

Konni Gutzeit-Löhr, *Betreuungsbehörde Landratsamt Reutlingen*

Quo vadis – örtliche Betreuungsbehörden?

Die Praxis in den örtlichen Betreuungsbehörden sieht sehr unterschiedlich aus. Vielfach mangle es an begründeten Organisationsstrukturen und ausgereiften Konzepten. Auch mit dem Selbstverständnis sei es oft nicht weit her, beklagt der Autor. Um dem zu begegnen, fordert er mehr Zusammenarbeit zwischen der BtG-Fachwelt und den kommunalen Spitzenverbänden, mehr Öffentlichkeitsarbeit und einen verstärkten Erfahrungsaustausch zwischen den Beteiligten, zum Beispiel durch örtliche Arbeitsgemeinschaften. Vorrangig seien aber erst einmal plausible Organisationsstrukturen und interne inhaltliche Klärungen vorzunehmen sowie die Fixierung auf die Fallarbeit abzubauen.

1. Einleitung

Trotz einiger publizistischer Lichtblicke¹, die teilweise aber auch einen sehr eingeschränkten Anwendungs- und Umsetzungscharakter haben dürften², neige ich zu einer Bestandsaufnahme und Prognose für die Arbeit der örtlichen Betreuungsbehörden im Sinne dieser Überschrift. Denn die extreme Heterogenität, eine weit verbreitete Anspruchslosigkeit und der häufige Pragmatismus und Individualismus der Arbeit der Betreuungsbehörden – zumal unter verschärften sozialpolitischen Rahmenbedingungen – führ(t)en zu einer defensiven und wenig selbstbewußten und nicht zu weitsichtig innovativer Praxis. Mit diesem Aufsatz will ich aber nicht nur "objektive" Erschwernisse der Betreuungsbehördenarbeit ansprechen und diese Probleme teilweise direkt an "uns" festgemacht aufzählen, sondern auch ein wenig versuchen, auf örtlichen und personellen Spielraum zu verweisen, um der Betreuungsbehördenarbeit einen innovativen Schubs zu geben. Womit sie auf einen Weg gebracht werden könnten, welcher wiederum zu ihrer großen zahlenmäßig-faktischen, rechtlichen und allgemeinen Bedeutung paßt und somit diesem "professionellen Herzen der örtlichen Betreuungsarbeit" auch entspricht.

2. Generell-strukturelle und quantitative Bedeutung der Betreuungsbehörden

Das strukturelle und faktisch besondere Gewicht der Betreuungsbehörden läßt sich sowohl mit dem Anteil der geführten Betreuungen, mit dem besonderen Aufgabenkatalog, vor allem im BtBG und mit der allgemeinen Niveausicherung in Theorie und Praxis des örtlichen Betreuungswesens beschreiben. Bezüglich dem zahlenmäßigen Gewicht der Führung konkreter Betreuungen im (alten) Bundesgebiet muß allerdings auf Ergebnisse der früheren Vormundschafts-Pflegschaftszeit zurückgegriffen werden. Danach lagen über doppelt so viele (ca. 50.000) Amtsvormundschaften und Amtspflegschaften als entsprechende Vereinsbestellungen vor³. Bundesweit bestanden etwa 575 kommunale Vollzeitbetreuungsstellen. In diesen Stellen war knapp 1/4! als Sozialarbeiter oder Sozialpädagogen tätig, im Durchschnitt führte jede Vollzeitskraft 107 Amtsvormundschaften bzw. Pflegschaften und insgesamt beliefen sich die kommunalen Gesamtaufwendungen für diese Arbeitsplatzkosten im Jahre 1986 auf etwa 56 Mio. DM, wozu grob geschätzt weitere 6 Mio. zusätzlicher Aufwendungen, vor allem für Vereine, zu rechnen waren⁴.

2. a) Fallstricke der häufig nicht vorhandenen oder unzureichenden Statistiken

Es ist zwar ehrenwert, aber ohne jede Übertragungsmöglichkeit, was die Befragung des Vormundschaftsgerichtstages⁵ auf der Basis von 41 antwortenden Betreuungsbehörden (ca. 10% der Gesamtzahl im alten Bundesgebiet) ergeben hat, wonach

inzwischen "die durchschnittliche Fallzahlenbelastung bei 84 Betreuungen liegt, unabhängig von der Wahrnehmung weiterer Aufgaben nach dem BtBG"^{5a}. Genauere Zahlen gibt es allenfalls auf einen kleinen und sehr speziellen Kreis bezogen, ohne Bezug zu anderen allgemeinen Entwicklungen, was auf eine nochmals zusätzliche Schwierigkeit kommunaler Betreuungsarbeit hinweist, ihre fatale Separierung und oft genug fehlende Vernetzung. Die wenigen schriftlichen Darstellungen bzw. Erfahrungsberichte werden nirgendwo gesammelt, sind häufig in der Form einer Vorlage für politische Gremien abgefaßt und versuchen stark pragmatisch die eigene örtliche Situation als positiv und geplant zu beschreiben mit jeweils einem allgemeinen betreuungsrechtlichen Vorspann.

Ähnlich begrenzten Aussagewert – aber immerhin – hat eine Tabelle der LWV Württemberg (überörtliche Betreuungsbehörde in Baden-Württemberg), die für 1 und 12/92 einen unveränderten Stand von 4.600 Behördenbetreuungen ausweist und 1993 eine Abnahme auf 4.300. Ob und wieviel Verschiebung hierin aber zugunsten der Betreuungsvereine oder ehrenamtlicher Einzelbetreuer steckt, oder ob andere Kombinationen daraus schließbar sind, ist mangels Zahlen, die dazu in Beziehung zu bringen wären (z. B. der Fallzahlen der Betreuungsvereine, der generellen Betreuungsanordnungen und ihrer unterschiedlichen Aufgabenkreise und Begründungen und ähnlichem mehr), kaum möglich.

2. b) Aufgaben der Betreuungsbehörden

Bezüglich besonderer gesetzlicher Aufgaben für Betreuungsbehörden ist natürlich vor allem das BtBG zu nennen, welches die originären neuen und nur begrenzt verschiebbaren oder delegierbaren Funktionen der Betreuungsbehörde darstellt, die so umfangreich und qualitativ so anspruchsvoll sind, daß allein hierüber eine lange und große Phase der Selbstverständnisdiskussion der Betreuungsbehörden erforderlich wäre bzw. gewesen wäre! Dem steht aber realerweise gegenüber der allmächtige "Klammergriff an die Fallarbeit, die aber im BtBG noch nicht einmal genannt ist".

Was die Themen dieser Selbstverständnisdiskussion alles hätten sein können oder müssen, ist in Punkt 5.4 dieses Textes grob angerissen.

Insgesamt läßt sich jedoch die Bedeutung und auch die Notwendigkeit zur Verschiebung des Aufgabenprofils (vgl. nochmals Erfahrungsbericht Saarlouis) für Betreuungsbehörden in folgenden Zitaten zusammenzufassen: "Die künftige Betreuungsbehörde nimmt in der Behindertenhilfe eine zentrale

1 "Betreuungsrecht in der Praxis", zur Arbeit der Betreuungsbehörde im Landkreis Saarlouis, Seite 541 ff., in "Der Landkreis 12/1994" und "Betreuungsrecht aus der Sicht einer Betreuungsbehörde" von B. Ackermann in FuR 5/94, Seite 280 ff.

2 Dabei macht insbesondere der Bericht aus Saarlouis – so meiner Kenntnis nach erstmals veröffentlicht – animierend deutlich, daß die geplante und fachlich begründete Aufgabenprofil-Verschiebung (z. B. in Richtung Sozialgutachten – sensible und fachliche Unterbringungs- und Vorführungspraxis – Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit u. a. m.) für Betreuungsbehörden wirklich nötig und auch sehr wohl möglich ist...

3 Wolf Creefeld: "Das Betreuungswesen als Aufgabe kommunaler Sozialpolitik", BtPrax Nr. 3/94, und Rainer Pitschas: "Funktion und Folgen formaler Organisation in der Betreuung", BtPrax Nr. 5/94.

4 Umfrage der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände: "Kommunale Leistungen bei Vormundschaften und Pflegschaften für Volljährige", Köln 1988.

5 Siehe ³.

5 "Nachrichten aus dem Vorstand" des DVGT, Seite 4, BtPrax Nr. 4/94.

5a Dabei ist es bezeichnend, daß auch hier absolut vorrangig und fast fixiert wieder auf Fallzahlen abgehoben wird und das Zukunftsfeld der Betreuungsbehördenentätigkeit lediglich mit der Formulierung "unabhängig von der Wahrnehmung weiterer Aufgaben nach dem BtBG" zusammengefaßt werden konnte.

und vielleicht auch richtungweisende Funktion der Wahrnehmung der Grundrechte für Menschen mit Behinderungen ein⁶“, und: „... trägt die zuständige Behörde auch die zentrale und Letzt-Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der Betreuungsarbeit auf örtlicher Ebene⁷“ oder in eigenen Worten „... die Betreuungsbehörde ist mit dem Vormundschaftsgericht die zentrale sowie einzig zwingende örtliche Instanz zum Umbau des alten V/P-Rechtes und zur Entwicklung des neuen Betreuungswesens in einer Region. Bezüglich Öffentlichkeitsarbeit, Innovation, Fortbildung und Herstellung von Theorie und praktischen Betreuungsstandards hat die Betreuungsbehörde hier sogar gegenüber den Vormundschaftsgerichten evtl. eine größere Relevanz⁸“.

3. Kontrastprogramm Betreuungsbehörden-Realität

Dieser Sturz ins kalte Wasser erfolgt zunächst anhand einiger weiterer Zitate oder schon genannter Veröffentlichungen:

- „... der Aufbau ist geprägt durch die völlig mangelhafte Betreuungsstruktur (hier in München) und fehlende Vorbereitungsmaßnahmen⁹“
- „... des weiteren kann ich Ihre Kritik an den behördlichen Zuständen im Betreuungsbereich teilen, ich gehe sogar, nach Erfahrungen im eigenen Haus und aus Gesprächen mit Kollegen anderer Kommunen, so weit, daß von einer großflächigen Boykottmaßnahme vieler Kommunen bei der Durchsetzung des BtG gesprochen werden kann¹⁰“
- „... der in der Praxis zu beobachtenden großen Unsicherheit des Betreuungsstellen (bzw. Betreuungsbehörden), in welcher Breite und Tiefe sie im Vorfeld des gerichtlichen Verfahrens zu 'ermitteln' haben¹¹“
- „... für mich wurde in der Diskussion deutlich, daß die Arbeitsbedingungen höchst unterschiedlich sind. Da gibt es große Betreuungsbehörden mit langjähriger Praxis auch nach altem Recht und andere, die sich noch in der Planung befinden. Einige führen nur wenige Betreuungen selbst und fordern gezielt ehrenamtliche, andere haben eine so hohe Fallzahl (Extrembeispiel aus Berlin 180), daß eigentlich kein Raum für andere Aufgaben bleibt¹²“
- „... den anerkannten Ruf bei Gericht, Gesundheitsbehörden und Fachärzten müssen sich Behördenleiter andernorts erst erarbeiten¹³“

Ich verweise insgesamt noch einmal auf die Befragung des DVGT und auch die sehr dünne Lage bezüglich Berichten und Konzepten zur Betreuungsbehördenarbeit in wichtigen Einzelfragen und allgemeinen Konzepten. So sind z. B. im Inhaltsverzeichnis der Jahrgänge 92/93 der BtPrax extrem wenige Veröffentlichungen zur Betreuungsbehörde (und diese wiederum nur zu einzelnen konkreten Rechtsfragen) aufgeführt.

Zusammengefaßt werden kann dieses Kontrastprogramm auch in den Äußerungen von Vorstandsmitgliedern des DVGT beim letzten Vormundschaftsgerichtstag im Oktober 1994 in Friedrichsroda, wonach wir schon mitten drin seien, daß die Betreuungsbehörden „ausgeblutet“ werden (vor allem in NRW), eine erhebliche Bedeutungsmaßnahme – ohne vorherige Bedeutungsschaffung – erfolge und daß viele Behördenkolleginnen und -kollegen stark resignativ gestimmt und ebenso angepaßt sind.

Ich glaube, daß einzelne Ausnahmen oder besondere Aktivisten diesem Bild nicht entgegenstehen. Meine Vermutung ist auch (dies nur als weiteres Indiz), daß Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Betreuungsbehörden bei Fortbildungen, in der öffentlich-rechtlichen Fachdiskussion, bei Kongressen und Tagungen, in der Abo-Quote der BtPrax u. a. m. abnehmend repräsentiert sind.

3 a) Fehlende Organisations-, Selbstverständnis- und Konzeptionsdebatte im Behördenbereich

Die erschreckende Tatsache der weitestgehend fehlenden quantitativen und qualitativen Kriterien für die Organisation von Betreuungsbehörden und für deren Arbeitsschwerpunkte wurde uns hier in Reutlingen Mitte 1994 bewußt anlässlich eines Versuchs, aufgrund neuer personeller Gegebenheiten (Wirksamwerden einer 3. Fachkraftstelle) eine begründete Arbeitsteilung und Organisation der Betreuungsbehörde zu entwickeln¹⁴. So stellten wir fest, daß alle vorhandenen Strukturdarstellungen der Aufgabenschwerpunkte für Betreuungsbehörden in der Literatur nichts weiter sind als eine additive Zusammenstellung der Aufgabenfakten ohne jede qualitative oder quantitative Bewertung bzw. Problematisierung. Der subjektive Spielraum vor Ort und heute vor allem die finanziellen Daumenschrauben und die geradezu extrem differierende Organisations- und Selbstverständnisspraxis in den Betreuungsbehörden der BRD entwickeln sich somit munter und alles andere als qualifiziert weiter. Basis für diese (falsche!) Vielfalt in den Betreuungsbehörden ist vor allem das in der Reformphase wenig diskutierte BtBG selbst mit seiner in nur 9 Paragraphen globalen und komplexen Zusammenfassung, was eine äußerst genaue Nacharbeit/Einarbeitung in das Gesetz erzwingt, um die vielfältigen, zusätzlichen und sensiblen Aufgaben einer Betreuungsbehörde überhaupt zu erfassen und zu strukturieren. Insbesondere werden bei einer solch pauschalen Zusammenballung von Aufgaben viele (versteckte) Interessenkollisionen und Funktionswidersprüche nicht deutlich, die nach wie vor mühsam auseinanderzudifferenzieren wären (gravierend z. B. die Vorführungspflichten nach dem FGG versus einer evtl. späteren Behördenbetreuung derselben Person oder eines Sozialgutachtens nach § 8 BtBG). Andererseits ist bei Behörden mit wenigen Beschäftigten dies fast nicht anders möglich, da die Einzelkämpfer und Kolleginnen in ihrer „Rundumzuständigkeit“ von A bis Z und über alle relevanten Abschnitte des BGB und FGG sowie BtBG hinweg in Personalunion alles erledigen müssen¹⁵.

3 b) Zu viele Aufgaben – zuwenig Austausch

Auch wenn man hier keinen Aufgabenkatalog mit 95 Einzelaufgaben zugrunde legt, ist auch schon bei 19 Einzelaufgaben (vgl. Schema) die annähernde Unmöglichkeit der sachgemäßen Erfüllung der Aufgaben nach dem BtG durch viele kleine Betreuungsbehörden oder Betreuungsstellen deutlich sichtbar.

6 L. Eisenberg: „Betreuungsgesetz auf dem Prüfstand“, Deutscher Verein ..., Frankfurt 1992.

7 Dr. M. Frommann in: „Betreuungsgesetz auf dem Prüfstand“, siehe 6.

8 Arbeitsplatzbeschreibung der Mitarbeiter der Betreuungsbehörde im Landkreis Reutlingen von 1/93.

9 Traude von Gaessler: „3. Vormundschaftsgerichtstag 1992 Bonn“.

10 Fachkollege einer Betreuungsbehörde im Februar 1993 mit bundesweitem Überblick (persönlicher – unveröffentlichter – Briefwechsel).

11 Prof. W. Bienwald im FamRZ 5/94.

12 BtPrax Nr. 2/94 – Mitteilungen des VGT.

13 So der Fortbildungsreferent des Deutschen Vereins für diesen Bereich, U. Brucker in der FuR 5/94, Seite 288, nachdem er hier auch „nur“ ganze 3 Städte mit einigermaßen positivem bzw. großzügigem Betreuungsbehördenaufbau nennen kann (München, Hamburg, Kassel).

Für mich wiederum Anlaß, an die katastrophale Vernetzung und den fehlenden Informationsfluß im Betreuungsbehördenbereich zu erinnern, aber auch Fortbildungsstellen oder Fach-„Zentren“ wie den Deutschen Verein zu fragen, warum der Betreuungsbehördenbereich, das Herzstück ..., nicht systematischer gefördert und gefordert zugleich wurde ...?

14 „Organisationskriterien und Konzeptionsaspekte einer örtlichen Betreuungsbehörde“ – unveröffentlichtes Papier der Betreuungsbehörde Reutlingen vom Sommer 1994.

15 Vgl. ¹⁴.

Dieses sehr defizitäre Klärungs- und Konzeptionsniveau ist der gewichtigste Aspekt der Wirkungsschwäche der Betreuungsbehördenarbeit heutzutage. Hinzu kommt, daß diese Selbstverständnis- und Konzeptionsdiskussion ebenso wie die fehlenden Vernetzungs- und Erfahrungsaustauschprozesse "unterdrückt wurden" durch die überragenden allgemeinen Diskussionslinien der Umsetzung des Betreuungsrechtes, die durch die Kosten- und Finanzierungssituation von Einzelbetreuern und Vereinen und neuerdings auch durch die drohende Verschlechterung und Novellierung von Verfahrensbestimmungen gekennzeichnet sind.

4. Auswirkungen und Gründe der "Herzrhythmusstörungen" der Betreuungsbehörden

Neben dem landläufigen Muster, den äußeren Faktoren die Schuld zu geben, darüber zu lamentieren und dabei aber Chancen und eigene Qualitätsansprüche für den Ausbau von Betreuungsbehördenarbeit zu versäumen, ist hier vor allem die fragwürdige und überzogene Tendenz der Delegation von Aufgaben an Betreuungsvereine zu nennen. Diese erfolgt unter einer beachtlichen Verkennung der "Pflichtaufgaben" der Betreuungsbehörden nach dem BtBG und wohl auch unter einer ins Kraut schießenden – ansonsten aber sehr zeitgemäßen – Modernisierungs- und Privatisierungsstrategie.

Man hat da zwar nun – und sicher nicht von ungefähr – ein erst 3 Jahre altes BtBG (nach 90 Jahren diffuser örtlicher Aufgaben und Zuständigkeiten), dieses auch bitter nötig, was z. B. den Kontrast und die Abwendung von Sozial- und Jugendämtern (zumindest nach außen) anbelangt. Ganz offensichtlich ist dieses BtBG aber von seiten der kommunalen Betreuungsprofis nicht selbst erworben und auch nicht erwünscht worden, denn sonst wäre diese vorschnelle Preisgabe und das Nichtausbauen dieser kompakten BtBG-Basis nicht verständlich und erklärbar.

Personelle Fehlbesetzungen

Dies ist und war wiederum nur möglich vor dem Hintergrund einer Fehlentwicklung in der Behördenarbeit, die fast als chronisch bezeichnet werden kann. So nennt Frau Ackermann in der FuR 5/94 das Beispiel einer 23jährigen Verwaltungsangestellten (BAT 7), die Schreibebeiten für die Abteilung "Abfallwirtschaft – untere Abfallbehörde" durchführte und Mitte 1992 das Betreuungsgesetz auf den Tisch gelegt bekam, mit der Anweisung, diese Arbeiten nun auch noch zu übernehmen. Was aktuell zu der äußerst fragwürdigen Praxis kommunaler Arbeitgeber paßt, den Betreuungsbehördenbereich (früher Vormundschafts- und Pflugschaftsbereich) insgesamt oft mit Beschäftigten, die einer "Straf- oder Problemversetzung" unterworfen waren, zu besetzen. Weitere Klöppe personalpolitischer Art sind in den zum Teil erschütternd niedrigen – wahrscheinlich sogar tarifwidrigen – Eingruppierungen des Personals zu sehen sowie in einigen anderen Realitäten, die im Gegensatz zu den Postulaten, daß "von besonderer Sorgfalt bei der Auswahl des Personals", von hohen Anforderungen an die Belastung und das Können des Personals usw. auszugehen sei, stehen¹⁶.

Der häufig nicht ausreichend erfolgende Blick hinter die Kulissen des kommunalen Betreuungswesens sorgte auch dafür, daß heute noch wenig bekannt ist, wer im kommunalen Betreuungsbereich beschäftigt wird. Ich habe jedenfalls oft erlebt, daß dem Faktum, daß knapp 1/4 Sozialberufler im Betreuungswesen und 3/4 andere (vor allem Verwaltungsbeamte) beschäftigt sind, mit Staunen begegnet wird (man hatte eher das Gegenteil vermutet).

Schwierigkeiten der Betreuungsbehörden

Man kann die tendenziell fehlende Identifikation und Unterstützung der Betreuungsarbeit im kommunalen Bereich heutzutage auch mit dem unterschiedlichen Dienstleistungsangebot der Trägerkörperschaften – die ja in der Regel einen "Ge-

mischwarenladen" anbieten – begründen: Im Unterschied zu der Produkt- und Warenpalette eines freien Trägers (Wohlfahrtsverbände), wo soziale Dienstleistungen ja eher Hauptartikel und beim kommunalen Arbeitgeber fast Nebenprodukte sind. Jedoch bestand diese Indifferenz und Anspruchslosigkeit im kommunalen Lager nicht immer so. Denn in der obengenannten Untersuchung über "kommunale Leistungen bei Vormundschaften und Pflugschaften für Volljährige" sind durchaus auch andere und vor allem fachlich wertvolle Aussagen und Informationen für heutige Anknüpfungen gegeben, an die von allen Beteiligten im Betreuungswesen schlichtweg zu wenig erinnert und praktisch angesetzt wurde. So wird dort zunächst die Abnahme und das Schwinden sozialen Engagements bei der Übernahme von Einzelvormundschaften und Einzelpflugschaften als Ursache für eine "negative" Fallauslese für Amtsvormünder und Amtspfleger benannt und daran wird anschließend ausgeführt, daß "dieses soziale Wirkungsgefüge für die Bedeutung einer qualifizierten – in die Gesamtpalette der kommunalen Betreuungsinfrastruktur eingebundenen Amtsvormundschafts-" – bzw. heute Betreuungstätigkeit der Behörden spricht.

Kommunale Infrastruktur

Weiter wird gesagt: "Mit der in der Kommunalverwaltung zur Verfügung stehenden Informations- und Kommunikationstechnik, den räumlichen und ggf. besonderen finanziellen Möglichkeiten sind die hauptamtlichen Vormünder und Pfleger darüber hinaus prinzipiell für ein koordinierendes "Sozialmanagement" auch im Bereich der Einzelvormundschaften und -pflugschaften (heute Betreuungen) mit Vermittlungsdiensten sowie Beratung, Fortbildung und ggf. finanzieller Motivierung der ehrenamtlichen Kräfte geeignet" sowie "in Anbetracht des – durch die Erhebung aufgezeigten – hohen Leistungsanteils der Kommunen bei Vormundschaften und Pflugschaften für Volljährige sollte bei den Reformüberlegungen weniger die – im allgemeinen sicherlich vorhandene – personelle Überlastung im AV/AP-Wesen betont, sondern die Entwicklungschance für eine verbesserte Betreuung des Klienten gesehen werden, die eine organisatorisch verlässliche, fachlich qualifizierte, arbeitsintensiv spezialisierte und vielseitige kommunale Infrastruktur bietet, die durch Kooperation verschiedener sozialer Dienste auch die Betreuung des besonders problematischen Klientenspektrums sicherstellt, bei dem ehrenamtlicher Einsatz an die Grenzen der persönlichen Belastbarkeit und fachlichen Qualifikation stößt", vgl. ¹⁷.

Qualitativ und fachlich orientierte Äußerungen dieser Art sind aus dem Kommunalbereich heraus selbst leider nicht aufgegriffen und verstärkt worden, dies aber auch nicht durch Wissenschaft, Fachpublikationen oder Fortbildungen u. a. m., sondern hier ist zurückgefahren worden auf teilweise fragwürdige Umsetzungsstrategien im Zusammenwirken mit Betreuungsvereinen und auf eine fast ausschließlich finanziell motivierte Entlastung.

16 Vgl. "Gesamtbericht des 72. deutschen Fürsorgerat 1990", hrsg. im Auftrag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Seite 393 ff./ Mein Einzelbeitrag damals "Das neue Betreuungsrecht und Probleme seiner Umsetzung aus der Sicht der kommunalen Vormundschafts- und Pflugschaftsarbeit für Volljährige" (selbstkritisch räume ich aus heutiger Sicht eine etwas verschraubte Struktur dieses Textes ein ...) umfaßt einige wesentliche Änderungen des kommunalen Bereichs und auch etliche Beschreibungen konkreter Arbeitsbedingungen im Kommunalbereich. Insgesamt sind Berichte, Positionen und Erfahrungen des kommunalen Sektors aber wenig in die Wissenschaftsdiskussion und auch in die Kommentare zum Betreuungsrecht eingeflossen, was mir angesichts der Bedeutungsschilderung in Punkt 1 dieses Textes erneut unverständlich ist.

17 Kommunale Leistungen ...", vgl. ³.

Kostenbelastung für Kommunen

Gleichwohl sind natürlich kommunale Aufwendungen insgesamt als Auswirkung des Betreuungsgesetzes gestiegen und insofern kommt eine Umfrage des Landkreistags Baden-Württemberg vom 17. November 1994 auch zu dem Ergebnis, daß die Auswirkungen des Betreuungsgesetzes und des Ausführungsgesetzes dieses Landes eine Steigerung von 1991 (4,067 Mio.) bis 1994 (auf 7,579 Mio.) erbrachten. Dabei waren die Hauptsteigerungsraten bei den Personalkosten (über 2 Mio.) und bei der Förderung von Betreuungsvereinen (über 1 Mio.) zu verzeichnen¹⁸.

Diese annähernde Verdoppelung kommunaler Leistungen innerhalb von 3 Jahren ist zunächst auch als eine erhebliche Korrektur der Annahme der Bundesregierung zu sehen (sieht BT-Drucksache 11/4528, S. 105), wonach durch das neue Betreuungsrecht für den Kommunalbereich keine Mehrkosten entstehen sollten. Im Zusammenhang dieses Aufsatzes ist es vor allem ein Hinweis darauf, daß nur noch finanzielle Fragestellungen bestehen und keine inhaltlich-qualitativen Diskussionen im Kommunalbereich mehr stattfinden. Dies war zu Beginn der Reform wenigstens etwas anders. In der sozialpolitischen Diskussion des kommunalen Sektors dominieren heute Pflegeversicherung, Sozialhilfeentwicklung und Jugendhilfe und in der Fach- und Wissenschaftsdiskussion des Betreuungsrechtes dominieren einzelne materiell-rechtliche Fragen oder Finanzierungsfragen von Vereinen und Ehrenamtlichen bzw. Berufsbetreuern.

Diskussion geht an der Wirklichkeit vorbei

Auch die in letzter Zeit zunehmenden Veröffentlichungen im Zusammenhang mit einer "Sozialpolitik des örtlichen Betreuungswesens"¹⁹, die insofern durchaus eine hohe Relevanz der örtlichen Betreuungsbehörden suggerieren, stellen keine Hilfe dar, weil sie merkwürdigerweise an der realen Situation und an den Fakten derzeitiger kommunaler und örtlicher Betreuungsbehördenpraxis vorbeigehen, so, wie sie auch deren Turbulenzen und komplizierte Binnenstruktur nicht ausreichend erfassen. Die Perspektiven und Visionen dieser o. g. Aufsätze sind relativ abgehoben und knüpfen zu wenig an konkrete Ebenen und Möglichkeiten einer örtlichen Betreuungsbehörde an (z. B. Aufgaben nach dem BtBG, Grenzen und Möglichkeiten einer örtlichen Arbeitsgemeinschaft bzw. eines Betreuungsbeirats, Organisationsstruktur und fachlich begründete Aufgabenteilung u. ä. m.).

5. Der innovative Schubs – vorhandene Potentiale couragiert und kreativ nützen

Eine These, die vielleicht allein durch ihr Aufwerfen bedeutsam ist, ohne daß von mir hier ausreichende und widerspruchsfreie Antworten möglich wären. In der folgenden Auflistung darüber, was erhoben werden sollte, geändert werden müßte, auf den Weg gebracht werden könnte usw. ... spreche ich Berufsgruppen, politische und soziale Gruppen, den Wissenschafts- und Medienbereich, die Fortbildungsträger, aber auch die 1.000–2.000 im Betreuungswesen Beschäftigten im kommunalen Bereich an. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und versteht sich als Denkanstoß.

5.1 Ein spezieller und kontinuierlicher Kontakt bzw. Gesprächsfäden zwischen BtG-Fachwelt und Kommunalen Spitzenverbänden/Kommunalen Arbeitgebern sollte aufgenommen werden, nachdem er seit 1992 fast vollständig abgerissen ist. Wer geht auf wen zu?

5.2 Die Vorstellung und Publizierung interessanter örtlicher Modelle der Betreuungsbehördentätigkeit muß verstärkt und verbreitert werden.

5.3 Die personelle, strukturell-organisatorische und inhaltliche Entwicklung der Betreuungsbehördentätigkeit sollte verstärkt recherchiert, analysiert und in ihrer Entwicklung dokumentiert werden.

5.4 Erfahrungen und Begründungen für fachlich spezielle und im wesentlichen Betreuungsbehörden betreffende Fragen des Betreuungsrechts sollten ebenfalls stärker publiziert und ausgewertet werden, z. B.

- Erfahrungen mit Vorführungen und Unterbringungen
- mit Sachverhaltsermittlungen und der damit sehr eng verbundenen Frage der Stellungnahme zum Erforderlichkeitsgrundsatz
- zu Rechtsmittel- und Beteiligungsfragen nach dem FGG, zu Amtshilfemöglichkeiten zwischen Betreuungsbehörden
- zur Frage der Bestellung als natürliche Person (Behördenbetreuer) oder als Behördenbetreuung
- zu Erfahrungen mit der erzwungenen oder glücklicherweise bestehenden Personalmischung zwischen sozialen Fachkräften und Verwaltungsbeamten
- über Erfahrungen und Überforderungen bezüglich der Qualitätssicherung von Betreuungsarbeit, z. B. mittels einer örtlichen Arbeitsgemeinschaft/Betreuungsbeirat.

"Kommunales Fachforum"

Etwas schlagwortartig habe ich früher schon bei verschiedenen Diskussionen oder Stellungnahmen ein Gebilde mit Namen "Kommunales Fachforum" angeregt bzw. angesprochen. Diese Idee ist momentan noch sehr unbestimmt und bedarf der genaueren Beschreibung. An seiner Notwendigkeit – wo auch immer, wie auch immer, von wem auch immer organisiert – zweifle ich nicht, und ich möchte deshalb an den Schluß dieses Aufsatzes ein Zitat bzw. ein Bild stellen aus unserem Papier vom Sommer 1994 "Zur Diskussion von Organisationskriterien und Konzeptionsaspekten einer örtlichen Betreuungsbehörde": ... es soll absolut nichts gegen interdisziplinäre Veranstaltungen (z. B. DVGT, die BtPrax, zur Zeit kaum noch laufende Fortbildungen beim Deutschen Verein u. a. m.) gesagt werden.

Es ist aber wie in einer Fußballmannschaft, bei der zur Erreichung einer guten Leistung die gesamte Mannschaft trainiert, gleichzeitig aber auch Spezialtraining (für Torwart, Stürmer oder Abwehrspieler) stattfindet. Dies heißt, das eine tun (Kommunales Fachforum) und das andere nicht lassen. Der Blick auf die spezifischen Rahmenbedingungen und Erschwernisse, auf die Traditionsbelastungen und die gesetzlichen Sonderaufgaben der Betreuungsbehörden macht meines Erachtens nach sehr deutlich, daß für den Bereich der Betreuungsbehörden eine eigenständige Selbstverständlichkeitsdiskussion und entsprechende Fortbildungsprozesse laufen müssen.

Ressourcen nutzen

Isolierte und eventuell von Tages- und Amtroutinen verschüttete personelle Ressourcen oder einzelne offensiv herausgehobene Betreuungsbehörden sind im Kommunalbereich sicherlich vorhanden. Man ist ja im öffentlichen Dienst, in der Verwaltung nicht per se zur Defensive oder lediglich zur reinen Durchschnittserfüllung aufgerufen. Ich erlebte auch persönlich durchaus aktive und positive Phasen in kommunalen Gremien (vor allem Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre), in denen sehr wohl die eigene Bedeutung und ein sehr qualifizierter Beitrag kommunaler Vormundschafts- und Pflugschaftsarbeit sowie später auch für Betreuungsarbeit durchschien, der zu Papier gebracht wurde und der auch zur Geltung gebracht werden wollte...

Wir sollten demnach behördliche Ansprüche an gute Betreuungsarbeit nicht für erledigt ansehen, zumal die Umsetzung

18 Rd.-Schreiben 494/1994 des Landkreistages Baden-Württemberg vom 17. November 1994.

19 Vgl. ².

des BtG in die Praxis immer noch als am Anfang stehend bezeichnet werden kann. Insofern ist es interessant, wie beispielsweise in Münster die Zeitphasen der Umsetzung des BtG durchaus plausibel beschrieben werden (aus: Rat(s)vorlage Nr. 800/93 des Amtes für Soziale Dienste der Stadt Münster vom 28. Juli 1993):

- Die erste Umsetzungszeit in Münster in den Jahren 1992/93 wird als Erprobungsphase bezeichnet, in der der Versuch unternommen wurde, vorhandene Strukturen behutsam und in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten an das neue Gesetz anzupassen.
- Die Zeit von 1994 bis Ende 1996 wird als Interimszeit bezeichnet, und hierfür werden schon etwas gefestigte organisatorische, finanzielle und strukturelle Beschlüsse gefaßt und Vereinbarungen getroffen.
- Erst ab 1997 wird aber per Beschlußfassung die endgültige Umsetzung des Betreuungsrechtes in Münster vorgenommen.

Quo vadis heißt auch nicht (wie ich mich informieren und umorientieren lassen mußte) "Gute Nacht, vorbei und ade"-Betreuungsbehörden, sondern unter Bezug auf eine Frage von Petrus in einer Legende aus dem Alten Testament: "Wohin gehst Du, Herr?" Es gibt also sehr offene Möglichkeiten für den Weg der Betreuungsbehörden – die letzte genaue Untersuchung und Selbstdarstellung "dieses Herzens" ist 1996 genau zehn Jahre alt!

Das angesprochene Schema über Organisations- und Konzeptionsaspekte einer Betreuungsbehörde ist beim Autor erhältlich (Landratsamt, Postfach 21 43, 72711 Reutlingen).