

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK

Forschungsprojekt im Auftrag des
Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Qualität in der rechtlichen Betreuung
Kurzfassung

erstellt von

Dr. Vanita Matta
Dr. Dietrich Engels
Dr. Regine Köller
Alina Schmitz
Christine Maur



in Kooperation mit

Prof. Dr. Dagmar Brosey
Prof. Dr. Renate Kosuch
Alexander Engel

**Technology
Arts Sciences
TH Köln**

Köln, November 2017

ISG Institut für Sozialforschung und
Gesellschaftspolitik GmbH
Weinsbergstraße 190, 50825 Köln
www.isg-institut.de/qualitaet-in-der-rechtlichen-betreuung

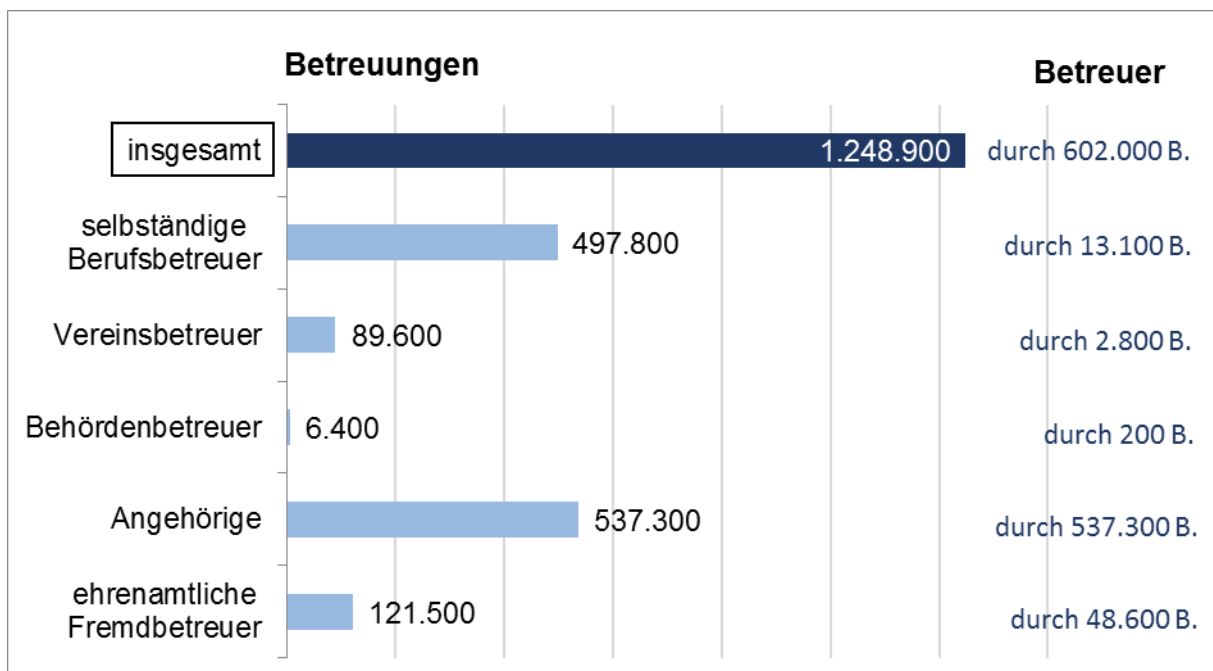
INHALT

1	EINLEITUNG	1
2	QUALITÄTSKONZEPT	3
3	METHODEN DER EMPIRISCHEN ÜBERPRÜFUNG	5
4	WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	8
4.1	Beruflich geführte Betreuungen	8
4.2	Ehrenamtlich geführte Betreuungen	10
4.3	Aufgabenwahrnehmung der Gerichte, Behörden und Vereine	12
4.3.1	Einrichtung und Verlängerung einer Betreuung sowie Auswahl der Betreuer	12
4.3.2	Einführung und Begleitung von Betreuern	13
4.3.3	Aufsicht und Kontrolle über die Betreuer	14
4.4	Kapazitäten und Kapazitätsdefizite	15
4.5	Erkenntnisse aus den Fallstudien	17
5	KURZFAZIT	20

1 Einleitung

Das mit dem Betreuungsrecht im Jahr 1992 eingeführte Instrument der rechtlichen Betreuung nach §§ 1896 ff. BGB dient der Unterstützung von Menschen, die krankheits- oder behinderungsbedingt nicht oder nur eingeschränkt in der Lage sind, ihre Angelegenheiten selbst zu besorgen. Diesen Menschen soll die Teilnahme am Rechtsverkehr und damit die gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht werden, indem sie bei der Ausübung und Verwirklichung ihres Selbstbestimmungsrechts unterstützt werden. Die rechtliche Betreuung soll den Willen und die Selbstbestimmung der betreuten Person achten und dabei auf den individuellen Bedarf und die Lebenslage der Betreuten spezifisch zugeschnitten sein. Dies gibt auch Artikel 12 des „Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-BRK) vor, nach dessen Absatz 3 die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen haben, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen. Die Umsetzung dieser Prinzipien ist Aufgabe aller Beteiligten im Betreuungswesen: Richter¹, Rechtspfleger, ehrenamtlich und beruflich tätige Betreuer sowie Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden haben dafür Sorge zu tragen, dass der betreuten Person die ihr zustehenden Rechte (vor allem das Recht auf Selbstbestimmung) und der erforderliche Schutz (z.B. im rechtsgeschäftlichen Verkehr) in vollem Maße zukommen.

Abb.: Geschätzte Anzahl der eingerichteten Betreuungen und der Betreuer 2015



Quelle: Schätzung auf Basis von Erhebungsergebnissen und statistischen Rahmendaten, ISG 2017

Im Jahr 2015 wurden für rd. 1,25 Mio. Personen Betreuungen geführt, was etwa 1,8% der Bevölkerung ab 18 Jahren entspricht. Auf Basis der Erhebungsergebnisse und statistischer Rahmendaten ist davon auszugehen, dass rd. 590.100 Betreuungen beruflich

1 Zur besseren Lesbarkeit wird auf die Nennung des weiblichen Geschlechts verzichtet. Es sind stets alle Menschen gemeint.

und rd. 658.800 Betreuungen ehrenamtlich geführt werden. Berufsmäßig werden Betreuungen von rd. 13.100 selbstständigen Berufsbetreuern, rd. 2.800 Vereinsbetreuern und einer kleineren Zahl von Behördenbetreuern geführt. Ehrenamtlich werden Betreuungen von rd. 537.300 Familienangehörigen und rd. 48.600 ehrenamtlichen Fremdbetreuern geführt. Die Zahl der Betreuungsverfahren – also inkl. derjenigen Vorgänge, bei denen noch nicht geklärt ist, ob eine Betreuung eingerichtet wird – kann auch über einen längeren Zeitraum beobachtet werden. Sie lag vor dem Jahr 2002 noch unter einer Million, stieg dann stetig bis zu 1,33 Mio. Verfahren im Jahr 2012 und ist nun seit dem Jahr 2013 rückläufig. Die Zahl der Betreuungsverfahren lag 2015 bei 1,28 Mio.

Die Frage, wie das Betreuungsrecht in der Praxis umgesetzt wird, welche Qualitätsstandards dabei leitend sind, ob und ggf. welche strukturellen Qualitätsdefizite es gibt und was die Ursachen hierfür sein könnten, war Gegenstand des Forschungsvorhabens „Qualität in der rechtlichen Betreuung“. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) beauftragte damit das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) in Kooperation mit Frau Prof. Dr. Dagmar Brosey (Professur für Zivilrecht mit dem Schwerpunkt Familienrecht an der Technischen Hochschule Köln). Es sollte dabei auch untersucht werden, ob das derzeitige Vergütungssystem für Berufsbetreuer die richtige Basis für eine qualitativ gute Betreuung darstellt, die das Selbstbestimmungsrecht des Betreuten in den Mittelpunkt stellt. Hierzu sollte überprüft werden, ob die nach Betreuungsdauer sowie Aufenthaltsort und Vermögenssituation der Betreuten pauschalierten Stundenansätze die Realität richtig abbilden und zusammen mit den seit 2005 unveränderten Vergütungssätzen eine ausreichende zeitliche und finanzielle Basis für die Betreuungsführung bilden.

Das Forschungsvorhaben wurde im Zeitraum von November 2015 bis November 2017 durchgeführt und in vier Phasen bearbeitet: In der ersten Phase wurde auf der Grundlage der rechtlichen Bestimmungen und vorliegender konzeptioneller Empfehlungen ein Konzept zur Beschreibung von Betreuungsqualität entwickelt. Das Qualitätskonzept wurde mit dem BMJV und einem Beirat aus Vertretern von Bundes- und Landesministerien, der kommunalen Spitzenverbände, von Interessenverbänden, aus der Praxis und Wissenschaft abgestimmt. Die darin begründeten Qualitätsmerkmale wurden zu Indikatoren weiterentwickelt, um sie empirisch überprüfen zu können. In der zweiten Phase wurden auf dieser Grundlage standardisierte schriftliche Befragungen aller beteiligten Akteure durchgeführt. Weiterhin hat eine Stichprobe von Berufsbetreuern ihren Aufwand für die Betreuungsführung detailliert dokumentiert, und eine Stichprobe selbstständiger Berufsbetreuer hat ihre Einnahmen und Ausgaben erfasst. In der dritten Phase wurden bundesweit qualitative Fallstudien durchgeführt, in deren Rahmen Betreuer, Betreute und nahestehende Personen interviewt wurden. Ein Teil der auf diesem Wege gewonnenen Beschreibungen von Fallkonstellationen wurde zum einen aus rechtlicher Perspektive und zum andern multiperspektivisch unter Hinzuziehung psychologischer und sozialarbeiterischer Perspektiven vertiefend untersucht. In der vierten Phase wurden die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungsschritte in einer integrierten Auswertung zusammengeführt, die Forschungsfragen beantwortet und Handlungsempfehlungen abgeleitet. In Experteninterviews wurden einzelne Fragen vertieft und Einschätzungen zu den Handlungsempfehlungen ermittelt.

Im folgenden Abschnitt 2 werden die wichtigsten Aspekte des Qualitätskonzepts dargestellt. Sodann werden in Abschnitt 3 die empirischen Erhebungen kurz vorgestellt. In

Abschnitt 4 werden die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen berichtet, und in Abschnitt 5 wird ein kurzes Fazit gezogen.

2 Qualitätskonzept

Die vorliegende Untersuchung basiert auf einem Konzept von Betreuungsqualität, das in der ersten Phase ausgearbeitet und im weiteren Fortgang der Untersuchung empirisch überprüft wurde. Es führt aus, dass sich eine gute Betreuungsführung an den Grundprinzipien des Betreuungsrechts orientiert, wie sie sich aus dem Grundgesetz, der UN-BRK und den betreuungsrechtlichen Vorschriften des BGB ergeben. Daraus lassen sich rechtliche Pflichten für die Betreuer ebenso wie für die weiteren beteiligten Akteure ableiten.

Der Betreuer hat nach § 1897 Abs. 1 und § 1901 BGB die Aufgabe, die Angelegenheiten des Betreuten in dem vom Gericht bestimmten Aufgabenkreis rechtlich zu besorgen und ihn in dem hierfür erforderlichen Umfang persönlich zu betreuen. Sein Handeln soll er am Wohl des Betreuten ausrichten und diesem die Möglichkeit erschließen, „im Rahmen seiner Fähigkeiten sein Leben nach seinen eigenen Wünschen und Vorstellungen zu gestalten“ (§ 1901 Abs. 2 Satz 2 BGB). Dabei sind der eigene Lebensentwurf, die konkrete Lebenssituation, die persönlichen Fähigkeiten, die sozialen und sächlichen Ressourcen, die konkreten Auswirkungen seiner Einschränkungen und die finanzielle Lage des Betreuten zu berücksichtigen. Folgende Grundprinzipien sollten handlungsleitend sein:

Die *Selbstbestimmung* des Betreuten ist sicherzustellen. Zugleich soll er vor erheblichen Schädigungen, missbräuchlicher Einflussnahme, Ausbeutung und Fremdbestimmung *geschützt* werden. Die rechtliche Betreuung muss zum einen das Selbstbestimmungsrecht achten, schützen und verwirklichen. Zum anderen muss sie Menschen, die aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung in ihrer Eigenverantwortlichkeit eingeschränkt sind, ein Instrument zur Verfügung stellen, mit dessen Unterstützung sie ihr Selbstbestimmungsrecht in gleicher Weise wie andere Menschen realisieren können. Einem Wunsch des Betreuten ist nur dann nicht Folge zu leisten, wenn dessen Erfüllung höherrangige Rechtsgüter des Betreuten gefährden oder seine gesamte Lebens- und Versorgungssituation erheblich verschlechtern würde und nicht Ausfluss seines Selbstbestimmungsrechts ist. Ein Wunsch, der dem objektiven Interesse massiv entgegensteht, löst die Schutzfunktion der rechtlichen Betreuung aus. In diesem Fall hat der Betreuer den Betreuten zu beraten und auf die Gefahrenlage sowie auf Handlungsalternativen hinzuweisen. Denn die Gewährleistung des *individuellen und subjektiven Wohl* des betreuten Menschen ist das zentrale Ziel der Betreuung.

Nach dem Grundsatz der *Erforderlichkeit* soll eine Betreuung nur dann eingerichtet werden, wenn alternative Möglichkeiten der Unterstützung nicht oder nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Auch die Betreuungsführung ist auf das Erforderliche beschränkt: Die vorrangige Aufgabe des Betreuers ist die Unterstützung der Entscheidungsfindung des Betreuten; die Möglichkeit der Stellvertretung soll der Betreuer nur nutzen, wenn und soweit sie zur Umsetzung des Willens, der Wünsche und Präferenzen des Betreuten oder seines subjektiven individuellen Wohls erforderlich ist. Der freie Wille des Betreuten, aktuell oder früher geäußert, ist stets zu beachten, und der Betreuer muss dessen Wünschen entsprechen, sofern diese dem Wohl des Betreuten nicht zuwiderlaufen. Rechtli-

che Betreuung ist eine personenzentrierte Unterstützung und muss variabel auf die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten der betreuten Menschen eingehen.

Die Unterstützung erfolgt als *persönliche Betreuung* mit der Pflicht, wichtige Angelegenheiten vor ihrer Erledigung mit dem Betreuten zu besprechen, auch um seine Wünsche zu erfahren und sein subjektives Wohl richtig einschätzen zu können. Der Betreuer berät den Betreuten und zeigt ihm ggf. die Vor- und Nachteile einer Entscheidung auf, damit dieser eine eigene Entscheidung treffen kann.

Weiterhin soll die Betreuung *transparent* und *zum Wohl des Betreuten* geführt werden. Daher steht der Betreuer unter der *Aufsicht des Betreuungsgerichts*, das die Einhaltung seiner Pflichten überprüft. Dazu muss der Betreuer wichtige Vorgänge dokumentieren und seine Berichts- und Rechnungslegungspflicht gegenüber dem Gericht erfüllen. Der Betreuer muss *redlich und zuverlässig* sein. Er muss die Interessen des Betreuten von seinen eigenen trennen können und darf die eigenen Interessen nicht über die des Betreuten stellen. Auch darf er dem Betreuten nicht seine eigenen Vorstellungen aufzwingen, auch nicht durch List, Tücke oder Vorenthalten von Informationen, sondern er hat dessen Selbstbestimmungsrecht zu achten und muss die Grundlagen für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts des Betreuten schaffen. Er muss die Vermögen voneinander getrennt verwalten. Interessenkollisionen hat er unverzüglich anzuzeigen und Handlungen im Rahmen bestehender Interessenkollisionen zu unterlassen. Seine Tätigkeit muss der Betreuer frei und unabhängig von Interessen anderer Personen oder Institutionen ausüben.

Das gesetzliche Leitbild geht von einem *Vorrang ehrenamtlicher Betreuung* aus. Ein Berufsbetreuer soll nur bestellt werden, wenn kein geeigneter ehrenamtlicher Betreuer zur Verfügung steht. Die im Betreuungsrecht bestimmten Pflichten des Betreuers unterscheiden sich grundsätzlich nicht danach, ob die Betreuung ehrenamtlich oder beruflich geführt wird. Allerdings müssen Berufsbetreuer strukturell weitergehende Voraussetzungen erfüllen als ehrenamtliche Betreuer. Ein Berufsbetreuer muss seine Arbeit im Sinne einer Professionalisierung mit einem Mindestmaß an Fachkenntnis, Kompetenz und Effizienz durchführen können, um den qualitativen Ansprüchen an die Betreuung zu genügen. Der ehrenamtliche Betreuer muss seine betreuungsrechtlichen Pflichten kennen und muss über die Möglichkeit der Fortbildung, Beratung und Unterstützung durch das Betreuungsgericht, die Betreuungsbehörde und den Betreuungsverein unterrichtet werden.

Die Betreuungsgerichte, die Betreuungsbehörden und die Betreuungsvereine sollen vor allem die Qualität der Betreuungsführung sicherstellen:

Die *Betreuungsgerichte* entscheiden über die Einrichtung, den Umfang und die Aufhebung einer Betreuung und eines Einwilligungsvorbehaltes sowie über die Auswahl und Bestellung des Betreuers. Zu ihren Aufgaben gehören die Beratung von Betreuern und die Mitwirkung bei der Einführung der Betreuer in ihre Aufgaben. Während einer Betreuung sind zahlreiche Rechtshandlungen des Betreuers durch das Gericht zu genehmigen. Die Gerichte führen außerdem die Aufsicht über den Betreuer (s.o.) und schreiten gegen Pflichtwidrigkeiten ein. Das Betreuungsgericht hat den Betreuer zu entlassen, wenn seine Eignung, die Angelegenheiten des Betreuten zu besorgen, nicht mehr gewährleistet ist oder ein anderer wichtiger Grund für die Entlassung vorliegt. Im Rahmen

der Aufsicht kann das Betreuungsgericht auch bei Konflikten zwischen Betreutem und Betreuer vermitteln.

Die *Betreuungsbehörden* haben strukturell steuernde Aufgaben (z.B. Sicherstellung der Einführung und Fortbildung von Betreuern und Bevollmächtigten, Förderung der Tätigkeit von Betreuungsvereinen, Aufklärung und Beratung über Vollmachten und Betreuungsverfügungen) und einzelfallbezogene Aufgaben (z.B. die Beglaubigung von Unterschriften und Handzeichen unter vorsorgende Verfügungen). Sie unterstützen außerdem das Betreuungsgericht durch die Erstellung eines Sozialberichts insbesondere zur Lebenssituation eines potentiell zu Betreuenden und zur Erforderlichkeit der Betreuung einschließlich geeigneter anderer Hilfen. Auf Aufforderung des Betreuungsgerichts schlägt die Betreuungsbehörde einen geeigneten Betreuer vor. Die Betreuungsbehörden unterstützen Betreuer und Bevollmächtigte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, insbesondere auch bei der Erstellung eines Betreuungsplans. Des Weiteren sorgt die Behörde dafür, dass in ihrem Bezirk ein ausreichendes Angebot zur Einführung der Betreuer und der Bevollmächtigten in ihre Aufgaben und zu ihrer Fortbildung vorhanden ist.

Die *Betreuungsvereine* haben die Aufgabe, ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen und diese in die Betreuung einzuführen, sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beraten und zu unterstützen. Auch im Bereich der Vorsorge und Betreuungsvermeidung übernehmen sie eine wichtige Rolle, indem sie über vorsorgende Möglichkeiten informieren und beraten sowie Bevollmächtigte beraten und unterstützen. Daneben führen die Betreuungsvereine durch ihre hauptamtlichen Mitarbeiter berufliche Betreuungen.

Um die einzelnen Aspekte der so definierten „Betreuungsqualität“ empirisch überprüfen zu können, wurden *Qualitätsindikatoren* gebildet. Indikatoren sind Kennzahlen, die empirische Tatbestände und Prozesse so abbilden, dass sie vergleichbar werden und Entwicklungen über längere Zeiträume deutlich machen. Sie ermöglichen Aussagen zur Strukturqualität (z.B. Qualifikationen, Büroorganisation), Prozessqualität (Kommunikation mit den Betreuten, Anwendung von Methoden) und Ergebnisqualität (Zielerreichung und Zufriedenheit der Beteiligten). Sie tragen zur Beantwortung der Frage bei, welchen Qualitätsgrad eine erbrachte Leistung erreicht hat.

3 Methoden der empirischen Überprüfung

Die aus dem Qualitätskonzept abgeleiteten Indikatoren wurden in Befragungsinstrumenten operationalisiert und unter Einsatz von quantitativen und qualitativen Methoden empirisch überprüft. Dabei wurden verschiedene Methoden zur Messung unterschiedlicher Typen von Indikatoren angewendet; dazu gehören die Abfrage von dokumentierten Zahlen und Daten ebenso wie Erfahrungsberichte und Einschätzungen zu verschiedenen Sachverhalten. Alle am Betreuungsprozess beteiligten Akteure wurden in diese empirischen Untersuchungsschritte einbezogen. Die Fragebögen wurden unter Beteiligung des Beirats entwickelt und in Pretests auf Verständlichkeit, Praktikabilität und inhaltliche Relevanz geprüft, bevor sie in der Feldphase eingesetzt wurden. Die Befragungen erfolgten zum Teil als Online-Befragungen, zum Teil durch E-Mail-Versand

von ausfüllbaren PDF-Dateien und zum Teil auch durch Postversand gedruckter Fragebögen.²

In der *Befragung der Berufsbetreuer* (einschließlich Vereinsbetreuer) wurden allgemeine Angaben zu den Betreuern, der Betreuungstätigkeit und den geführten Betreuungen sowie spezifische Fragen zu Themen wie persönliche Betreuung und Erreichbarkeit, Autonomie und Wünsche der Betreuten, Vernetzung der Betreuer und Formen der Unterstützung gestellt. Diese Befragung wurde im Zeitraum von 5. Juli bis 10. Oktober 2016 durchgeführt. Daran beteiligten sich 2.460 Berufsbetreuer, deren Angaben sich auf insgesamt rd. 91.000 Betreuungen beziehen. Darunter waren 1.831 selbstständige Berufsbetreuer und 629 Vereinsbetreuer. Bezogen auf die geschätzte Grundgesamtheit beteiligten sich 15,3 % aller Berufsbetreuer (14,0% der selbstständigen Berufsbetreuer und 22,5 % der Vereinsbetreuer). Die Repräsentativität des Datensatzes der Berufsbetreuerbefragung wurde anhand der regionalen Verteilung nach Bundesländern validiert und zusätzlich durch eine zweifache Gewichtung nach Berufsgruppen und Vergütungsstufen in Orientierung an statistischen Rahmendaten erhöht.

An der *Zeitbudgeterhebung* beteiligten sich 215 Berufsbetreuer, die den tatsächlichen Zeitaufwand für 7.910 laufende Betreuungsfälle für jeweils einen Monat dokumentierten. Diese Daten weisen eine hohe Qualität auf und konnten für differenzierte Analysen genutzt werden.

An der Erhebung der *Einnahmen und Ausgaben* in den Jahren 2008, 2013 und 2014 beteiligten sich dagegen nur 101 selbstständige Berufsbetreuer, daher wurden die Ergebnisse dieser Erhebung für die weiteren Analysen nicht verwendet. Für Vergleichsanalysen zur Entwicklung vergleichbarer Vergütungen wurden statistische Rahmendaten herangezogen.

Relevante Themenbereiche der *Befragung von ehrenamtlichen Betreuern* waren u.a. allgemeine Angaben zu den geführten Betreuungen, Kommunikation, Berücksichtigung des Willens des Betreuten, Informations- und Unterstützungsangebote. Diese Befragung wurde im Zeitraum von 25. August bis 10. Oktober 2016 durchgeführt. Neben einer Online-Version wurde auch eine gedruckte Version des Fragebogens an weniger internet-affine ehrenamtliche Betreuer verteilt. An dieser Befragung beteiligten sich bundesweit rd. 1.500 ehrenamtliche Betreuer, davon konnten 1.324 Fragebögen in die Auswertung einbezogen werden. Geht man von einer Zahl von rd. 585.900 ehrenamtlichen Betreuern aus, so haben sich 0,2% von ihnen an dieser Befragung beteiligt.

Die *Befragung der Betreuungsgerichte* wurde als getrennte Befragung von Richtern und Rechtspflegern konzipiert, die durch statistische Angaben von den Gerichtsverwaltungen ergänzt wurde. Die Befragung der *Richter* beinhaltet zu einem großen Teil Fragen dazu, wie diese bei der Auswahl der Betreuer vorgehen und welche Anforderungen sie hier stellen (können). Der Befragungsteil der *Rechtspfleger* umfasste Fragen zur Einführung und Beratung von Betreuern sowie zur Kontrolle der Betreuer durch Berichtslegung und andere Maßnahmen. Diese Befragungen wurden im Zeitraum von 08. November 2016 bis 15. Januar 2017 durchgeführt. An den Befragungen beteiligten sich 191 Verwaltun-

2 Die Fragebögen können auf der folgenden Homepage eingesehen werden:
www.isg-institut.de/qualitaet-in-der-rechtlichen-betreuung.

gen von Amtsgerichten (Beteiligungsquote von 32,8%) sowie 196 Richter (geschätzte Beteiligungsquote 10,0%) und 385 Rechtspfleger (geschätzte Beteiligungsquote 15,0%).

Die *Betreuungsbehörden* wurden insbesondere zur Auswahl geeigneter Betreuer, zur Einführung, Beratung und Unterstützung der Betreuer und zu Schwierigkeiten im Rahmen der rechtlichen Betreuungen befragt. Diese Befragung fand vom 16. Januar bis zum 20. Februar 2017 anhand eines ausfüllbaren PDF-Fragebogens statt. An dieser Befragung beteiligten sich 216 Behörden (Beteiligungsquote von 48,1%).

Die *Befragung der Betreuungsvereine* umfasste u.a. Fragen zur Gewinnung, Einführung und Begleitung ehrenamtlicher Betreuer, zur Aufsicht und Kontrolle der betreuungsführenden Vereinsmitarbeiter und zu ihrer Finanzierungssituation. Diese Befragung wurde vom 28. März 2017 bis zum 10. Mai 2017 durchgeführt. 351 Betreuungsvereine beteiligten sich daran, was einem Rücklauf von 42,7% entspricht.

In einer Reihe von *Fallstudien* wurde die konkrete Ausgestaltung von Betreuungsprozessen ermittelt, um relevante Einflussfaktoren auf die Betreuungsqualität multiperspektivisch untersuchen zu können. Dabei wurde die Interaktion zwischen Betreuer und Betreutem im Rahmen einer Betreuungssituation als ein „Fall“ gesehen, der aus der Perspektive der beteiligten Akteure beschrieben und anschließend analysiert wurde. Neben der betreuten Person (N=68) und deren Betreuer (N=53) als unmittelbar an den Betreuungsabläufen beteiligten Akteuren wurden in einigen Fällen zusätzlich auch Personen aus dem Umfeld des Betreuten (N=24), wie z.B. Angehörige, Pfleger oder Freunde, einbezogen. Nachdem ein Zugangsversuch zu Interviewpartnern über die regional ansässigen Verbände in ausgewählten Regionen sich als nicht erfolgreich erwiesen hatte, wurden über Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine teilnahmeinteressierte Betreuer kontaktiert, die wiederum Kontakt zu teilnahmeinteressierten Betreuten und ggf. nahestehenden Personen herstellten. Die in einen „Fall“ einbezogenen Personen wurden in persönlichen (voneinander unabhängigen) Gesprächen anhand eines Interviewleitfadens befragt. Es wurde sichergestellt, dass die Aussagen des Betreuten im Gespräch mit dem Betreuer nicht thematisiert wurden. Die Fallstudien wurden im Zeitraum von Mitte März bis Ende Juni 2017 durchgeführt. Von den 68 Fallstudien betrachten 43 Fallstudien beruflich geführte Betreuungen – davon 25 durch selbstständige Berufsbetreuer und 18 durch Vereinsbetreuer geführt. 25 der Fallstudien betrachten ehrenamtlich geführte Betreuungen – davon 14 durch ehrenamtliche Fremdbetreuer sowie 11 durch Angehörigenbetreuer geführt. Die Fallstudien waren regional auf das gesamte Bundesgebiet verteilt. Die Auswertung und Analyse der dokumentierten Interviews erfolgte zum einen als multiperspektivische Fallanalyse durch ein interdisziplinäres Forschungsteam und zum anderen aus rechtswissenschaftlicher Perspektive.

Nach Erstellung des Berichtsentwurfs und der Handlungsempfehlungen wurden telefonische *Experteninterviews* geführt, um ergänzende Fragen beantworten sowie Einschätzungen zu den Forschungsergebnissen und Handlungsempfehlungen gewinnen zu können. Dazu wurden im September 2017 Gespräche mit zehn Experten geführt.

4 Wichtigste Ergebnisse und Schlussfolgerungen

4.1 Beruflich geführte Betreuungen

Im Hinblick auf die *Strukturqualität* der beruflich geführten rechtlichen Betreuung hat die Untersuchung einen hohen Qualifikationsstand der Berufsbetreuer ergeben: 73% von ihnen haben eine akademische Ausbildung; zwei Drittel verfügen über eine langjährige Berufserfahrung, bevor sie mit der Tätigkeit als Betreuer angefangen haben, und zwei Drittel haben Vorerfahrungen über Praktika oder ehrenamtliches Engagement gesammelt.

Ihre Kenntnisse im Kernbereich des Betreuungsrechts schätzen rd. 90% der Berufsbetreuer als gut ein, aber in angrenzenden, speziellen Rechtsgebieten sind es teilweise deutlich weniger. Dieses Bild zeigt sich auch bei betreuungspraktischen Kenntnissen: Auch hier sind gute oder hohe Fachkenntnisse bei grundlegenden Themen sehr verbreitet, während sich in einigen Spezialgebieten viele Berufsbetreuer höchstens fachliche Grundkenntnisse attestieren – manche sogar keine Kenntnisse, die über das Wissen hinausgehen, das man normalerweise durch Lebenserfahrung erwirbt.

Es war zu erwarten, dass nicht alle Berufsbetreuer zu jedem Zeitpunkt ihrer Laufbahn und in jedem Kenntnisgebiet fachliche Experten sind; außerdem gibt es Kenntnisgebiete, die nicht für alle Betreuungen notwendig sind. Betreuungsgerichte und Betreuungsbehörden stehen also bei der Auswahl von Berufsbetreuern vor der Aufgabe einzuschätzen, welche Kenntnisse für den entsprechenden Fall besonders wichtig sind oder absehbar wichtig werden können. Die Ergebnisse liefern gezielte Hinweise dafür, in welchen Kenntnisgebieten besondere Aufmerksamkeit notwendig ist: So attestiert sich beispielsweise ein Drittel der Berufsbetreuer maximal Grundkenntnisse zu den Möglichkeiten zur Vermeidung von unterbringungsähnlichen Maßnahmen.

Die erfreulich hohe Verbreitung derjenigen Kenntnisse, die für alle oder so gut wie alle Betreuungen notwendig sind, darf weiterhin nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch hier ernstzunehmende Anteile der Berufsbetreuer gibt, die sich selbst maximal Grundkenntnisse attestieren (z.B. Betreuungsrecht 13%, Gesprächsführung 19%). Es sollte deshalb geprüft werden, ob Berufsbetreuer zu Beginn ihrer Tätigkeit über diese Fachkenntnisse im rechtlichen und psychosozialen Bereich verfügen. Weiterhin sollte auf geeignete Weise sichergestellt werden, dass Berufsbetreuer dieses Wissen auf einem aktuellen Stand halten.

Bei weiteren Aspekten der Strukturqualität zeigt sich ein heterogenes Bild: Organisatorische Fragen scheinen weitgehend befriedigend geklärt, aber einzelne Defizite werden beim Datenschutz, der Verfügbarkeit von Räumlichkeiten, beim Versicherungsschutz und bei Vertretungsregelungen für den Verhinderungsfall deutlich. Beim Umgang mit den Daten der Betreuten und möglichen Vertretungsregelungen wird hier zunächst Regelungsbedarf durch den Gesetzgeber gesehen. Eine angemessene Vermögensschadenversicherung sollte dagegen jeder selbstständige Berufsbetreuer abschließen. Ob eine solche besteht, sollten Betreuungsbehörden und -gerichte bei Einrichtung und Verlängerung von Betreuungen überprüfen. Rund jedem zehnten Vereinsbetreuer und jedem vierten selbstständigen Berufsbetreuer steht kein Raum für ungestörte und unbeobachtete Gespräche zur Verfügung. Die Betreuungsbehörden sollten deshalb bei der Auswahl des Betreuers auch beachten, dass in dem konkreten Betreuungsverhältnis zumin-

dest auf einer Seite geeignete Räumlichkeiten für ungestörte Gespräche zur Verfügung stehen.

Die *Prozessqualität* der Betreuungsführung bemisst sich unter anderem an der Qualität und der angemessenen Häufigkeit persönlicher Kontakte. Zur Häufigkeit wurde festgestellt, dass die Mehrheit der Berufsbetreuer so gut wie alle ihre Betreuten im letzten Quartal wenigstens einmal getroffen hat. Mit 16% hat aber auch ein nicht unbedeutender Anteil der Berufsbetreuer weniger als 60% seiner Betreuten im letzten Quartal getroffen. Diese und weitere Ergebnisse erwecken den Eindruck, dass ein Teil der Berufsbetreuer die ihnen obliegende Pflicht zur persönlichen Betreuung nicht im wünschenswerten Umfang erfüllt. Die Wahrnehmung der Kontaktpflichten eines rechtlichen Betreuers scheint dabei – zumindest bezüglich der Häufigkeit – nicht mit der Anzahl der geführten Betreuungen zusammenzuhängen. Es sollte in Erwägung gezogen werden, den Gerichten einen gesetzlichen Auftrag zur fallbezogenen Bestimmung von Untergrenzen des persönlichen Kontaktes oder zu einer entsprechenden Vereinbarung unter Einbeziehung von Betreuer und Betreutem zu erteilen.

Um den Wünschen und Präferenzen des Betreuten entsprechend handeln und die Betreuten bei ihrer eigenen Entscheidungsfindung unterstützen zu können, müssen Betreuer zwischen ihren eigenen Vorstellungen und denen ihrer Betreuten unterscheiden können. Diesbezüglich fällt auf, dass etwa ein Fünftel der Vereinsbetreuer und etwa ein Viertel der Berufsbetreuer hier kein spezielles Vorgehen haben. Weiterhin nutzt zwar mehr als die Hälfte der Vereinsbetreuer, aber nur etwa ein Viertel der selbstständigen Berufsbetreuer die Möglichkeit, im Rahmen einer professionellen Supervision diese Fähigkeit zu stärken. Die Möglichkeiten und Anreize dazu sollten erhöht werden.

Zur Stärkung der Autonomie und Selbstbestimmung des Betreuten setzen die Berufsbetreuer in geeigneten Fällen ein breites Repertoire an Maßnahmen ein. Allerdings sehen rd. 60% von ihnen für weniger als die Hälfte ihrer Betreuten überhaupt die Möglichkeit zur Stärkung ihrer Autonomie und Selbstbestimmung, während rd. 20% diese Möglichkeit bei mehr als der Hälfte ihrer Betreuten sehen. Daher erscheint es zielführend, Fortbildungen und Erfahrungsaustausch zu der Frage zu fördern, welche Maßnahmen in verschiedenen Lebensbereichen zur Stärkung der Autonomie und Selbstbestimmung beitragen können.

Wenn es Schwierigkeiten dabei gibt, die Betreuten bei ihrer eigenen Entscheidungsfindung zu unterstützen, wird unter anderem ein Mangel an (vergüteter) Zeit als Grund genannt. Außerdem fehlen den Berufsbetreuern ausgereifte Konzepte und Methoden zur Unterstützung der Entscheidungsfindung sowie zur diesbezüglichen Selbstevaluation im Alltag.

Fast alle Berufsbetreuer führen zu Beginn der Betreuung eine Bestandsaufnahme zum Hilfebedarf des Betreuten durch und ermitteln die verfügbaren Ressourcen. Nur in wenigen Fällen erfolgt dies im Rahmen einer fortlaufenden Betreuungsplanung, mit der die weitere Entwicklung im Betreuungsverlauf methodisch beobachtet und ausgewertet werden und insgesamt mehr Transparenz geschaffen werden kann. Der Stellenwert, den die Betreuungsplanung in der fachlichen Diskussion hat, spiegelt sich in ihrer Umsetzung und Bewertung in der Praxis nicht wider. Ebenfalls werden mit den Betreuten nicht oft mündliche oder schriftliche Vereinbarungen über die Betreuungsführung (Betreuungsvereinbarungen) getroffen.

Konflikte mit ihren Betreuten hatten die befragten Berufsbetreuer eher selten, etwas häufiger wird über Konflikte mit Angehörigen berichtet. Wie mit Konflikten umgegangen wird, erschließt sich eher aus den Fallanalysen, da bei der Auswahl der Interviewpartner ausdrücklich auch diejenigen gewünscht waren, bei denen es Konflikte gab.

Die Befragung der Berufsbetreuer hat interessante Befunde hinsichtlich der Handhabung eines Einwilligungsvorbehalts ergeben: Ein Einwilligungsvorbehalt wird zwar von 85% der Berufsbetreuer sensibel gehandhabt, aber 17% sehen darin – entgegen der gesetzlichen Intention – auch ein Mittel der Disziplinierung, und 10% der Berufsbetreuer entscheiden bei dessen Vorliegen überwiegend allein. Häufigere und gründlichere Kontrollen durch die Gerichte erscheinen bei diesem Thema daher erforderlich.

Im Aufgabenkreis der Gesundheitsversorgung begründen die Untersuchungsergebnisse Zweifel daran, ob alle Berufsbetreuer die Behandlungswünsche der Betreuten hinreichend kennen: Im Schnitt wissen Berufsbetreuer für rd. die Hälfte ihrer Betreuten, ob eine Patientenverfügung oder Behandlungsvereinbarung vorliegt. Der Aufgabenkreis Gesundheitsversorgung wird aber bei rd. 80% der Berufsbetreuungen eingerichtet. Es scheint deshalb notwendig, die Prüfung des Vorliegens einer Patientenverfügung oder Behandlungsvereinbarung systematischer in die Betreuung einzubauen.

Im Umgang mit Ärzten und Pflegepersonal lässt ein Teil der Berufsbetreuer den erforderlichen Nachdruck vermissen, mit dem sie auf deren Aufklärungspflicht und das Erfordernis der Berücksichtigung des Willens des Betreuten hinzuweisen haben. Dabei würde es die Berufsbetreuer vermutlich stark unterstützen, wenn Ärzte und Pflegepersonal auch durch institutionelle Akteure (wie z.B. Ärztekammern) besser und regelmäßiger über ihre Pflichten und die Rolle und Aufgaben der Betreuer aufgeklärt würden.

Wenn eine Zwangsmaßnahme (z.B. eine freiheitsentziehende Unterbringung) durchgeführt wurde, überprüfen im Anschluss fast alle Berufsbetreuer routinemäßig in regelmäßigen Abständen, ob die Maßnahme noch erforderlich ist. 8% der Berufsbetreuer überprüfen das allerdings nur in manchen, wenigen oder keinen Fällen, was für die Betroffenen eventuell schwerwiegende Konsequenzen haben kann. Die Gerichte sollten deshalb, wenn sie die Genehmigung zu einer Zwangsmaßnahme erteilen, mit dem Betreuer einen Mindestrhythmus zur Überprüfung der Erforderlichkeit definieren und die Durchführung auch kontrollieren.

Die *Ergebnisqualität* der rechtlichen Betreuung wird aus der jeweiligen Perspektive der beteiligten Akteure unterschiedlich eingeschätzt: Unter den selbstständigen Berufsbetreuern sind zwei Drittel zumindest eher zufrieden mit der Unterstützung, die sie ihren Betreuten geben können; ein gutes Viertel ist sehr zufrieden. Unter den Vereinsbetreuern ist nur ein knappes Fünftel sehr zufrieden mit der Unterstützung. Auch sind unter den Vereinsbetreuern etwas weniger, die zumindest eher zufrieden sind.

4.2 Ehrenamtlich geführte Betreuungen

Im Hinblick auf die *Strukturqualität* ehrenamtlicher Betreuung ergibt sich aus der Untersuchung, dass das Informations- und Kenntnisniveau erwartungsgemäß niedriger ist als bei Berufsbetreuern. Allerdings wird das Angebot einer Begleitung durch die Betreuungsvereine unzureichend in Anspruch genommen. Auch werden andere Angebote der Beratung nicht genügend genutzt. Vor allem Angehörigenbetreuer haben oft Schwierigkeiten mit einer klaren Rollenabgrenzung. Aus der Untersuchung ergibt sich deshalb bei

ehrenamtlich geführten Betreuungen ein Handlungsbedarf: Es sollte durch geeignete Maßnahmen erreicht werden, dass alle Betreuer die wichtigsten rechtlichen und psychosozialen Kenntnisse, die im entsprechenden Betreuungsfall gebraucht werden, möglichst vor Beginn der Betreuung (Fremdbetreuer) oder rasch nach der Bestellung (Angehörigenbetreuer) erwerben.

Ein Hindernis bei der Inanspruchnahme von Beratung scheint für jeden zehnten ehrenamtlichen Betreuer zu sein, dass sie die richtigen Ansprechpartner nicht kennen. Daher sollten Betreuungsgerichte stärker dafür Sorge tragen, dass es für ehrenamtliche Betreuer auf einfache Weise möglich ist, Kontakt zu den für ihre Anliegen zuständigen Personen aufzunehmen.

Bei der Leistungsbeantragung, beim Datenschutz und bei den Dokumentationsanforderungen werden bei ehrenamtlichen Betreuern häufiger Defizite deutlich als bei Berufsbetreuern. Diese Aspekte sollten bei der Betreuerbestellung durch die Betreuungsbehörden und beim Verpflichtungsgespräch durch die Rechtspfleger verstärkt erläutert und Hilfestellung angeboten werden.

Ebenso wie bei den beruflich geführten Betreuungen wurde auch bei den ehrenamtlich geführten Betreuungen durch die Befragung deutlich, dass nur ein Teil der Betreuten durch eine Vertretungsregelung für den Fall einer unerwarteten Verhinderung des Betreuers abgesichert ist. Auch bezüglich ehrenamtlich geführter Betreuungen wird zunächst als notwendig erachtet, dass die Fragen der Vertretung durch den Gesetzgeber geklärt werden.

Die *Prozessqualität* der ehrenamtlichen Betreuung ist zum einen dadurch geprägt, dass deutlich häufiger persönliche Kontakte gepflegt werden, auch wenn Angehörigenbetreuer mit dem Betreuten nicht in einem Haushalt leben. Zum anderen ist aber auch hier die Informationslage der ehrenamtlichen Betreuer schlechter als die der Berufsbetreuer, worunter unter anderem die Aufklärung der Betreuten über ihre Rechte sowie die Unterstützung einer selbstständigen Entscheidungsfindung leiden. Es wurde bereits im Hinblick auf die Strukturqualität festgestellt, dass ehrenamtlichen Betreuern vielfach wichtige Kenntnisse fehlen, welche die Voraussetzung für eine qualitativ gute Betreuungsführung bilden. Die allgemeine Handlungsempfehlung, den erforderlichen Kenntnisstand durch geeignete Maßnahmen bei allen Betreuern sicherzustellen (s.o.), gilt also auch bezüglich der Erkenntnisse zur Prozessqualität. Im Folgenden werden bestimmte Themengebiete hervorgehoben, in denen eine Verbesserung des Kenntnisstands besonders erforderlich erscheint:

Nur ein Drittel der ehrenamtlichen Betreuer legt zu Beginn der Betreuung gemeinsam mit dem Betreuten Ziele fest, und nur wenige Betreuer organisieren eine Beratung des Betreuten durch Fachleute.

Es wird deutlich, dass ehrenamtliche Betreuer (und darunter Angehörigenbetreuer noch stärker als Fremdbetreuer) sich vor allem in den sensiblen Bereichen der Ermittlung eines nicht klar geäußerten Willens, der unterstützten Entscheidungsfindung und des Umgangs mit einem Einwilligungsvorbehalt merklich von Berufsbetreuern unterscheiden. So lassen sich weniger als die Hälfte der Angehörigen- und Fremdbetreuer von einem Betreuungsverein oder einem Betreuungsgericht über geeignete Methoden beraten, einen nicht klar artikulierten Willen in Erfahrung zu bringen. Ein Drittel der ehrenamtlichen Fremdbetreuer und fast die Hälfte der Angehörigenbetreuer sieht keine Mög-

lichkeit zur Unterstützung des Betreuten bei einer selbstständigen Entscheidungsfindung. Etwa ein Zehntel der Angehörigenbetreuer ist nicht darüber informiert, ob bei ihrem Betreuten ein Einwilligungsvorbehalt vorliegt, bei den Fremdbetreuern ist dieser Anteil etwas geringer. Wenn ein Einwilligungsvorbehalt angeordnet ist, entscheidet ein Fünftel der ehrenamtlichen Betreuer überwiegend oder immer allein.

Wenn Konflikte zwischen ehrenamtlichen Betreuern und ihren Betreuten auftreten, zeigt sich auch im Hinblick auf Methoden des Konfliktmanagements ein geringerer Kenntnisstand. Für die Hälfte der Fremdbetreuer ist der Rat von Einrichtungsmitarbeitern eine wichtige Hilfe, und etwa ein Drittel der Fremdbetreuer gibt an, sich in solchen Fällen Hilfe von Außenstehenden einzuholen, z.B. von einer Beratungsstelle. Angehörigenbetreuer beziehen dagegen bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Betreuten seltener weitere Personen mit ein und bemühen sich weniger um eine diesbezügliche Beratung.

Besonders bei medizinischer Behandlung treten ehrenamtliche Betreuer oft zurückhaltend auf. Eine Mehrheit der Angehörigen- und Fremdbetreuer verlässt sich auf die Einschätzung des behandelnden Arztes. Während der Arztgespräche intervenieren zwei Drittel der ehrenamtlichen Betreuer, um eine verständliche Aufklärung des Betreuten sicherzustellen, und achten darauf, dass direkt mit dem Betreuten gesprochen wird, ein Drittel tut dies nicht. Weniger als die Hälfte von ihnen weisen den Arzt erforderlichenfalls auf die Rechte der Betreuten hin. Das Auftreten gegenüber Ärzten und auch die Kenntnis von Patientenverfügungen erscheinen bei ehrenamtlichen Betreuern noch schwächer als bei Berufsbetreuern zu sein.

Ehrenamtliche Fremdbetreuer wissen bei rund einem Viertel ihrer Betreuten nicht, ob eine Patientenverfügung vorliegt, auch wenn sie für den Aufgabenkreis der Gesundheitsversorgung bestellt sind. Angehörigenbetreuer sind hierüber weitaus besser informiert. Es wird auch für ehrenamtlich geführte Betreuungen empfohlen, die Prüfung des Vorliegens einer Patientenverfügung oder Behandlungsvereinbarung systematischer in die Betreuung einzubauen, denn der Wille der Betreuten als Patient kann nur durchgesetzt werden, wenn er bekannt ist.

Mit der Unterstützung, die sie für ihre Betreuten leisten können, sind ehrenamtliche Betreuer deutlich zufriedener als Berufsbetreuer. Die *Ergebnisqualität* wird von ihnen also hoch eingeschätzt. Die Mehrheit der Fremd- und Angehörigenbetreuer ist zumindest eher zufrieden, hohe Anteile sind sogar sehr zufrieden mit der Unterstützung, die sie geben können.

4.3 Aufgabenwahrnehmung der Gerichte, Behörden und Vereine

4.3.1 Einrichtung und Verlängerung einer Betreuung sowie Auswahl der Betreuer

Die Betreuungsgerichte tragen durch ihr Vorgehen bei der Einrichtung, Aufhebung oder Verlängerung einer Betreuung sowie bei der Auswahl geeigneter Betreuer maßgeblich zur Qualität der rechtlichen Betreuung bei.

Bezüglich der Einrichtung und der Entscheidung über die Verlängerung einer Betreuung deuten die Ergebnisse darauf hin, dass eine stärkere Orientierung der Richter am Erforderlichkeitsgrundsatz notwendig ist. Das gilt einerseits für den Umfang der Betreuung: Es wurde beispielsweise festgestellt, dass gut die Hälfte der Berufsbetreuungen den

Aufgabenkreis der Aufenthaltsbestimmung umfassen. Fast ein Viertel der Berufsbetreuungen sind sehr umfangreich, denn sie umfassen gleichzeitig Gesundheits- und Vermögenssorge, Aufenthaltsbestimmung sowie Wohnungs- und Behördenangelegenheiten. Weiterhin scheinen Berufsbetreuer mit 14% bei einem sehr hohen Anteil ihrer Betreuungen ausdrücklich für alle Angelegenheiten bestellt zu sein. Eine durchgehendere Orientierung am Erforderlichkeitsgrundsatz erscheint auch bei den Überprüfungsfristen angezeigt, denn 43% der befragten Richter nutzen die Möglichkeit einer Verkürzung der gesetzlichen Höchstfrist von sieben Jahren bei weniger als der Hälfte der Fälle oder so gut wie nie.

Eine wichtige „Stellschraube“ zur Qualitätssicherung stellen die Kriterien zur Auswahl eines geeigneten Betreuers dar. Die Betreuungsbehörden orientieren sich bei der Auswahl eines Betreuers für den Betreuervorschlag in der Regel an allgemeinen Empfehlungen und Richtlinien. In diesem Zusammenhang sprechen sich die meisten Betreuungsbehörden für bundeseinheitliche Richtlinien aus. Es wird in diesem Zusammenhang empfohlen, die Qualifikationsanforderungen an die Berufsbetreuer in Gestalt von bundeseinheitlichen und klar überprüfbaren gesetzlichen Kriterien zu definieren und konsequent anzuwenden. Ein im Gesetz vorgesehene Kriterium für die Eignung ist die Zahl der Betreuungen, die ein Berufsbetreuer bereits führt, da sich die Betreuungsqualität durch Überlastung verschlechtern könnte. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden weder bezüglich der Kontakthäufigkeit noch bezüglich weiterer Kriterien Qualitätsunterschiede festgestellt, die sich in einfacher Weise an der Anzahl der geführten Betreuungen festmachen ließen. Den Betreuungsbehörden und Betreuungsgerichten wird empfohlen, die Anzahl der geführten Betreuungen in jedem Verfahren zur Kenntnis zu nehmen und bei hohen Zahlen nachzuforschen, ob und wie der Betreuer seiner Verantwortung nachkommt und ob seine Arbeitsweise in der konkreten Betreuung passend ist. Im Sozialbericht, den die Betreuungsbehörde erstellt, steht die Lebenssituation des Betroffenen im Vordergrund, aber auch dessen Sichtweise zum vorgeschlagenen Betreuer wird behandelt. Der Sozialbericht und insbesondere die darin erhobene Sichtweise des Betroffenen sollten im Rahmen der Betreuerauswahl stärker gewichtet werden als bisher.

Es wurde festgestellt, dass die meisten Betreuungsbehörden und -vereine durch regelmäßige Teilnahme an den regionalen Arbeitsgemeinschaften miteinander vernetzt sind, was für Richter und Rechtspfleger aber nicht in gleicher Weise gilt. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass dieser Umstand das in vielen Fragen notwendige, regional vernetzte Arbeiten behindert. Deshalb sollte die Teilnahme an regionalen Arbeitsgemeinschaften auch für Betreuungsrichter und -rechtspfleger als deren Aufgabe anerkannt und als Arbeitszeit berücksichtigt werden.

4.3.2 Einführung und Begleitung von Betreuern

Eine fachlich fundierte Einführung zu Beginn der Betreuertätigkeit ist für deren Qualität ebenso wichtig wie eine fortlaufende Begleitung durch Weiterbildung und Beratung in Konfliktsituationen. Bei dieser Aufgabe sollten die Betreuungsbehörden mehr Eigeninitiative zeigen. Insgesamt wird ein Verbesserungsbedarf an bestehenden Beratungsangeboten gesehen: Betreuungsgerichte, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine beklagen, dass sie mit ihren Informations- und Beratungsangeboten ihre Zielgruppe nicht wie gewünscht erreichen. Allerdings wird die Bedarfsgerechtigkeit der Angebote nicht

genügend überprüft, und in vielen Regionen scheint es keine dezidierte Koordination oder Abstimmung der Angebote der verschiedenen Akteure zu geben. Gerade bei den einführenden Informationsangeboten könnte der Aufwand für einen Ausbau des Angebots gering gehalten werden, indem bereits vorhandene standardisierte Konzepte häufiger eingesetzt werden.

Von einer flächendeckenden Versorgung mit Informationsmaterial, das sich an Betreute oder an potentiell Betreute richtet, kann den Befragungen zufolge nicht gesprochen werden. Während immerhin mehr als die Hälfte der Behörden und Vereine solches Material bereithält, sind es bei Gericht nur etwa ein Viertel der Richter und noch weniger Rechtspfleger. Noch schlechter ist die Versorgung mit Informationen in leichter Sprache oder in gängigen Fremdsprachen. Hochwertiges und barrierefreies Informationsmaterial für (potentiell) Betreute flächendeckend verfügbar zu machen, dürfte daher eine leicht umsetzbare Verbesserung darstellen.

Einführungsgespräche mit dem Betreuer und dem Betroffenen (nach § 289 Abs. 2 FamFG) werden in vergleichsweise wenigen Fällen durchgeführt. Nach Auswertung der Fallstudien spielt allerdings die Aufklärung über die Betreuung eine gewichtige Rolle, um Ängste und Vorbehalte der Betroffenen vor einer rechtlichen Betreuung abzubauen. Das wiederum scheint positive Auswirkungen auf den Betreuungsverlauf zu haben. Es wird deshalb empfohlen, dass Rechtspfleger häufiger Einführungsgespräche unter Beteiligung des Betreuten führen.

Die gleichzeitige Bestellung eines ehrenamtlichen und eines beruflichen Betreuers in einem „Tandem“ wird derzeit relativ selten praktiziert. Den wichtigsten Grund dafür sehen die Betreuungsvereine in einer mangelnden Bereitschaft der Richter, Betreuer im Tandem zu bestellen. Dieses Ergebnis deckt sich mit der Erklärung aus einem Expertengespräch, wonach die Möglichkeiten der genauen Ausgestaltung dieses Modells unter Richtern nicht genügend bekannt seien.

4.3.3 Aufsicht und Kontrolle über die Betreuer

Im Hinblick auf die Ausübung der den Gerichten obliegenden Aufsicht und Kontrolle der Betreuer gibt es einerseits positive Erkenntnisse: Wenn Mängel erkannt werden, so wird dem in der Regel nachgegangen. Gemäß der Befragung verfolgen etwa 95% der Rechtspfleger 100% der Fälle, bei denen ihnen ein Verdacht auf einen Mangel bekannt wird.

Andererseits wurde auch ein gewichtiges Defizit festgestellt: Nur an wenigen Gerichten gehört es zur Routine, Angaben der Betreuer gegenüber dem Gericht verdachtsunabhängig stichprobenartig auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen. Sehr viele Rechtspfleger berichten sogar, dass diese Möglichkeit selten oder nie genutzt wird. So werden Angaben in den Rechnungslegungen und den Vermögensverzeichnissen von einem guten Drittel der Rechtspfleger routinemäßig überprüft, Angaben im Jahresbericht nur von etwa einem Fünftel und der Wahrheitsgehalt von ggf. eingeforderten Auskünften sogar noch seltener. Selbst die Jahresbericht-Angaben zur Kontakthäufigkeit wurden in den letzten zwölf Monaten von mehr als der Hälfte der Rechtspfleger in keinem einzigen Fall überprüft, wenn die Angaben selbst keinen Verdacht auf eine Pflichtverletzung weckten. Berichte, deren Angaben bekanntermaßen nicht überprüft werden, reichen als Kontrollinstrument nicht aus. Für die zumindest stichprobenhafte Überprüfung von Angaben

der Betreuer gegenüber dem Gericht sollten deshalb an allen Gerichten ausreichende Kapazitäten geschaffen werden.

Wenn Entscheidungen zu treffen sind, ohne dass der Betreute seinen Wunsch äußern kann, verschaffen sich die Rechtspfleger nicht häufig genug einen eigenen unmittelbaren Eindruck von dem Betreuten. Obgleich die persönliche Anhörung beispielsweise bei Aufgabe der Mietwohnung nach § 299 Satz 2 FamFG obligatorisch ist, verschaffen sich lediglich weniger als 60% der Rechtspfleger immer einen unmittelbaren Eindruck vom Betroffenen.

Eine andere Situation liegt vor, wenn Entscheidungen gegen den (geäußerten) Willen des Betreuten zu treffen sind. Bei etwa der Hälfte der befragten Rechtspfleger kam es im Jahr vor der Befragung vor, dass ein Genehmigungsantrag im Aufgabenkreis der Vermögenssorge bekannterweise nicht dem Wunsch des Betreuten entsprach. In diesen Fällen erkundigen sich die Rechtspfleger meist beim Betreuer, warum er eine Entscheidung gegen den Wunsch des Betreuten für notwendig hält. Häufig hören die Rechtspfleger in diesen Fällen auch den Betroffenen selbst persönlich an, um sein Motiv für die Ablehnung in Erfahrung zu bringen, und überprüfen oft, ob die Angaben des Betreuers zutreffen. Ein Problem besteht allerdings darin, dass weniger als die Hälfte der Rechtspfleger bei Genehmigungsverfahren im Aufgabenkreis der Vermögenssorge überhaupt den Wunsch des Betroffenen in aller Regel kennen. Somit wissen Rechtspfleger häufig nicht, ob gegen den Wunsch des Betroffenen entschieden werden soll, was die Voraussetzung für eine gründlichere Prüfung der Hintergründe wäre. Es muss daher ein routinemäßiger Bestandteil eines Genehmigungsverfahrens sein, den Wunsch bzw. den mutmaßlichen Willen des Betreuten in Erfahrung zu bringen und aktenkundig zu machen.

Eine systematische Bearbeitung auch von nicht förmlichen Beanstandungen oder Beschwerden (Beschwerdemanagement) gibt es bei den befragten Gerichten so gut wie nicht, allerdings werden entsprechende Hinweise zum Teil als förmliche Beschwerde behandelt. Da es gerade für Menschen, die eine rechtliche Betreuung erhalten, häufig schwierig sein dürfte, eine formale Beschwerde zu formulieren, sollten barrierefreie Verfahren zur Aufnahme und Bearbeitung informeller Beschwerden, auch gegenüber den Gerichten, besser etabliert werden.

Eine weitere Form der Qualitätssicherung betrifft die Kontrolle von Vereins- bzw. Behördenbetreuern durch Leitungsmitarbeiter; diese erfolgt in den Vereinen in der Regel in Form von Fallbesprechungen. Ein auffälliges Ergebnis ist, dass die große Mehrheit der Behörden, in denen Mitarbeiter Betreuungen führen, keine Aufsicht über diese Betreuungen führt. Es sollte durch die Gerichte überprüft werden, ob die Aufsicht über die Betreuungsführung von Behörden- und Vereinsbetreuern innerhalb der Behörde / des Vereins ohne Interessenskonflikte sichergestellt ist. Andernfalls wäre die Befreiung von den Genehmigungs- und Rechnungslegungspflichten nach § 1908i Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BGB aufzuheben.

4.4 Kapazitäten und Kapazitätsdefizite

Für eine gute Betreuungsführung und ebenso für alle flankierenden Aufgaben, die durch andere Akteure wahrgenommen werden, wird hinreichend Zeit benötigt. In Bezug auf viele der festgestellten Qualitätsdefizite bleibt unklar, wie die betreffenden Akteure agieren würden und ob die Qualitätsdefizite gleichermaßen bestehen würden, wenn die in

der Untersuchung festgestellten, teilweise erheblichen Kapazitätsdefizite nicht bestehen würden. Betrachtet man z.B. die wenigen stichprobenmäßigen Kontrollen der Betreuerangaben durch die Gerichte (s.o.) im Lichte der Fallzahlen, die Richter und Rechtspfleger in ihrem Alltag zu bewältigen haben, sind die festgestellten Qualitätsdefizite nicht überraschend: Richter, die eine Vollzeitstelle mit 80 bis 100 Stellenprozent in Betreuungssachen haben, verantworten im Durchschnitt rd. 1.200 Verfahren pro Jahr. Rechtspfleger mit einem entsprechenden Stellenumfang, die umfassende Kontrollpflichten zu leisten haben, sind im Durchschnitt für 850 Verfahren verantwortlich.

Die Querschnittsarbeit ist ein vom Gesetzgeber vorgesehener Beitrag zur Sicherung der Qualität in der ehrenamtlichen rechtlichen Betreuung, der neben den Betreuungsbehörden zu einem großen Teil von den Betreuungsvereinen geleistet wird.

Bezüglich der Querschnittsarbeit der Vereine wird deutlich, dass sich deren öffentliche Finanzierung zwischen den Bundesländern massiv unterscheidet und dass sie teilweise sehr gering ausfällt. Auf eine mit den Landeszuschüssen theoretisch finanzierbare Vollzeitstelle entfallen in Rheinland-Pfalz rd. 900 ehrenamtliche Betreuungen, während es in Bayern, Sachsen und Sachsen-Anhalt über 10.000 sind. Im Bundesdurchschnitt entfallen rd. 4.000 ehrenamtliche Betreuungen auf die Landesmittel, mit denen eine Vollzeitstelle in etwa finanzierbar wäre. Auch die Aufteilung der Finanzierung zwischen Ländern und Kommunen unterscheidet sich deutlich, ebenso die Fördermodelle wie die Möglichkeiten, öffentliche Zuschüsse für bestimmte Maßnahmen oder Ergebnisse der Querschnittsarbeit zu erhalten. In der Einschätzung der meisten Vereine reichen die finanziellen Ressourcen für die Querschnittsarbeit nicht aus: Rund zwei Drittel sagen, dass ihnen nicht oder eher nicht genügend Ressourcen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zur Verfügung stehen.

Die aktuellen Kapazitäten in den Behörden scheinen nicht ausreichend, um diese Lücke in der Querschnittsarbeit zu schließen: Im Durchschnitt stehen den dortigen Mitarbeitern 4,6 Vollzeitstellen für Betreuungsangelegenheiten und damit für durchschnittlich rd. 3.100 eingerichtete Betreuungen zur Verfügung. Von diesen Stellen entfällt gemäß Einschätzung der Befragten durchschnittlich etwa ein Drittel auf Arbeiten, die der Querschnittsarbeit und der Unterstützung von Berufsbetreuern zugerechnet werden können.

Eine zentrale Frage, die das Forschungsprojekt klären sollte, war, ob der Zeitaufwand, der in den pauschalen Stundenansätzen für Berufsbetreuer angenommen wird, der Realität entspricht. Die derzeit verwendete Zeit kann zwar keinen Aufschluss darüber geben, wie viel Zeit für eine theoretisch optimale Betreuungsqualität notwendig wäre, sie kann aber Aufschluss über den Zeitaufwand für die derzeit praktizierte Betreuungsqualität liefern. Zur Beantwortung dieser Frage wurde eine eigene Erhebung konzipiert und umgesetzt (s.o.). Im Durchschnitt aller Betreuungen lag die tatsächlich aufgewendete Zeit mit 4,1 Stunden um 24% über der vergüteten Zeit von 3,3 Stunden pro Betreuung und Monat. Ein durchschnittlicher Berufsbetreuer mit 38 Betreuungen, die durchschnittlich entlang der 16 Fallkonstellationen nach Dauer der Betreuung, Aufenthalt des Betreuten und Vermögensstand gemäß § 5 Absatz 1 und 2 VBVG durchmischte sind, wendet damit pro Woche 35,7 Stunden auf und erhält davon 29,0 Stunden vergütet. Da die Validität dieser Angaben sich in mehrfacher Überprüfung bestätigt hat, lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass bei Beibehaltung des aktuellen Vergütungssystems die pauschalen Stundenansätze einer deutlichen Korrektur bedürfen.

Bezüglich der Finanzierungssituation der Betreuungsführung durch Vereinsbetreuer wurde gezeigt, dass selbst unter der Annahme, dass der tatsächliche Zeitaufwand dem vergüteten Zeitaufwand entspricht, die Arbeitgeberkosten für einen Vereinsmitarbeiter, der in Vergütungsstufe 3 eingruppiert ist (44 €), nicht ganz gedeckt sind. Wenn hingegen der tatsächliche Zeitaufwand gemäß der Zeitbudgeterhebung herangezogen wird, besteht eine beträchtliche Finanzierungslücke.

Ein weiterer wichtiger Aspekt im Hinblick auf die verfügbare Zeit von Berufsbetreuern ist, dass bei einem Betreuerwechsel nicht wie bisher davon ausgegangen werden kann, dass der Zeitaufwand des neuen Betreuers im Durchschnitt ähnlich hoch ist wie der Zeitaufwand, den dieser bei der Fortführung einer selbst geführten Betreuung hätte. Der Zeitaufwand bei Übernahme einer laufenden Betreuung wird von den befragten Berufsbetreuern als vergleichbar mit dem Zeitaufwand bei einer Erstbestellung eingeschätzt. Ein Grund dafür ist, dass bei der Übernahme einer beruflich geführten Betreuung häufig zeitintensiv zu bearbeitende Konflikte der Anlass für einen Betreuerwechsel sind. Bei der Übernahme einer bisher ehrenamtlich geführten Betreuung ist der häufigste Grund, dass der vorherige Betreuer mit dem Umfang oder der Schwierigkeit der Betreuungstätigkeit im konkreten Fall überfordert war. Bei Übernahme einer Betreuung von einem anderen Betreuer sollte die Vergütung des neuen Betreuers deshalb grundsätzlich der Vergütung bei einer Erstbestellung entsprechen. Ausnahmen erscheinen in konfliktfreien Fällen möglich, wie beispielsweise bei Betreuerwechsel wegen des Umzugs des Betreuers oder des Betreuten oder wegen Aufgabe der Betreuertätigkeit des bisherigen (Berufs-)Betreuers. Aber auch in diesen Fällen sollte davon ausgegangen werden, dass der neue Betreuer zu Beginn einen höheren Aufwand hat als bei der Fortführung einer bereits längere Zeit selbst geführten Betreuung.

Der Vergleich der Einkommensentwicklung von Berufsbetreuern mit derjenigen vergleichbarer Berufsgruppen deutet darauf hin, dass das Einkommen von Berufsbetreuern im Zeitraum von 2005 bis 2016 nicht in einer vergleichbaren Größenordnung, sondern in geringerem Maße gestiegen ist. Daher wird angeregt, eine Anpassung der Vergütung für Berufsbetreuer, etwa durch Anhebung der Stundensätze, in Betracht zu ziehen.

4.5 Erkenntnisse aus den Fallstudien

In die Untersuchung der Qualität der rechtlichen Betreuung wurden auch die Betreuten selbst einbezogen, um deren Erfahrungen und subjektive Einschätzungen der Betreuungsqualität zu untersuchen. Im Rahmen von Fallstudien wurden qualitative Interviews mit Betreuten, Betreuern und teilweise weiteren, nahestehenden Personen geführt, um konkrete Abläufe von Betreuungsprozessen erfassen und relevante Einflussfaktoren auf die Betreuungsqualität multiperspektivisch untersuchen zu können. Aufgrund dieser auf qualitativem Weg gewonnenen – nicht repräsentativen – Eindrücke und Fallbeispiele können keine allgemeingültigen Aussagen über die Qualität der rechtlichen Betreuung getroffen werden.

Die *multiperspektivischen Fallanalysen* machen deutlich, dass die im Rahmen der Fallstudien befragten betreuten Menschen ihre aktuelle rechtliche Betreuung überwiegend positiv wahrnehmen. Dennoch werden neben den vielen positiven Äußerungen und der Zufriedenheit auch Anhaltspunkte für Qualitätsmängel in der Betreuung sichtbar. Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass es keine stereotypen Fälle gibt, sondern dass jeder Fall

Besonderheiten aufweist, die von dem Betreuer ein qualifiziertes und personenzentriertes Handeln erfordern.

Die rechtliche Betreuung hat in den ausgewerteten Fällen in vielerlei Hinsicht eine Verbesserung der Lebensumstände der Betreuten bewirkt. Dies reicht von der Verbesserung der gesundheitlichen Verfassung bei Betreuten mit psychischen Erkrankungen bis hin zur Förderung von Möglichkeiten der Teilhabe an Gesellschaft und Arbeit. Es wurden aber auch vereinzelt Zweifel geweckt, ob alle Rehabilitationsmöglichkeiten genutzt wurden.

In den Fallanalysen konnten mehrere Faktoren identifiziert werden, die sich positiv auf die Betreuungsqualität auswirken. Dazu gehören eine Einbindung des Betreuten in die Betreuerbestellung sowie eine adressatengerechte Aufklärung des Betreuten, um Ängste und Vorbehalte gegenüber einer rechtlichen Betreuung abzubauen. Ob dies immer erfolgt, ist allerdings aufgrund der untersuchten Fälle fraglich. Im Zusammenhang mit der Betreuungseinrichtung zeigt sich, dass ein als authentisch erlebtes Mitspracherecht, Vertrauen gegenüber der betreuungsanregenden Person und ein Verfahren ohne Zwangselemente den Betreuten wichtig sind. Daher sollte durch die Betreuungsbehörden sichergestellt werden, dass der zu Betreuende vor der Betreuerbestellung die Gelegenheit erhält, den vorgeschlagenen Betreuer persönlich kennenzulernen und sich zu dem Vorschlag zu äußern.

Unterstützungsprozesse sind dann von einer hohen Prozess- und Ergebnisqualität gekennzeichnet, wenn Betreuer den Betreuten in den Mittelpunkt ihres Handelns stellen und ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Betreuer und Betreutem besteht. Dazu gehört, dass die Vorstellungen, Ideen und Wünsche des Betreuten im Hinblick auf mögliche Handlungsoptionen ermittelt werden. Für das Ziel, dem Betreuten einen unterstützten Auswahlprozess zu ermöglichen, haben sich bestimmte Vorgehensweisen als förderlich herausgestellt, wie z.B. die Entscheidungssituation zu strukturieren, mögliche Alternativen aufzuzeigen sowie Handlungsoptionen und ihre möglichen Konsequenzen zu erklären. Den Betreuten muss ein zeitlicher Spielraum eröffnet werden, in dem sie zu einer eigenen Entscheidung gelangen können. Empfehlungen können die Betreuten in ihrer Entscheidungsfindung unterstützen, sofern die Betreuer das Machtverhältnis und ihre eigenen Interessen reflektieren. In einigen Fällen zeigt sich jedoch, dass Betreuer bereits eigenständig ein Ziel definiert haben und lediglich auf die Zustimmung des Betreuten hinarbeiten. Dieses Vorgehen kann unter Umständen erforderlich sein, ist jedoch in besonderem Maße nach dem Erforderlichkeitsprinzip zu überprüfen.

Wichtig ist, die Unterstützungsprozesse partizipativ zu gestalten, indem das Instrument der rechtlichen Vertretung so eingesetzt wird, dass es nicht zu einer ersetzenden Entscheidung kommt. Dies wird in einigen analysierten Fällen so gehandhabt, dass die Entscheidungen von den Betreuten selbst getroffen und von den Betreuern lediglich umgesetzt werden. Die Übertragung der Vertretungsmacht an den Betreuer birgt das Risiko einer ersetzenden Entscheidung durch den Betreuer, der davon ausgeht, dass dies im Interesse des Betreuten liegt.

Hinsichtlich des Selbstverständnisses und Rollenbewusstseins gibt es Betreuer, die sich selbst als die zentrale Ressource zur Problemlösung betrachten. Eine solche Sicht- und Vorgehensweise scheint ebenso hinderlich zu sein wie eine paternalistische Grundhaltung. Qualitätsmängel entstehen auch, wenn das Vorgehen durch den Betreuer ver-

schleiert wird oder in der Kommunikation mit dem Betreuten dieser zwar angehört, aber dann die eigene Position durchgesetzt wird. Fehlende Rollen- und Machtreflexion können somit zur Folge haben, dass Betreuer nur unzureichend zwischen den Zielen und Wünschen der Betreuten und den eigenen Interessen unterscheiden.

Unterstützungsprozesse können beeinträchtigt werden durch eine nicht-adressatengerechte Information und Kommunikation, durch Handlungsvorschläge, die ohne eine partizipative Beteiligung der Betroffenen zustande kommen, sowie durch ein mangelndes Rollen- und Machtbewusstsein auf Seiten der Betreuer. Zudem zeigen die Fallstudien, dass einige Betreuer – auch Berufsbetreuer – ihre Tätigkeit nicht mit professionellen Unterstützungskonzepten begründen, sondern bewusst intuitiv handeln. Daraus ergeben sich deutliche Qualitätsabstriche etwa im Hinblick auf die erforderliche Ermittlung von Wünschen oder die Bewertung von Wünschen oder Verhaltensweisen der Betreuten. In anderen Fällen beziehen sich die Betreuer zwar nicht explizit auf Konzepte, an ihren Beschreibungen wird aber deutlich, dass sie danach handeln und über ein Wissen verfügen, welche Handlungskonzepte für die unterstützte Entscheidungsfindung hilfreich sind und wie sie personenzentriert genutzt werden können.

Aus *rechtlicher Perspektive* wurden in den Fallstudien insbesondere die persönliche Betreuung, der Umgang mit Wünschen sowie die Achtung des Erforderlichkeitsprinzips analysiert. Es wird deutlich, dass neben der Häufigkeit des persönlichen Kontakts ebenfalls wichtig ist, ob die Betreuer Gesprächssituationen ermöglichen, in denen die Betreuten ihre Wünsche auch unabhängig von einem konkreten Entscheidungsanlass äußern können. Nachdenklich stimmt der Hinweis eines ambulanten Wohnbetreuers, demzufolge nur wenige Betreuer die Betreuten aktiv in die Betreuungsführung einbeziehen. Dies zeigt auch, dass die hier ausgewerteten Fallstudien nur ein Teilbild der Betreuungswirklichkeit aufzeigen.

In Bezug auf die Umsetzung der Wünsche von Betreuten ergeben die Fallanalysen sowohl pflichtgemäße als auch pflichtwidrige Verhaltensweisen seitens der Betreuer. So zeigt sich, dass viele Betreute durch die Betreuer bei der Realisierung ihrer Wünsche unterstützt werden. Es finden sich aber auch Fälle, in denen es gewichtige Anhaltspunkte dafür gibt, dass betreute Menschen bei der Ausübung ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit nicht im erforderlichen Umfang unterstützt oder gar daran gehindert werden, ihre Wünsche zu verwirklichen.

Im Zusammenhang mit einem angeordneten Einwilligungsvorbehalt liegen Anhaltspunkte sowohl für rechtmäßiges als auch für rechtswidriges Handeln vor. So wird der Einwilligungsvorbehalt von einigen Betreuern als Erziehungsmaßnahme eingesetzt, von anderen wiederum als „Sicherungsanker“ zur Rechenschaft gegenüber dem Gericht.

In den Fallstudien haben einige Betreute ihren Unmut darüber geäußert, dass sie ihre Post insbesondere von Behörden nicht mehr selbst erhalten. Der Grund dafür ist die Prozess- bzw. Verfahrensunfähigkeit im behördlichen oder gerichtlichen Verfahren, die Folge des Eintritts des gesetzlichen Vertreters in das Verfahren ist und unmittelbar aus § 53 ZPO folgt. Ob diese Regelung mit Artikel 12 UN-BRK im Einklang steht, ist fraglich. Daher wird empfohlen zu prüfen, ob die Regelung des § 53 ZPO gestrichen werden kann. Empfehlenswert ist, Schreiben in Gerichts- und Verwaltungsverfahren nicht nur an den Betreuer, sondern auch an den Betreuten als den vertretenen Verfahrensbeteiligten zu senden und dies als Rechtsanspruch abzusichern. Der Gesetzgeber sollte weiterhin

prüfen, ob auch gegenüber privaten Institutionen, wie z.B. Banken, ein Anspruch auf doppelten Versand umsetzbar wäre.

Das Neben- und Miteinander von rechtlicher Betreuung und sozialer Betreuung wurde im Rahmen der rechtlichen Fallanalysen hinsichtlich des Erforderlichkeitsgrundsatzes betrachtet. Oft wird das Betreute Wohnen durch den rechtlichen Betreuer organisiert, aber auch der umgekehrte Fall wird belegt, dass ein Mitarbeiter des (ambulant) Betreuten Wohnens die rechtliche Betreuung angeregt hat. Hier leisten die rechtlichen Betreuer und die Mitarbeiter des Betreuten Wohnens Unterstützung für die Betreuten mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten.

Bei der sozialen Betreuung in einer Wohneinrichtung werden viele unterstützende Aufgaben auch in rechtlichen Angelegenheiten übernommen, wie einige Fallstudien zeigen. In einem Fall war ein rechtlicher Betreuer zum Schutz und zur Wahrung der Rechte gegenüber der Einrichtung erforderlich.

Insgesamt lässt sich aus den Fallstudien kein einheitliches Bild der rechtlichen Betreuung ermitteln. Vielmehr zeigen sich in einigen Fällen gewichtige Anhaltspunkte sowohl für pflichtgemäßes als auch für pflichtwidriges Handeln. Der Gewinn dieses Untersuchungsschritts liegt in der detaillierten Darstellung konkreter Betreuungssituationen und der darin erkennbaren Handlungsweisen, Einstellungen und Einschätzungen der beteiligten Akteure.

5 Kurzfazit

Aus dem Betreuungsrecht, der UN-Behindertenrechtskonvention und aus bereits bestehenden Qualitätsleitfäden aus der Praxis kann eine Vielzahl an überprüfbaren Qualitätskriterien abgeleitet werden. Gleichzeitig bleibt der Konsens bestehen, dass die Qualität der Betreuungsführung nicht auf diese Kriterien reduziert werden kann. Durch empirische Erhebungen zu einer Auswahl von Qualitätskriterien konnten durch das Forschungsvorhaben strukturelle Qualitätsdefizite identifiziert werden, und das teilweise an entscheidenden Stellen.

Inhaltlich bleibt festzuhalten, dass den Berufsbetreuern und den ehrenamtlichen Betreuern der hohe Stellenwert der Autonomie und Selbstbestimmung der Betreuten durchaus bewusst ist, dass aber die Unterstützung der Betreuten in der praktischen Umsetzung oft schwierig ist. Weiterhin ist deutlich geworden, dass die tatsächlich aufgewendete Zeit der Berufsbetreuer die vergütete Arbeitszeit überschreitet. Ferner werden Information, Beratung und Fortbildung insbesondere von ehrenamtlichen Betreuern noch nicht so in Anspruch genommen, wie es erforderlich und wünschenswert erscheint.

In Bezug auf viele der festgestellten Qualitätsdefizite bleibt unklar, wie die betreffenden Akteure agieren würden und somit ob die Qualitätsdefizite bestehen blieben, wenn die festgestellten (teilweise erheblichen) Kapazitätsdefizite nicht vorliegen würden. Manche der festgestellten Qualitätsdefizite können durch veränderte Abläufe oder gesetzlich behoben werden.