass zur Hoffnung: Die demografische Entwicklung⁴ beflügelt derzeit die Diskussion um das

⁴ Zur Bedeutung der demografischen Entwicklung für das Betreuungsrecht vgl. *Schulte, B., Genügt das Betreuungsrecht den Anforderungen einer alternden Gesellschaft? in: Familie Partnerschaft Recht (FPR) 2012, S. 24 – 28*

Alter, die Politik für ältere Menschen und auch die Entstehung eines Altenrechts, für das Schlagworte wie „Rente mit 67“, „Verbot der Altersdiskriminierung“, „Altenwohl“ (so die hier anwesende *Gisela Zenz* als Parallele zum Begriff „Kindeswohl“) und Ausbau der „Altenhilfe“ („Altenhilfegesetz“?) stehen. Das Thema „Alter und Recht“ hat insofern in der Öffentlichkeit und im Schrifttum Konjunktur. (Es sei daran erinnert, dass der Entwurf eines Seniorenförderungs- bzw. – m. E. schöner – Altenhilfegesetzes es in der Ära Helmut Kohl Mitte der 1990er Jahre schon einmal bis ins Bundeskabinett geschafft hat, dann und seitdem aber – dem Vernehmen nach aus Kostengründen – nicht weiter verfolgt worden ist.)

Dem im Behindertenrecht durch das SGB IX eingeleiteten Paradigmenwechsel in Richtung auf Teilhabe hat zudem die UN-BRK einen zusätzlichen Schub verliehen, der auch im Betreuungswesen, das es ja mit dieser Klientel auch zu tun hat, widerhallt,⁵ wie der 12. Betreuungsgerichtstag in Brühl im Jahre 2010 eindrucksvoll gezeigt hat.

Ich komme zum Schluss: Der Eröffnungsvortrag zum 5. Vormundschaftsgerichtstag 1996 in Bonn wiederum von *Heribert Prantl* trug die Überschrift „Im starken Staat kommt der Schwache zuletzt – Fünf Jahre nach der großen Reform: das Betreuungsgesetz bedarf selbst der Betreuung“. Die darin ausgesprochene Mahnung, der Staat müsse vor allem dem Schwachen dienen, verleiht die Präambel

der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aus dem Jahre 2000 – diesen Hinweis verdanke ich *Richard Hauser* – mit der Formulierung Ausdruck „Die Stärke des Volkes misst sich am Wohl des Schwachen“ – auch eine mögliche Richtschnur für den deutschen Sozialstaat und damit auch für das deutsche Betreuungsrecht.

Peter Winterstein hat in seinem Schlusswort auf dem 3. Bayerischen BGT am 18. Oktober in Augsburg – vielleicht unter dem Eindruck des sehr nachdenklich stimmenden Diskussionsbeitrags einer ehemaligen Betreuten stehend – gesagt, die wichtigste Lehre, die er aus dieser Veranstaltung gezogen habe, sei, dass die Betroffenen im Mittelpunkt zu stehen haben. Auch ich, muss ich zugeben, habe mich hier und heute mit denen befasst, die sich um die Betroffenen bemühen. Ich bin deshalb froh, dass jetzt ein früherer Betroffener zu uns sprechen wird und die Veranstalter damit dem Slogan der Behindertenbewegung Rechnung tragen: „Nicht ohne uns über uns – diskutieren, entscheiden und handeln!“

⁵ Vgl. dazu *Schulte, B., Das Übereinkommen der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Politischer und rechtlicher Handlungsbedarf auch im Betreuungsrecht?* in: *Zeitschrift für Betreuungs- und Sozialrecht (BtSRZ) 2010, 1 – 12*