

Stellungnahme zum vorgeschlagenen Modellprojekt „Erprobung einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und Assistenz“

im Rahmen des durchgeführten „Forschungsvorhabens zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ unter besonderer Berücksichtigung des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde“

Einleitung

Das vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebene Forschungsvorhaben zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ unter besonderer Berücksichtigung des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde kommt zu dem Ergebnis, dass das Potenzial zur Vermeidung rechtlicher Betreuungen beziehungsweise zur Begrenzung der Aufgabenkreise eingerichteter Betreuungen durch eine optimierte Nutzung „anderer Hilfen“ vorhanden ist. In diesem Rahmen wird die Erprobung des Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterten Assistenz vorgeschlagen.

Der BdB bezieht Stellung zu diesem Vorschlag. Dabei werden im ersten Schritt allgemeine themenbezogene Anmerkungen gemacht und daraufhin ein eigener Vorschlag unterbreitet, wie dieses Modellprojekt nach Meinung des BdB sowohl gelingend als auch professionell umgesetzt werden kann.

Allgemeine Anmerkungen

Leider muss auch der BdB feststellen, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz nicht immer und in jedem Einzelfall konsequent beachtet und umgesetzt wird und die Einrichtung einer Betreuung wie auch die Wahl der Aufgabenkreise nicht in jedem Einzelfall die erforderliche und / oder verhältnismäßige Maßnahme darstellen.

Der BdB teilt insofern die Einschätzung der Allianz der deutschen Nichtregierungsorganisationen zur UN-Behindertenrechtskonvention¹, dass der Erforderlichkeitsgrundsatz regelmäßig aufgrund mangelnder, niedrighschwelliger Alternativen verletzt wird².

Betreuung kann ein Eingriff in die Rechts- und Handlungsfähigkeit der betroffenen Menschen sein und menschenrechtlich betrachtet kommt es in der Betreuungspraxis auch immer wieder zu bedenklichen Vorgängen. Ein niedrighschwelliges System der unterstützten Entscheidungsfindung in Verbindung mit passgenauen Alternativen zu Betreuung („andere Hilfen“), wie es das das Modell der zeitlich begrenzten Fallverantwortung bei erfolgreicher Umsetzung und nach unseren

¹ Im Folgenden „UN-BRK“ genannt

² Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, S. 25

vorgeschlagenen inhaltlichen Ausrichtungen sein könnte, ist für den BdB als ein positives Signal zu bewerten und würde das menschenrechtliche Paradigma im Betreuungsrecht bestärken.

Es ist allerdings grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass der Fokus bei einem solchen Modellprojekt die Achtung, Wahrung und Gewährleistung der Menschenrechte der Betroffenen bleiben muss. Der vermeintlich mögliche ökonomische Effekt bei der Nutzung dieses Potentials vorgelagerter „anderer Hilfen“ darf nicht gleichgewichtet werden mit dem Anspruch, das Betreuungsrecht zugänglicher, weniger grundrechtseinschränkend und selbstbestimmter zu gestalten.

Die vorhandenen Informationen zum Modellprojekt der Erprobung einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und Assistenz sind zum vorhandenen Zeitpunkt äußerst begrenzt. Auf dieser Basis nimmt der BdB wesentliche Aspekte zum Thema und bezieht zu diesen Stellung. Die Themen:

- Qualitätskriterien
- Mandatierung
- Finanzierung, Zeitbudget, Vergütung

Qualitätskriterien

Das Modell der zeitlich begrenzten Fallverantwortung soll ein ganz auf das Betreuungswesen fokussiertes, zeitlich begrenztes und fachlich besonders qualifiziertes Fall-Management darstellen, mit dem Ziel der Abklärung der Möglichkeit der Betreuungsvermeidung beziehungsweise der Einschränkung der erforderlichen Aufgabenkreise.

Die Informationen zu Qualifikationskriterien sind zum jetzigen Zeitpunkt nur ansatzweise vorhanden. Das IGES betont jedoch, dass eine zeitlich begrenzten Fallverantwortung „[...]durch eine an den Prinzipien eines qualifizierten Fall-Managements ausgerichtete Assistenz [...]“ darstellen soll (Abschlussbericht, Band I, S. 167). Die genaue Bedeutung hinter diesem Wortlaut ist jedoch noch nicht zu erkennen.

Professionelles Vorgehen

Um qualifiziert Einschätzungen zur Erforderlichkeit einer Betreuung vornehmen zu können, müssen vor und während des Verfahrens die vorhandenen Ressourcen, die bestehenden Hilfebedarfe und in der Regel auch die individuellen sozialen Rechte und Leistungsansprüche umfassend ermittelt und dargestellt werden, sowie – als zentraler Akt – die Besorgungs- und Versorgungsinhalte eines Hilfebedarfs identifiziert und unterschieden werden.

Bei dem geplanten Modellvorhaben sollen in drei verschiedenen Schritten sozialdiagnostische Prozesse vorgenommen werden:

- Identifikation eines Bedarfs (Betreuungsbehörde)
- Bewertung des Besorgungs- und Versorgungsbedarfs („erfahrene“ selbständige Betreuer/innen oder Vereinsbetreuer/innen als Prozessverantwortliche/r des Fall-Managements)
- Sozialbericht mit der abschließenden Sachverhaltsermittlung (Betreuungsbehörde)

Während der IGES beim Vorgehen der Betreuungsbehörden bereits Vorschläge hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung formuliert, erwecken die Aussagen zum Fall-Management den Eindruck, dass Betreuer/innen dafür kein spezifiziertes Verfahren benötigen, da sie „[...] entsprechende Tätigkeiten ohnehin regelhaft ausüben.“ (Abschlussbericht, Band I, S. 170).

Der BdB weist darauf hin, dass ein Modell der zeitlich begrenzten Fallverantwortung, also die Erweiterung um ein „vorgelagertes personenbezogenes Clearing-System“, hinsichtlich des methodischen Vorgehens nicht ohne weiteres gleichgestellt werden kann mit der „gewöhnlichen“

Betreuungsarbeit. Zwar sollen die Parallelen dieses spezifischen Fallsettings zur regulären Betreuungsarbeit nicht missachtet werden, jedoch unterscheidet sich das Setting hinsichtlich Zielsetzung, Bedingungen und auch im Hinblick auf das methodische Vorgehen.

Der BdB bietet seinen Mitglieder/innen mit dem Konzept des Betreuungsmanagements, einem Konzept auf Grundlage des Case Managements, ein theoretisches Rüstzeug, rechtliche Betreuung auf eine professionelle Basis zu stellen³³. Aufgabe des Case Managements ist es, ein zielgerichtetes System von Zusammenarbeit zu organisieren, zu kontrollieren und auszuwerten, das am konkreten Unterstützungsbedarf der einzelnen Person ausgerichtet ist und an deren Herstellung die betroffene Person konkret beteiligt wird.

Auch für das geplante Modellprojekt böte sich das Konzept an, dem spezifischen Fallsetting auf professionelle Weise zu begegnen. Das Betreuungsmanagement bietet ein umfangreiches Assessment für eine systematische Einschätzung der Ressourcen, Probleme und Bedarfe der Klient/innen und filtert darüber hinaus den Besorgungs- und Versorgungsbedarf heraus.

Das österreichische Pendant zum Modell einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung („Clearing Plus“) basiert ebenfalls auf eine spezifischen Form des Case Managements⁴.

Der BdB bietet sich an, das Modellprojekt anhand der Besorgungstheorie und dem Case Management (handlungs-)theoretisch zu begleiten und mitzugestalten.

Qualifikationsanforderungen / Zulassungskriterien

Im Hinblick auf die Qualifikationsanforderungen zur Umsetzung des Modellvorhabens bleibt der Forschungsbericht bislang vage. Es wird von „erfahrenen Personen“ (Betreuer/innen) gesprochen, die diese Aufgabe übernehmen sollen. Die Bewertung, was „erfahrenen“ bedeutet, bzw. welche Qualifizierung dahinter stehen und wie eine entsprechende Auswahl ablaufen soll, bleibt unklar (Abschlussbericht, Band I, S. 169).

Der BdB macht deutlich, dass ein spezifisches Setting einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung von gezielt qualifizierten Berufsbetreuer/innen angeboten werden sollte.

Der BdB ist der Ansicht, dass ein vertieftes Wissen im Hinblick auf das Konzept und Vorgehen des Case Managements sowie des Betreuungsmanagements notwendig ist. Auf dieses Fallsetting geschulte Betreuer/innen wären in der Lage, professionell zwischen dem Besorgungs- und Versorgungsbedarf zu unterscheiden, um so die Unterstützung für Klient/innen passgenauer zu gestalten. Eine spezifische Qualifizierung als Zulassungsvoraussetzung erscheint dabei als der richtige Weg. Der BdB bietet sich dabei an, dies inhaltlich zu begleiten und mitzugestalten.

Diese geforderte Qualifizierungsmaßnahme könnte eine Fort-/Weiterbildung speziell zu diesem Themengebiet sein, d.h. ein auf das Betreuungsmanagement sowie dem Case Management

³³ vgl. Roder Angela, "Betreuungsmanagement. Ein Konzept auf Grundlage des Case Managements". BdB Aspekte Heft 79/09 Juli 2009. Online verfügbar: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiY452e--DXAhVDPBoKHV1XAuoQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fbdb-ev.de%2Fmodule%2Fdatei_upload%2Fdownload.php%3Ffile_id%3D238&usg=AOvVaw0dtch9qp9iWfZQsnKttGn4 [Abruf: 28.11.17]

⁴ Vgl. http://www.pea-ev.de/fileadmin/download/btb_2014/Peter_SCHLAFFER_Foliensatz_Erkner_26.05.2014_final.pdf [Abruf am: 05. September 2017]

fußendes Clearing-Beratungsangebot.

Der BdB hätte in Verbindung mit dem Institut für Innovation und Praxistransfer in der Betreuung (ipb) die notwendige Infrastruktur und Kompetenzen für die Unterstützung, Ausarbeitung und Umsetzung.

Der BdB ist der Meinung, dass mit einem spezifischen Wissen auch die Verpflichtung mit einher gehen sollte, diesen Kenntnisstand nachweisbar und aktuell zu halten.

Der BdB ist der Meinung, dass die notwendigen fachlichen Voraussetzungen zur Ausübung einer solchen zeitlich begrenzten Fallverantwortung nachweisbar vorhanden sein müssen. Dafür könnte eine Registrierung in das Qualitätsregister (QR)⁵ des BdB infrage kommen.

Das Qualitätsregister ist ein Instrument des BdB, mit dem Betreuer/innen die Qualität ihrer Arbeit nachweisen und darstellen können. Die Registrierung ins Qualitätsregister (QR) ist freiwillig und steht allen offen, auch Berufsbetreuer/innen und Betreuungsvereinen, die nicht Mitglieder im BdB sind. Wer sich im Register eintragen lassen möchte, hat dabei festgelegte Kriterien zu erfüllen. Dazu gehören die Anerkennung ethischer Leitlinien, regelmäßige Fortbildungsaktivitäten sowie eine angemessene Ausstattung zur Ausübung der Tätigkeit, wie bspw. ein Büroraum, in dem ungestört Gespräche mit Klienten geführt werden können. Eine regelmäßige Auditierung befindet sich gerade in der Testphase und soll im kommenden Jahr angeboten werden.

Ein solches Register könnte erweitert werden im Hinblick auf dieses neue Thema und könnte eine gewichtige qualitätssichernde Funktion einnehmen.

Mandatierung

Grundsätzlich gehört die Vertretung zur Betreuung, aber nach dem Erforderlichkeitsprinzip kommen vor einer Vertretung Beratung und Unterstützung.

Hierbei stellen sich im Zusammenhang mit der zeitlich begrenzten Fallverantwortung die Fragen, ob...

- ...der betroffene Mensch immer und zu jedem Zeitpunkt über die Inhalte und Fortführung der Maßnahme selbst entscheiden kann?
- ...der / die Berater/in des Fall-Managements mit besonderen Betreuungsbefugnissen ausgestattet wird (also u.a. auch die Kompetenz zur rechtswirksamen Stellvertretung)?

Das IGES schlägt dabei vor, keine rechtswirksame Stellvertreterfunktion zuzulassen (vgl. Abschlussbericht, Band I., S. 169). Der BdB widerspricht dieser Meinung.

Der BdB ist der Meinung, dass der betroffene Mensch in Rahmen dieses Projektes das Recht erhalten sollte, freiwillig und kurzfristig eine selbst mandatierte Stellvertretung zu erhalten.

Um nicht erforderliche Vertretungen zu vermeiden, müssen Menschen mit einem Vertretungsbedarf die Möglichkeit bekommen, in einem qualifizierten Unterstützungssetting (temporäre) Vertretungsleistungen zu beantragen. Dies gilt vor allem auch für das spezifische vorgelagerte personenbezogene Clearing-System. Es wird in diesem Prozess vielfach um komplexe und akute Problemlagen gehen, die es zu bewältigen gilt. Dabei kann eine kurzfristige (und freiwillig initiierte) selbst mandatierte Stellvertretung notwendig und sinnvoll sein.

⁵ <http://bdb-qr.de/> [Abruf am: 27.11.17]

Finanzierung, Zeitbudget, Vergütung

Das IGES stellt fest, dass ein qualifiziertes Fall-Management „[...] inhaltlich in der Regel der besonders arbeitsintensiven Initialphase einer rechtlichen Betreuung entsprechen wird.“ (vgl. Abschlussbericht, Band I., S. 169).

Die Ausstattung an Zeit kann sich nicht am aktuell gesetzlichen Rahmen orientieren, sondern muss deutlich drüber liegen.

Der zur Verfügung stehende Zeitaufwand muss den Realitäten angepasst sein, um den komplexen Problemlagen gerecht zu werden. Die Ergebnisse der kürzlich abgeschlossenen Studie zur "Qualität in der rechtlichen Betreuung" vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) verdeutlichen dabei, dass die gesetzlichen Vorgaben zu den Stundenansätzen für einen Betreuungsfall nicht den Realitäten entsprechen.

Es sollte daher ein noch zu errechnender Vorschlag eines realistischen Zeitbudgets benannt werden, der sich aus den Ergebnissen des Abschlussberichts zu Qualität in der rechtlichen Betreuung speist.

Dazu ist zu bedenken, dass die in der Studie dargelegten Gesamtergebnisse nicht pauschal übertragbar auf das Modell der zeitlich begrenzten Fallverantwortung sind. Die spezifischen und bereits erwähnten inhaltlichen Eigenheiten eines zeitlich begrenzten Fallmanagements sind dabei mit einzukalkulieren.

Auch hinsichtlich der Vergütung zeigt die aktuelle Studie zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, dass die aktuellen gesetzlichen Normen nicht der Realität entsprechen: Die Höhe der Vergütung ist auf dem jetzigen Niveau nicht auskömmlich.

Die jetzige Vergütungspauschale kann nicht Finanzierungsgrundlage für das Modellprojekt sein.

Es müssen realistische Beträge ausgehandelt werden, die dem besonderen Aufwand der intensiven Fallverantwortung gerecht werden.

Da es sich bei den Klient/innen im Rahmen des Modells der zeitlich begrenzten Fallverantwortung i.d.R. um ein komplexes Beratungssetting handelt, welches ein hohes Maß an Fachkenntnissen abverlangt, sollte eine generelle Eingruppierung in die höchste Vergütungsstufe vorausgesetzt werden.

Das Modell der „selbstmandatierten Unterstützung“⁶

Die dargestellten Themen und Inhalte sind für den BdB enorm wichtig für das Gelingen eines vorgelagerten Clearing-Systems, wie es das Modell einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterten Assistenz darstellt.

Der BdB geht davon aus, dass die Umsetzung des Modellprojekts zeitnah geschehen wird. Auf dieser Basis sind die gemachten Vorschläge und Argumente aufgebaut.

Mittel- bis langfristig setzt sich der BdB für eine grundlegende Strukturrevision ein. In diesem Rahmen hat der BdB das Modell der „selbstmandatierten Unterstützung“ erarbeitet.⁷

⁶ Die selbstmandatierte Unterstützung ist Teil des früher vom BdB vorgestellten organisatorischen Konzepts einer „Geeigneten Stelle“

Der BdB hält das Konzept selbstmandatierten Unterstützung für einen notwendigen Schritt, dem menschenrechtlichen Paradigma in der der rechtlichen Betreuung endlich gerechter zu werden. Das Konzept soll an dieser Stelle komprimiert verglichen werden mit dem Projekt der zeitlich begrenzten Fallverantwortung.

	Modell der selbstmandatierten Unterstützung	Modellprojekt der zeitlich begrenzten Fallverantwortung
Ziele / Kernkonzept	Das zentrale Handlungsmodell ist ein unabhängiges personenzentriertes und bürgerrechtsorientiertes Unterstützungsmanagement, das auf der Grundlage einer systematischen Fallanalyse und kooperativen Fallsteuerung Menschen bei der Realisierung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Besorgung ihrer Angelegenheiten unterstützt.	Ein ganz auf das Betreuungswesen fokussiertes, zeitlich begrenztes Fall-Management mit dem Ziel der Abklärung der Möglichkeit der Betreuungsvermeidung bzw. der Einschränkung der erforderlichen Aufgabenkreise.
Reichweite	Schaffung eines der rechtlichen Betreuung vorgelagerten bzw. gleichartigen selbstmandatierten Systems. Reform des Betreuungsrechts durch Schaffung eines sozialrechtlichen Anspruchs auf Betreuung.	Schaffung eines dem Betreuungsrecht vorgelagertes „Clearing-System“. Das Modell ist auf die enge Zielgruppe der Menschen fokussiert, für die eine Betreuung angeregt wurde (keine neue Struktur einer allgemeinen Erwachsenenhilfe sondern Weiterentwicklung der bestehenden.
Inhaltlicher Auftrag	Das Fall-Management unterstützt auf der Grundlage einer systematischen Fallanalyse und kooperativen Fallsteuerung Menschen bei der Realisierung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Besorgung ihrer Angelegenheiten.	Das Fall-Management arbeitet im Sinne einer Assistenz an der Regelung der individuell erforderlichen Angelegenheiten und versucht, ohne Einrichtung einer rechtlichen Betreuung, die erforderlichen Hilfearrangements zu organisieren bzw. auszuloten, ob sich auf diesem Wege eine rechtliche Betreuung vermeiden lässt.
Umsetzung	Die Umsetzung des Fall-Managements erfolgt durch Betreuungsbüros, Betreuungsvereine wie auch selbständige Betreuer/innen, die die strukturellen und fachlichen Voraussetzungen hierfür erfüllen.	Die Umsetzung des Fall-Managements erfolgt durch „erfahrene“ Betreuer.
Qualitätsanforderungen	Die Anerkennung nach bestimmten Kriterien: Qualität, Aus-, Fortbildung im Betreuungsmanagement,	Keine Informationen.

⁷ Vgl. Laviziano, Alexander: Praxismodell für eine reformierte Betreuung. Die Geeignete Stelle für unabhängiges Unterstützungsmanagement.

	Qualitätsregister usw.	
Mandat	<p>Idee der differenzierten Mandatierung</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wenn die Person ihren Willen nicht ausdrücken kann, mandatiert das Gericht Betreuung auf der Grundlage des Betreuungsrechts. ➤ Wenn die Person ihren Willen ausdrücken kann, mandatiert sie die Betreuung selbst und erhält eine sozialrechtliche Unterstützung. ➤ Rechtliche Vertretung erfolgt bei Bedarf punktuell, bezogen auf eine bestimmte Entscheidung. 	Das IGES empfiehlt, das Modell der zeitlich begrenzten Fallverantwortung ohne Befugnisse einer rechtlichen Betreuung auszustatten (Abschlussbericht, Band I., S. 169).
Finanzierung	Die sozialrechtlichen Unterstützungsleistungen werden vom Sozialleistungsträger auf der Grundlage der Bedarfsfeststellung der Betreuungsbehörde als Fachleistungsstunden finanziert. Die betreuungsrechtlichen Maßnahmen werden wie gehabt aus der Landesjustizkasse finanziert.	Justizkasse
Zeitraumen	keiner	Drei Monate, mit Verlängerungsoption auf sechs.

Das Konzept der selbstmandatierten Unterstützung böte dem Grunde nach den fachlichen Rahmen, um die Ziele des Modellprojektes auf professionelle Weise zu erreichen. Das Konzept bedeutet nicht zuletzt ein grundlegender Richtungswechsel im Betreuungsrecht – eines, dass das Recht auf Selbstbestimmung der betroffenen Menschen ernster nimmt und im Sinne der unterstützen Entscheidungsfindung Einschränkungen fundamentaler Menschenrechte auf ein Mindestmaß reduzieren würde.

Schluss

Der BdB ist überzeugt davon, dass eine durchdachte und professionelle Umsetzung des vorgeschlagenen Modellprojektes das Betreuungsrecht bereichern kann mit einem niedrigschwelligem System der unterstützten Entscheidung.

Darüber hinaus ist der BdB der festen Ansicht, dass eine Umsetzung der vorgeschlagenen Argumente und Inhalte das Modellprojekt auf ein hohes fachliches sowie notwendig hohes Niveau bringen würde.

Der BdB bietet sich an, das hier behandelte Modellprojekt zu begleiten und mitzugestalten und lädt Sie ein, mit uns darüber in den Diskurs zu gehen.