

Zentrale Ergebnisse des 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

Hans-Dieter Nolting

BAGFW-Fachtagung: Aufbruch, Umbruch oder Abbruch?
Kassel, 18. Oktober 2017

1. Ziele / Fragestellungen des Forschungsprojekts und Erhebungsdesign
2. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Forschungsvorhabens zum Erforderlichkeitsgrundsatz
 1. Gibt es ein Potenzial zur Vermeidung bzw. Einschränkung der Aufgabenkreise von rechtlichen Betreuungen?
 2. Was beeinflusst die Größe dieses Potenzials? Wie kann das Potenzial besser ausgeschöpft werden?
 3. Was sollte darüber hinaus getan werden?
3. Ausblick

1. Ziele / Fragestellungen des Forschungsprojekts und Erhebungsdesign

- Abgrenzung, welche „anderen Hilfen“ i.S. von § 1896 Abs. 2 BGB zur Vermeidung und Begrenzung rechtlicher Betreuung grundsätzlich geeignet sind (Systematik „anderer Hilfen“).
- Schaffung einer gesicherten und bundesweit repräsentativen Faktenbasis zu Informationsstand, Art, Umfang und Nutzbarkeit „anderer Hilfen“ sowie zu den Vorgehensweisen der Betreuungsbehörden bei der Vermittlung und der Unterrichtung der Betreuungsgerichte.
- Einen Schwerpunkt bildet die Identifikation von Hindernissen bei der Vermittlung „anderer Hilfen“ bzw. umgekehrt der Beschreibung von besonders förderlichen Bedingungen.

- Erarbeitung und Diskussion von Vorschlägen für Maßnahmen, die zu einer wirksameren Nutzung „anderer Hilfen“ im Betreuungsverfahren beitragen können.

- Die Untersuchung soll die Perspektiven aller wesentlichen Beteiligten einbeziehen:
 - Betreuungsbehörden
 - Betreuungsgerichte
 - Sozialleistungsträger und weitere Träger „anderer Hilfen“
 - Betreuer/innen
 - Betreute und ggf. deren Angehörige

„Systematik anderer Hilfen“

Themenkomplex I	Übersicht und Systematisierung von Leistungen und Hilfen, die als „andere Hilfen“ i.S. von § 1896 BGB in Betracht kommen	Forschungsleitende Fragen: Nr. 1 bis 4
-----------------	--	--

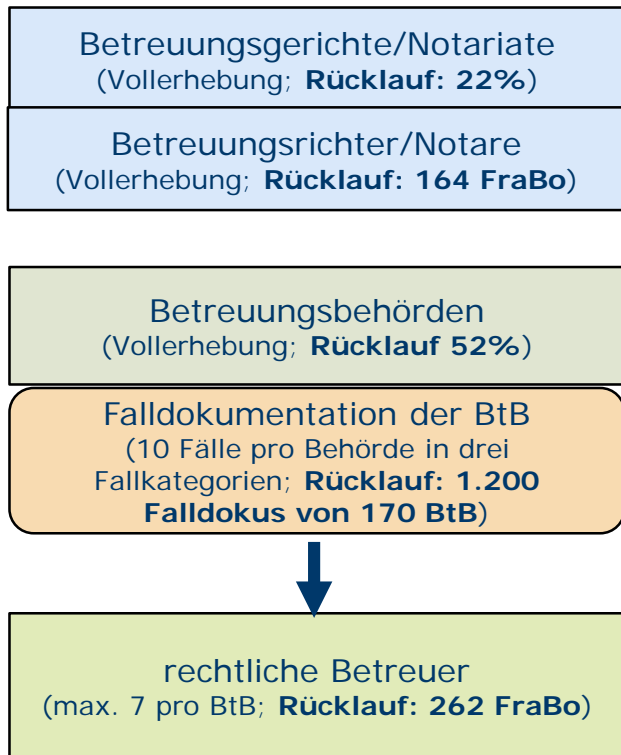
Zentrale Ergebnisgrößen

Themenkomplex II	Nutzung und Wirksamkeit von „anderen Hilfen“	Forschungsleitende Fragen: Nr. 5 und 6
------------------	--	--

Potentielle Einflussfaktoren auf die Ergebnisgrößen

Themenkomplex III	Strukturen und Prozesse an der Schnittstelle zwischen Betreuungsbehörden und den Hilfesystemen	Forschungsleitende Fragen: Nr. 7 bis 12
Themenkomplex IV	Prozesse an der Schnittstelle zwischen Betreuungsgerichten und Betreuungsbehörden sowie weiteren Beteiligten	Forschungsleitende Fragen: Nr. 13 bis 15 (und erneut Nr. 12)
Themenkomplex V	Bedeutung von spezifischen Hindernissen bei der Beanspruchung von Sozialleistungen	Forschungsleitende Fragen: Nr. 16 und 17

Standardisierte, repräsentative Datenerhebungen (Umfang und Rücklauf)



Datenanalyse,
Auswahl von
Standorten
(und Fällen) für
vertiefende
qualitative
Befragungen

Vertiefende qualitative Datenerhebungen

ca. 50 Interviews mit

- Betreuungsbehörden,
- Betreuungsrichtern
- Betreuten,
- Betreuern,
- Vertretern von
Sozialleistungsträgern
und „anderen Hilfen“

2. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Forschungsvorhabens zum Erforderlichkeitsgrundsatz

Potenzial zur Vermeidung bzw. Einschränkung der Aufgabenkreise von rechtlichen Betreuungen

Gibt es ein Potenzial zur Vermeidung bzw. Einschränkung der Aufgabenkreise von rechtlichen Betreuungen?

Neufälle:

- Vermeidbarkeits-/Einschränkungspotenzial aufgrund von drei Problemfeldern

Mangelnde Unterstützung Betroffener durch Sozialleistungsträger

Betroffene werden bei der Geltendmachung und Realisierung von Sozialleistungsansprüchen nicht in dem individuell erforderlichen Maß unterstützt.

Institutionen entlasten sich von aufwändigen Aufgaben

Institutionen – häufig selbst Hilfeträger - können sich von Aufgaben entlasten, indem sie Betreuungen anregen.

Mangel an besonders wirksamen „anderen Hilfen“

„Andere Hilfen“ mit dem erforderlichen Funktionsniveau in Bezug auf Assistenz und Fallmanagement sind nicht vorhanden oder überlastet.

Gibt es ein Potenzial zur Vermeidung bzw. Einschränkung der Aufgabenkreise von rechtlichen Betreuungen?

Verlängerungen von Betreuungen, Zahl der Aufgabenkreise:

- Vermeidbarkeits-/Einschränkungspotenzial aufgrund von Fehlanreizen

Verlängerungen von Betreuungen, obwohl Erforderlichkeit nicht mehr gegeben

Fehlanreize:

- Betreuer: Vergütungssystem erfordert „Mischkalkulation“
- Richter(PEBB§Y): Entlastung des Arbeitspensums durch Anrechnung von unaufwändigen Bestandsfällen

Anordnung von Aufgabenkreisen „auf Vorrat“

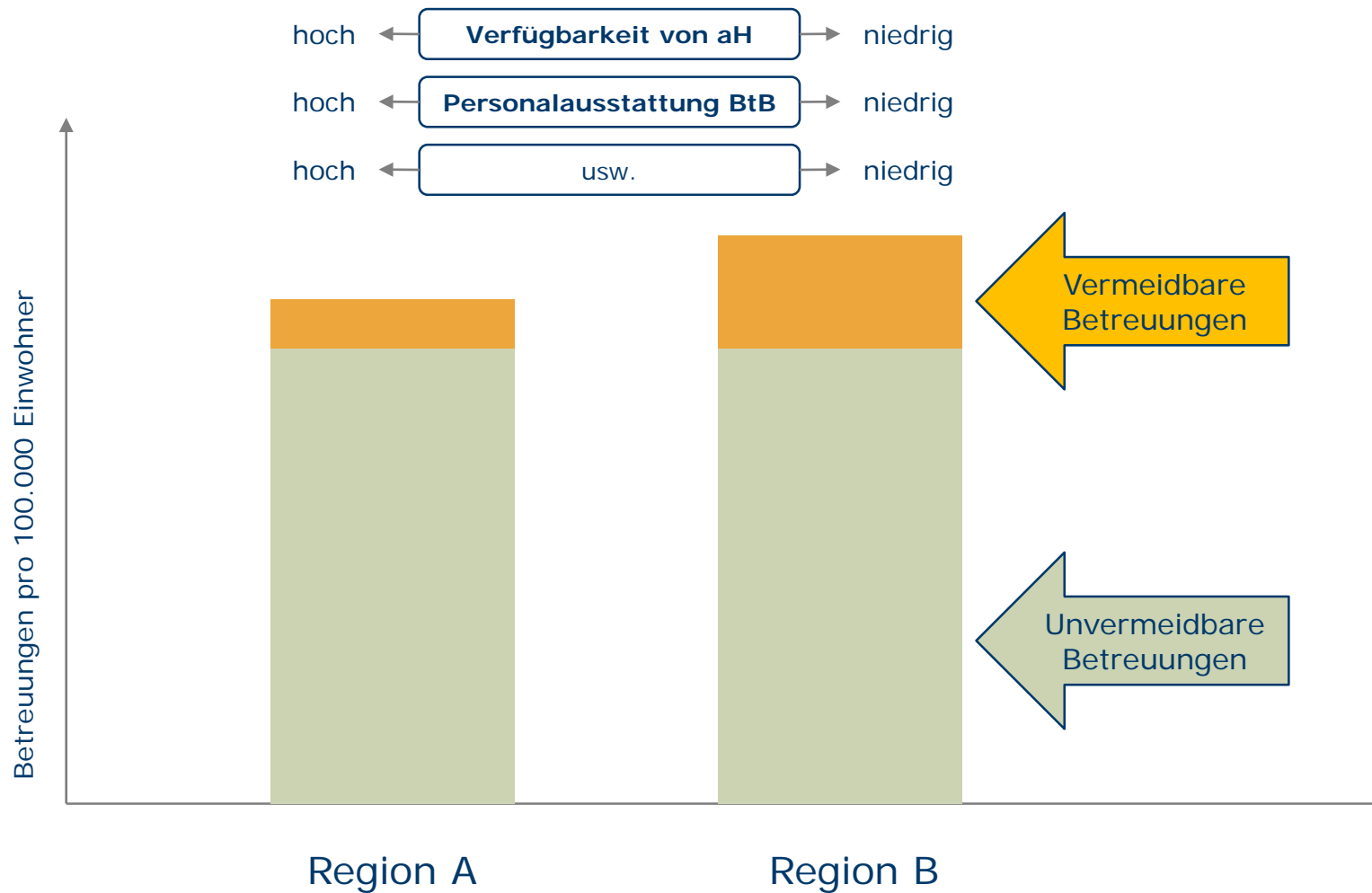
Fehlanreize:

- Richter (PEBB§Y): Spätere Erweiterung um zusätzliche Aufgabenkreise übersteigt das Zeitbudget für Bestandsfälle (33 min)

Wie groß ist das Potenzial?

- „Würden die Sozialleistungsträger ihrer Beratungs- und Informationspflicht dem Gesetz entsprechend nachkommen, **könnte eine nicht unerhebliche Anzahl von Betreuungen vermieden werden**. Durch die ständige Überlastung des dortigen Personals werden diese Aufgaben wie z.B. Amtsermittlungsgrundsatz, Überleitungsansprüche überhaupt nicht erfüllt. Grundsätzlich lässt sich eine Betreuung nicht vermeiden, sobald es um Leistungen von der Agentur für Arbeit geht. Die dortigen Strukturen sind für den „Normalbürger“ kaum zu durchschauen, geschweige denn für psychisch Kranke. Um effektiv Betreuungen vermeiden zu können, wäre der personelle Ausbau der Sozialen Dienste bei den Sozialämtern erforderlich. Hilfreich wären außerdem klare Regeln in den Rahmenvereinbarungen bei stationärer Pflege, was Regel- und Zusatzleistungen sind.“
- „Andere Hilfen allein sind **so gut wie nie betreuungsvermeidend**, da auch Entscheidungen im medizinischen Bereich oder für Unterbringungen getroffen werden müssen, oft fehlt Überblick / Originalunterlagen / konsequentes Handeln, nur umfassende Vollmacht kann Betreuungen vermeiden.“

Wie groß ist das Potenzial?



Wie groß ist das Potenzial?

In welchem Umfang werden Betreuungen eingerichtet, „bei denen der Betreuungsbedarf nur bzw. ganz überwiegend aus der Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen besteht“?

BtB-Befragung:

- 0%: 15%
- >0 bis 10%: 53%
- Über 10%: 32%

Quelle: Befragung BtB, III/Tab. 21

Richter-Befragung:

- 0%: 18%
- >0 bis 10%: 40%
- Über 10%: 42%

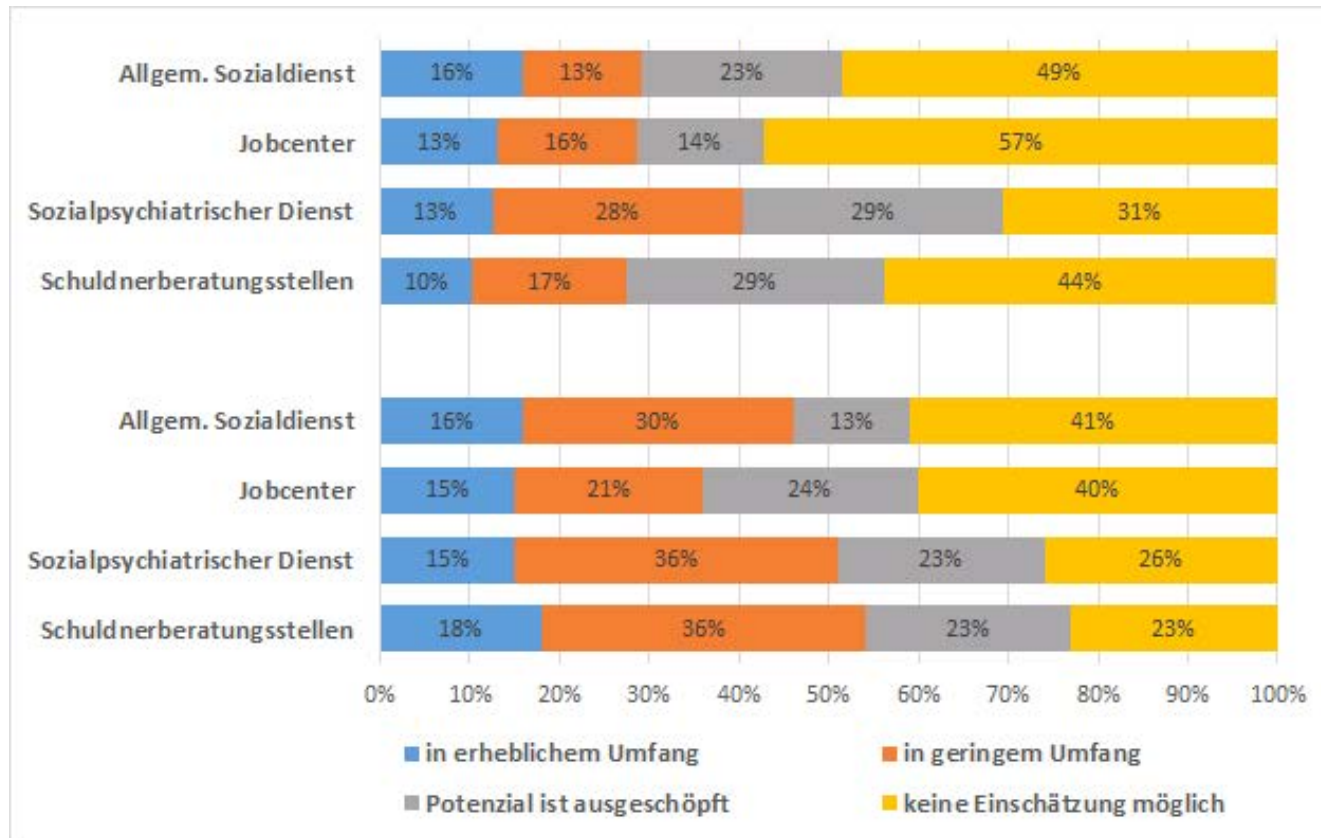
Quelle: Befragung Richter, III/Abb. 63

Betreuer-Befragung:

Auf die Beantragung und Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen entfiel bei der Übernahme der Betreuung ein Anteil von ...	Betreuungsvorgänge	Anteil an allen Betreuungsvorgängen
... weniger als 50 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.871	28%
... 50 bis 75 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.754	26%
... 75 bis 90 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.399	21%
... mehr als 90 Prozent der gesamten Betreuungstätigkeit	1.604	24%
gesamt	6.628	100%

Wie groß ist das Potenzial?

In welchem Umfang könnten durch konsequenteres Anbieten und besseres Funktionieren der aH zusätzliche Betreuungen vermieden/eingeschränkt werden?



Quelle:
Befragung BtB,
III/Tab. 94

Quelle:
Befragung Richter,
III/Abb. 61

Wie groß ist das Potenzial?

Es mag sein, dass in manchen Regionen rechtliche Betreuungen bereits heute auf das unvermeidliche Maß begrenzt sind.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens sprechen allerdings dafür, dass in der Mehrzahl der Regionen ein prinzipielles Vermeidungspotenzial zwischen 5% und 15% der Neufälle anzunehmen ist.

- CAVE: Das bedeutet nicht automatisch, dass dieses Potenzial mit den aktuell bestehenden Strukturen und Kapazitäten zu heben ist.

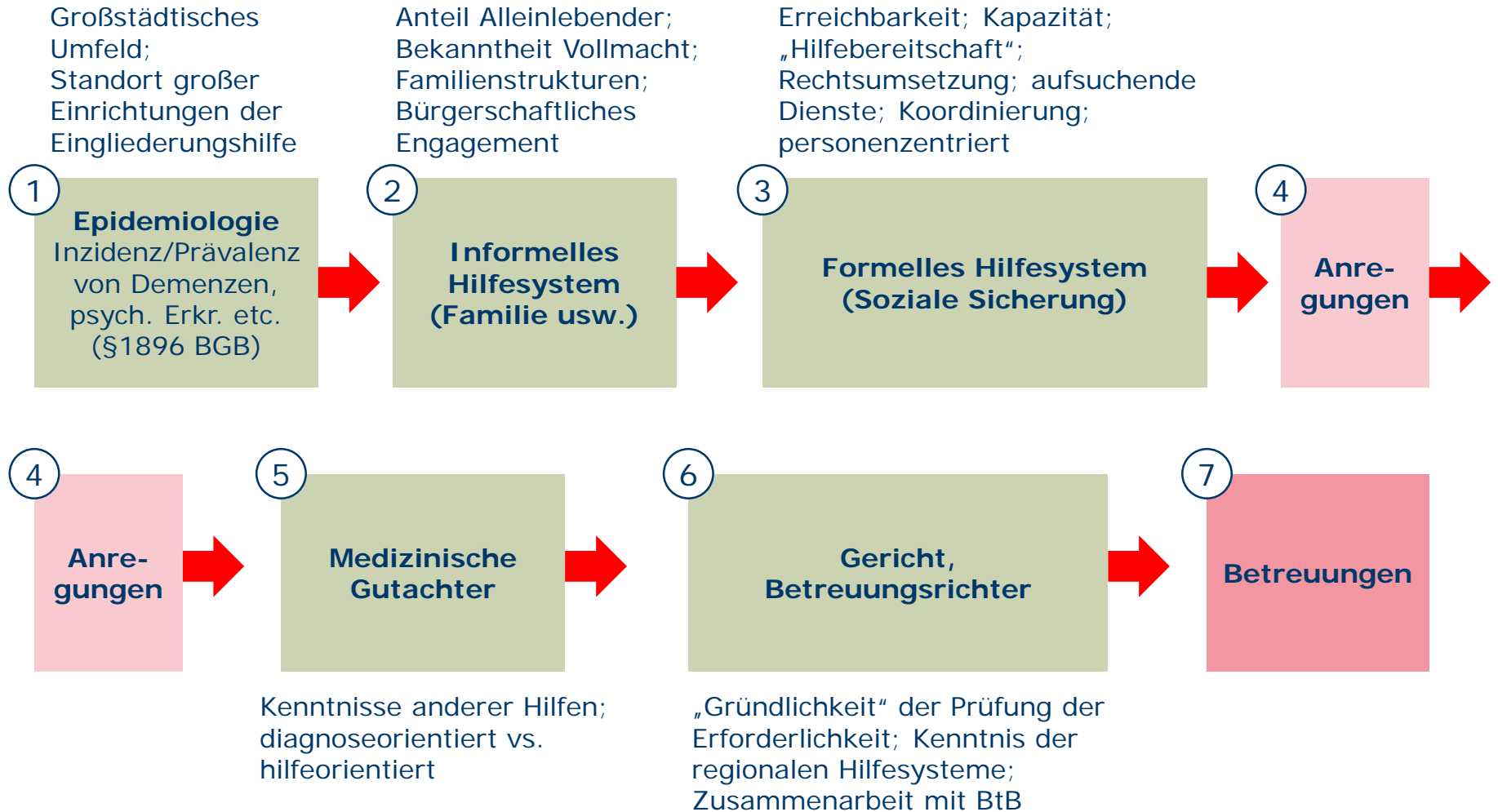
Weitere Hinweise auf Potenziale, die durch Verbesserung von Strukturen und Prozessen gehoben werden könnten, ergeben sich aus den folgenden Darstellungen zu ausgewählten Einflussfaktoren.

2. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Forschungsvorhabens zum Erforderlichkeitsgrundsatz

Einflussfaktoren auf die Größe und Ausschöpfung des Potenzials zur Vermeidung bzw. Einschränkung der Aufgabenkreise von rechtlichen Betreuungen

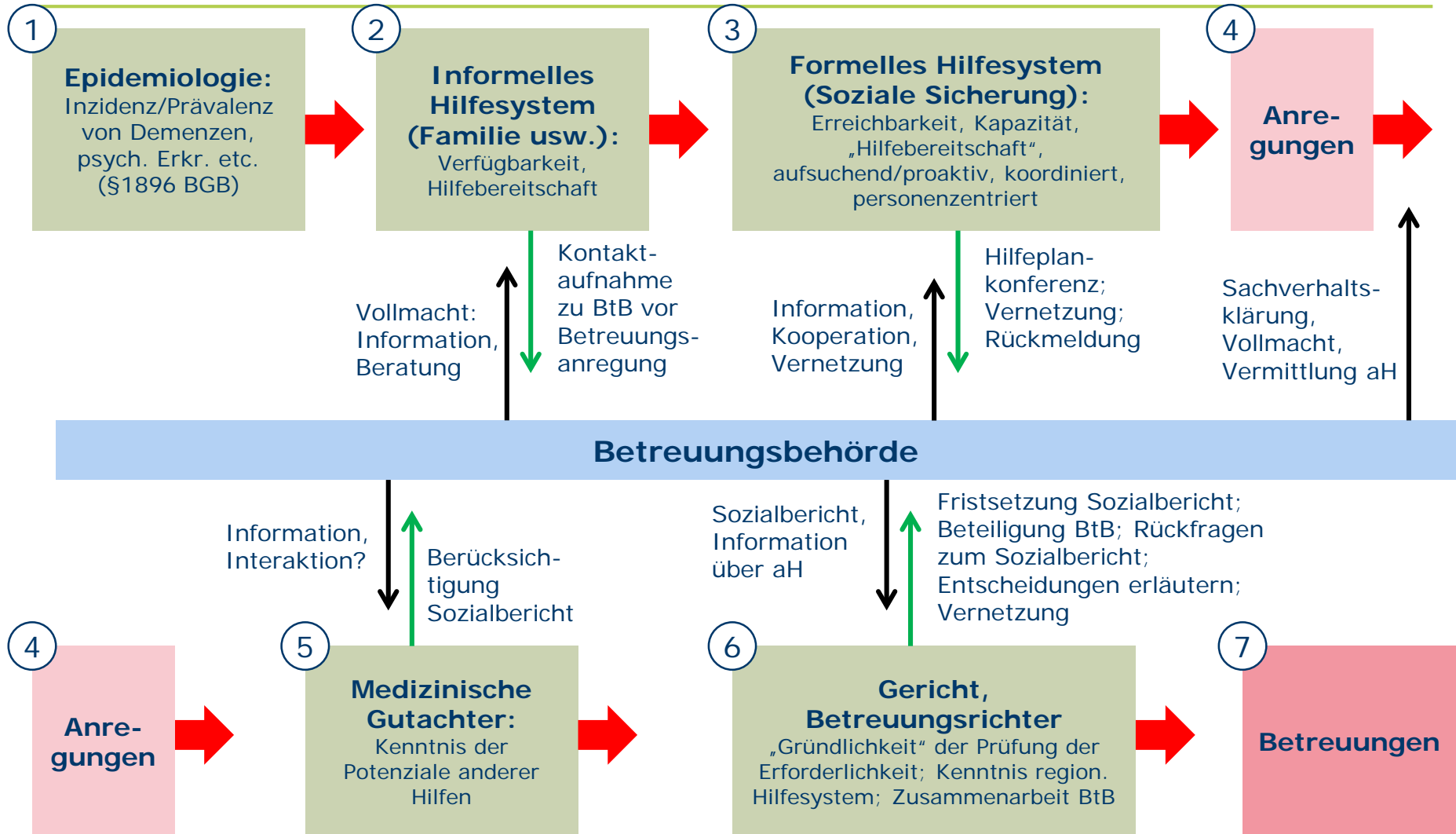
Modell:

Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



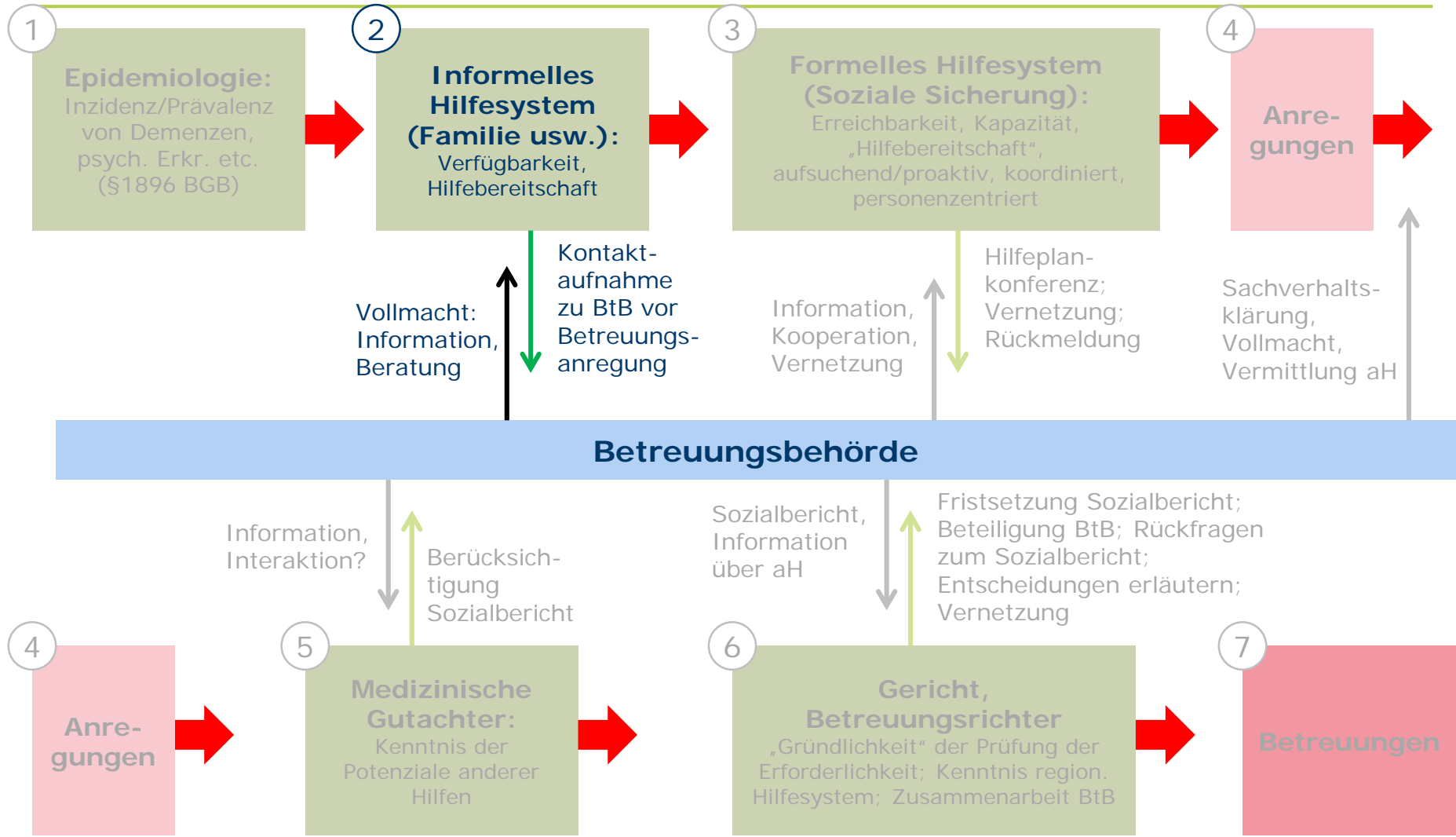
Modell:

Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Modell:

Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Vorsorgevollmacht (eigentlich nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens)

- In vielen Rückmeldungen an IGES als die beste oder gar einzige wirksame „andere Hilfe“ bezeichnet.
- Bei den Vorsorgevollmachten wird sowohl von den BtB als auch den Betreuungsrichtern und den rechtlichen Betreuern weiteres Potenzial zur Vermeidung rechtlicher Betreuungen gesehen.
- Viele BtB machen bereits intensiv „Werbung“ für die Vorsorgevollmacht.
- Ausschöpfung ist abhängig von
 - personellen Ressourcen der BtB,
 - Vernetzung der BtB.

Beratung vor Betreuungsanregungen

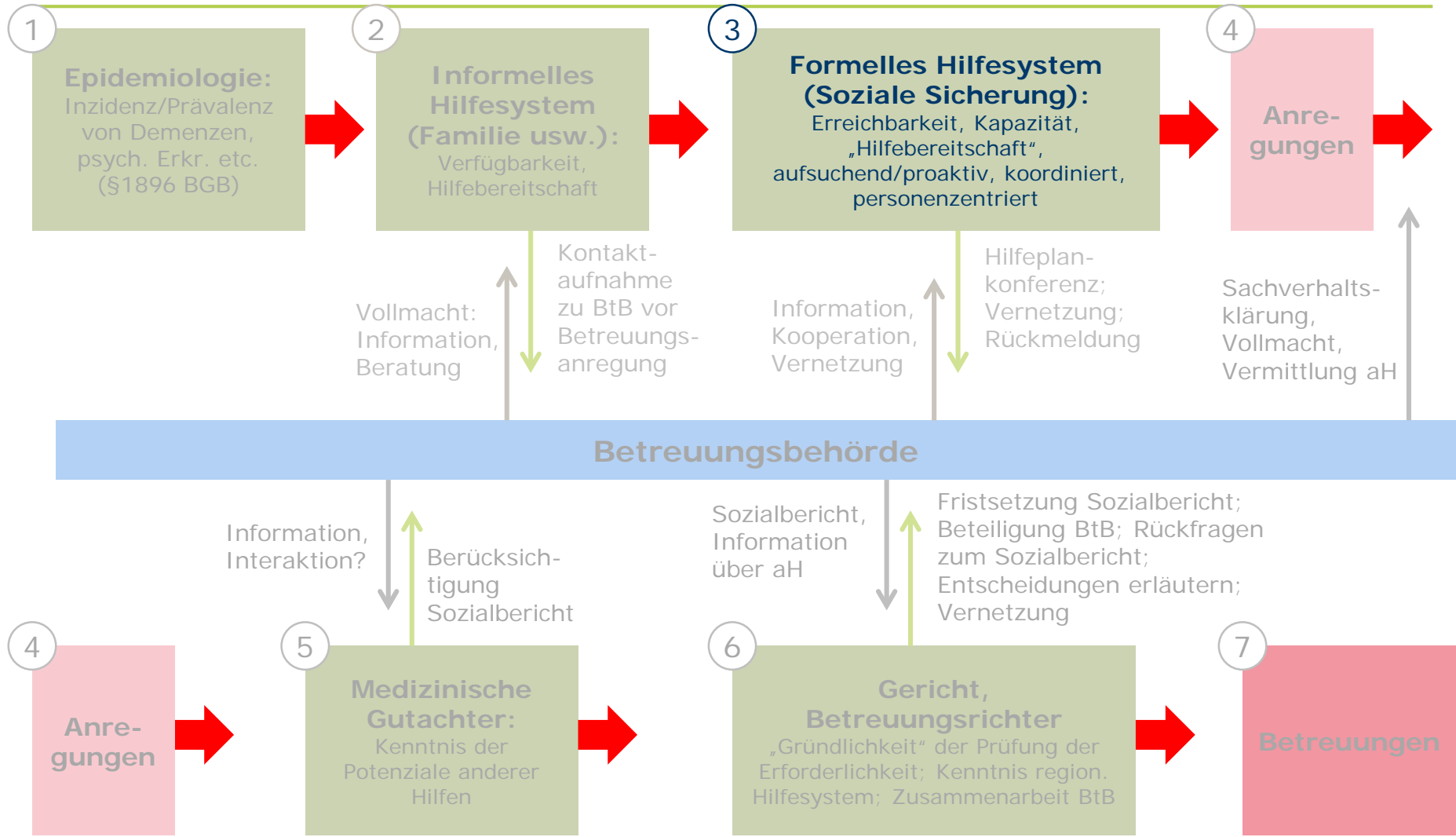
- Die BtB sind auch eine wichtige Anlaufstelle im Vorfeld von Anregungen rechtlicher Betreuung.
- Hier leisten sie Informations- und Beratungsarbeit, die in nicht quantifizierbarem Maße zur Betreuungsvermeidung beiträgt.
- Aktivitäten von BtB:
 - Informationen für anregende Institutionen
 - Explizite Vereinbarungen, wann im Vorfeld einer Anregung Kontakt zur BtB aufgenommen werden soll.
 - Erreichbarkeit der BtB für Bürger/innen und Institutionen

BtB sollten über ausreichende Personalkapazitäten verfügen, um neben der Bearbeitung von Betreuungsvorgängen diese Aufgaben wahrnehmen zu können.

Die im Bericht dargestellten Berechnungen zur Auslastung der Kapazitäten durch Neuverfahren sowie Angaben aus Interviews lassen zweifelhaft erscheinen, dass dies überall gewährleistet ist.

Modell:

Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Betreuer-Befragung: Probleme auf Seiten der Betroffenen

Probleme auf Seiten der Betroffenen, die nach Erfahrung der Betreuer dafür verantwortlich sind, dass es zur Einrichtung einer rechtlichen Betreuung gekommen ist	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)	Anteil an 122 berücksichtigten Fragebögen
Kein Verständnis für die formalen Anforderungen im Rahmen der Antragsstellung und/oder zu komplizierte Anträge -> „bürokratische Überforderung“	53	43%
Expliziter Hinweis/Verweis auf die Einschränkungen der Betroffenen durch Erkrankung, Behinderung	49	40%
Keine oder unzureichende Kenntnis der Sozialleistungsansprüche	35	29%
fehlende Mitwirkung der Betroffenen, auch mangelndes Verständnis/mangelnde Einsicht der Mitwirkungsnotwendigkeit	32	26%
Notwendige Unterlagen können nicht beigebracht werden	10	8%
Gesamt	179	

Quelle: Befragung Betreuer, III/Tab. 214

BtB-Befragung:

- Anteil von Vorgängen bei denen „andere Hilfen“ grundsätzlich in Betracht kommen, aber die Vermittlung an fehlender Mitwirkungsfähigkeit scheitert: 20% (Median)

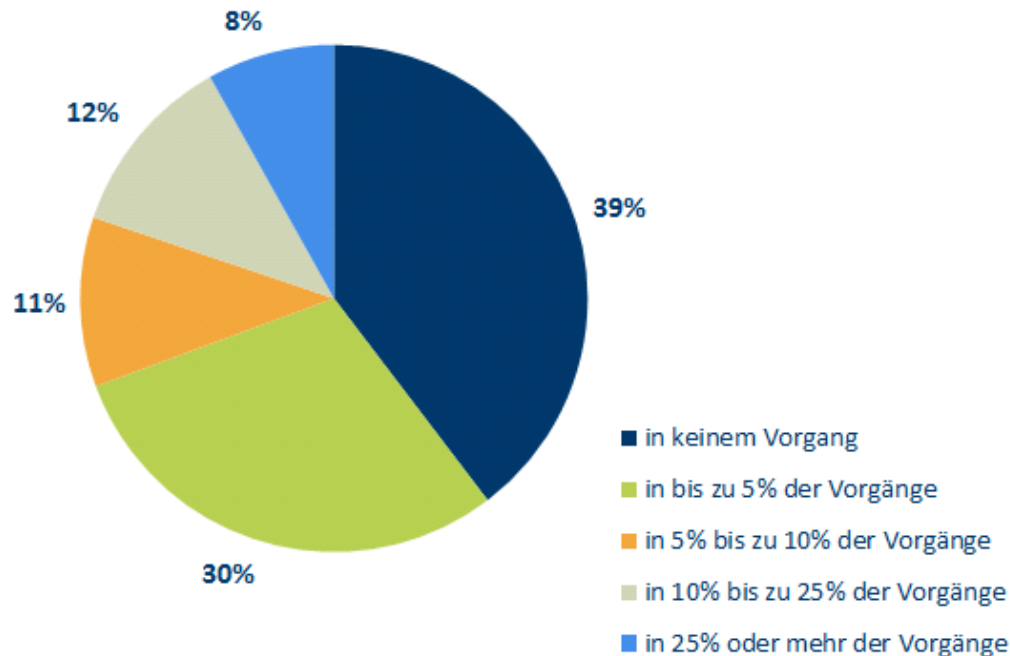
Quelle: Befragung BtB, III/Tab. 107

Betreuer-Befragung: Mängel auf Seiten der Sozialleistungssysteme

Hintergründe auf Seiten der Sozialleistungssysteme, die nach Erfahrung der Betreuer dafür verantwortlich sind, dass es zur Einrichtung einer rechtlichen Betreuung gekommen ist	Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)	Anteil an 84 berücksichtigten Fragebögen
Unverständnis für die Situation der Betroffenen, kein Eingehen der Mitarbeiter auf den individuellen Fall und/oder inadäquate Form der Kommunikation	28	33%
Leistungsverweigerung, fehlerhaft ausgestellte Bescheide	21	25%
Zeitmangel, Überlastung und Erreichbarkeitsprobleme	18	21%
Mangelnde Information und Beratung der Betroffenen	18	21%
Komplexe und teilweise unverständliche Anträge	16	19%
Zu lange Bearbeitungszeiten von Anträgen	13	15%
Mangelnde Kooperation in Richtung der Betroffenen	10	12%
Versuche der Verschiebung zu anderen Leistungsträgern, Zuständigkeitsstreits	7	8%
gesamt	131	

Quelle: Befragung Betreuer, III/Tab. 215

Anteil von Betreuungsvorgängen im Jahr 2015, bei denen die BtB im Zusammenhang mit der Vermittlung anderer Hilfen Aufgaben übernommen hat, die eigentlich von den Hilfetägern hätten übernommen werden müssen (N=111)



- Ausfüllen von Anträgen/Formularhilfe, teilweise in Kombination mit der Erläuterung von Bescheiden
- Schuldnerberatung, Aufstellung von Finanz-/Tilgungsplänen
- Vermittlungstätigkeiten nach Krankenhausaufenthalten.
- Wohnungs- und Heimplatzsuche, Vermittlung von Therapieplätzen, Arztkontakten, Einkaufsdiensten
- Mitarbeiter einzelner BtB übernehmen auch noch komplexere Koordinationsleistungen, wie inhaltlich-klärende Gespräche mit den Sachbearbeitern in anderen Behörden.

Quelle: Befragung BtB

Viele Bürger sind bei der Inanspruchnahme der immer komplexeren Sozialleistungssysteme tendenziell überfordert.

- Reduktion der Komplexität ist nur eine theoretische Lösungsmöglichkeit.
- Vereinfachung des Formularwesens, Formulare in leichter Sprache sind sinnvoll, aber vermutlich von begrenzter Reichweite.

Personalmangel und Überlastung dürften die primären Ursachen für Defizite in der Unterstützung Hilfesuchender durch die sozialen Hilfeträger sein.

- Forderung nach besserer personelle Ausstattung usw. ist angesichts angespannter öffentlicher Haushalte auch nur eine theoretische Lösungsmöglichkeit.

Realistische Handlungsansätze sind aus unserer Sicht:

- Ausbau von aH wie Allgemeine Sozialdienste (für Erwachsene), Formularlotsen
- Aufbau von (neuen) Unterstützungsangeboten, die spezifisch auf die Personengruppe zielen, bei der eine Betreuung droht oder bereits angeregt wurde.

Verfügbarkeit und Nutzung „anderer Hilfen“

Welche „anderen Hilfen“ sind besonders relevant, d.h. spielen in vielen Verfahren eine Rolle?

- Sozialpsychiatrischer Dienst
 - *Fast überall vorhanden; Hauptproblem: Kapazitäten oft nicht ausreichend*
- Ambulant betreutes Wohnen für Menschen mit Behinderung (§ 53 ff. SGB XII)
 - *Teilweise Kapazitätsprobleme; teilweise auffällig durch zu viele Anregungen*
- Pflegestützpunkte und vergleichbare Beratungsangebote
 - *Nicht vorhanden: 18% der BtB; unbekannt, ob vorhanden: 7% der BtB*
- Schuldnerberatungsstellen
 - *Fast überall vorhanden; zu wenig Kapazitäten; teilweise ungeeignet für Betroffene, da zu hohe Mitwirkungsfähigkeit erwartet wird*
- Entlassmanagement insbesondere der Krankenhäuser
 - *Einer der größten Anreger; vielfach deutliches Verbesserungspotenzial*

Verfügbarkeit und Nutzung „anderer Hilfen“

Ferner relevant sind:

- Jobcenter
 - *Vielfach in Kontakt zu Betroffenen; negativste Bewertung von allen aH hinsichtlich Erreichbarkeit, Zugewandtheit, Unterstützungsbereitschaft usw.*
- Allgemeiner Sozialdienst
 - *In vielen Kommunen nicht vorhanden bzw. nur Jugendhilfe; Kapazitätsprobleme; am häufigsten als auszubauende aH genannt*
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ 67 ff. SGB XII)
 - *Zusätzliches Potenzial zur Vermeidung könnte gehoben werden durch bessere Personalausstattung und schnelle Antragsbearbeitung; Richter bemängeln teilweise restriktive Leistungsbewilligung*
- Altenhilfe
 - *Heterogenes Bild bzgl. Organisation und Ausstattung; Wirksamkeit vor allem durch aufsuchende Arbeit steigerbar*

Wesentliche Probleme sind vor allem Kapazitätsdefizite, teilweise auch Angebotslücken (z.B. ASD). Ferner zeigt sich bei manchen Hilfen, dass sie selbst Betreuungen anregen, obwohl ihr Auftrag eigentlich eine stärkere Assistenz umfassen würde.

Wirksamkeit „anderer Hilfen“ allgemein

Befragung Betreuungsrichter

- Neuverfahren

N=80
Betreuungs-
richter

Betreuung nicht
eingrichtet:
2.324 Neuverfahren

Durch BtB ermittelte oder vermittelte „andere Hilfen“ maßgeblich:
1.254 Neuverfahren
(**66%** bzw. **13% aller Neuverfahren**)

- Erweiterung von Aufgabenkreisen

N=52
Betreuungs-
richter

Aufgabenkreise nicht
erweitert:
221 Verfahren

Durch BtB ermittelte oder vermittelte „andere Hilfen“ maßgeblich:
130 Verfahren
(**59%** bzw. **11% aller Verfahren**)

- Verlängerungen

N=62
Betreuungs-
richter

Betreuung nicht
verlängert:
521 Verfahren

Durch BtB ermittelte oder vermittelte „andere Hilfen“ maßgeblich:
304 Verfahren
(**58%** bzw. **8% aller Verfahren**)

Wirksamkeit einzelner „anderer Hilfen“

Nur bei zwei aH ist der Anteil der BtB, diese Hilfe für „hoch oder eher hoch wirksam“ halten größer, als der Anteil, der sie für „wenig oder eher wenig wirksam“ hält:

- Sozialpsychiatrischer Dienst (63% hoch/eher hoch wirksam)
- Allgemeiner Sozialdienst (55% hoch/eher hoch wirksam)

Hohe Anteile „hoch oder eher hoch wirksam“ weisen ferner auf:

- Ambulant betreutes Wohnen (49%)
- Quartierssozialarbeit/Quartierslotsen (45%) ←
- Schuldnerberatungsstellen (43%)
- Hilfen für junge Volljährige (43%) ←
- Pflegestützpunkte (41%)
- Bewährungshilfe/Führungsaufsicht der Justizsozialarbeit (40%) ←

Die ersten drei Hilfen werden auch von den Richtern am häufigsten als wirksam eingestuft.

Einige Hilfen fallen dadurch auf, dass sie in der Praxis selten vorkommen, aber als sehr wirksam eingestuft werden: ←

„Andere Hilfen“ spielen eine wesentliche Rolle, wenn die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung vom Gericht abgelehnt wird.

Die Ergebnisse zur Wirksamkeit einzelner Hilfen bestätigen das im 1. Zwischenbericht (vgl. Band II) entwickelte Modell zur Klassifikation der „anderen Hilfen“:

Am wirksamsten werden Hilfen eingestuft, die ein hohes „Funktionsniveau in Bezug auf ein individualisiertes Fall-Management“ aufweisen (SpDi, ASD, ambul. betreutes Wohnen). Gerade bei diesen Hilfen bestehen jedoch oftmals Kapazitäts- bzw. Angebotslücken.

Als ein zentrales Problem im Hinblick auf eine stärkere Nutzung von aH stellen sich ferner die bei manchen Hilfen offenbar zu hohen Anforderungen an die Mitwirkungsfähigkeit der Betroffenen dar (z.B. Schuldnerberatung).

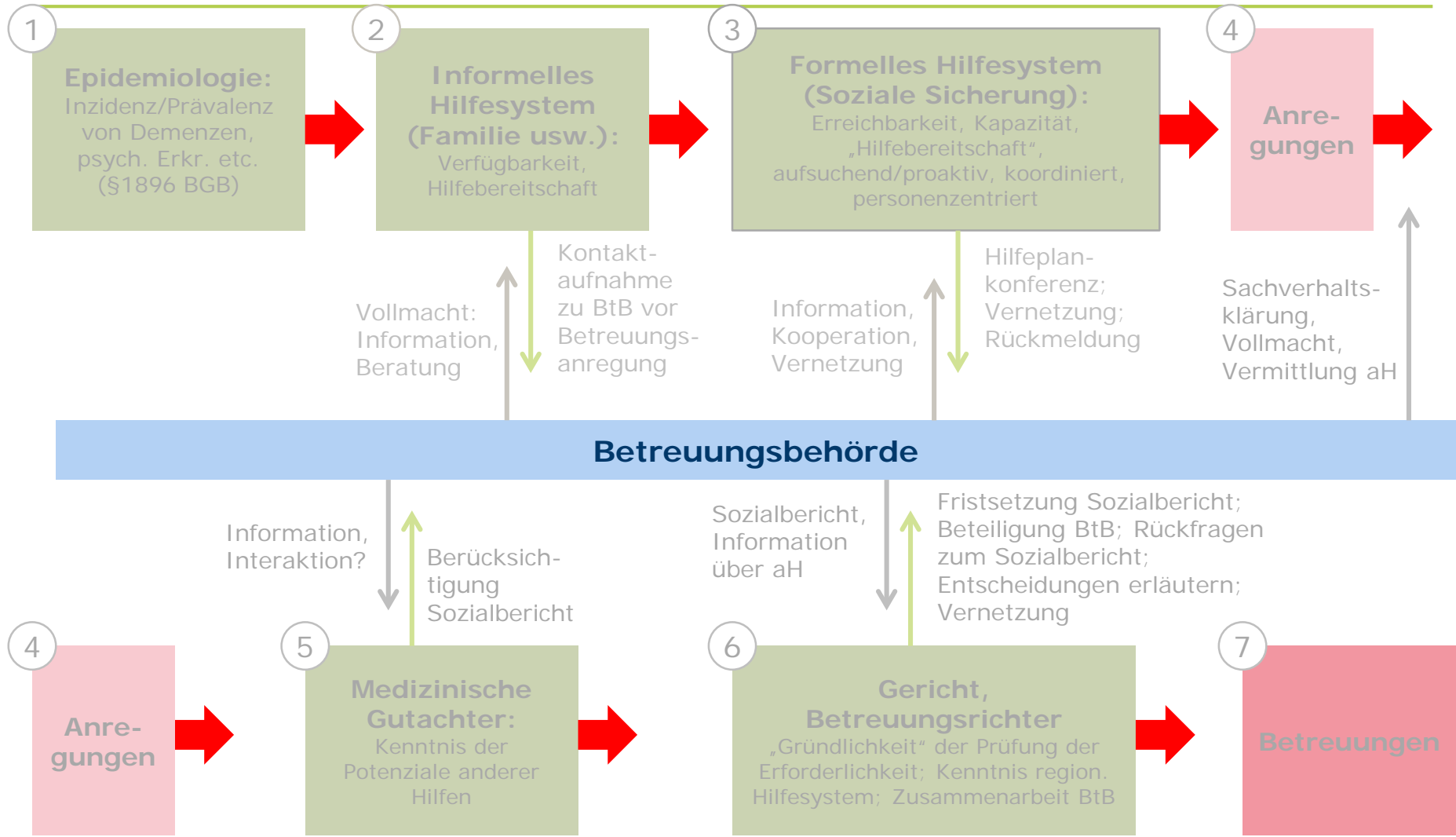
Bei den Institutionen der sozialen Sicherung müssten die Assistenzfunktionen teilweise deutlich verbessert bzw. an die Bedürfnisse dieser Zielgruppe angepasst werden.

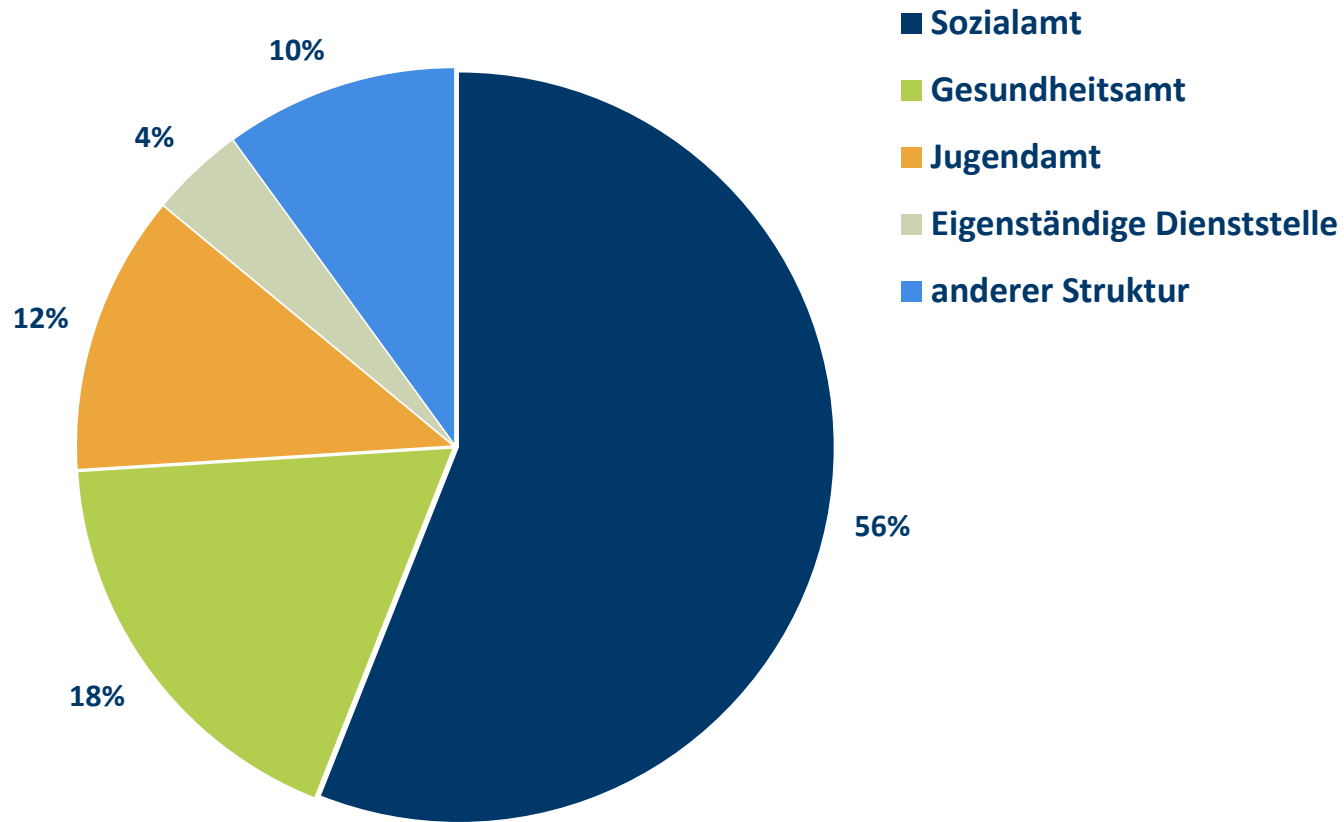
Zum anderen „funktionieren“ manche Hilfen nicht immer so, wie es ihrem Auftrag entspräche (z.B. Jobcenter, ambul. betreutes Wohnen, Entlassmanagement, Heime).

Teilweise kann diesen Problemen durch Hinweise auf die vertraglichen Pflichten oder stärkere Zusammenarbeit mit der BtB begegnet werden.

Modell:

Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner





Quelle: Befragung BtB

Organisatorische Verortung der BtB

In den qualitativen Interviews hat eine große Mehrheit der BtB deutlich gemacht, dass der Status einer eigenständigen Fachbehörde für ihre Arbeit vorteilhaft wäre.

- Dabei spielt der Aspekt der Unabhängigkeit und des „Agierens auf Augenhöhe“ bei der Vermittlung von „anderen Hilfen“ aus dem Sozialleistungssystem eine wichtige Rolle.

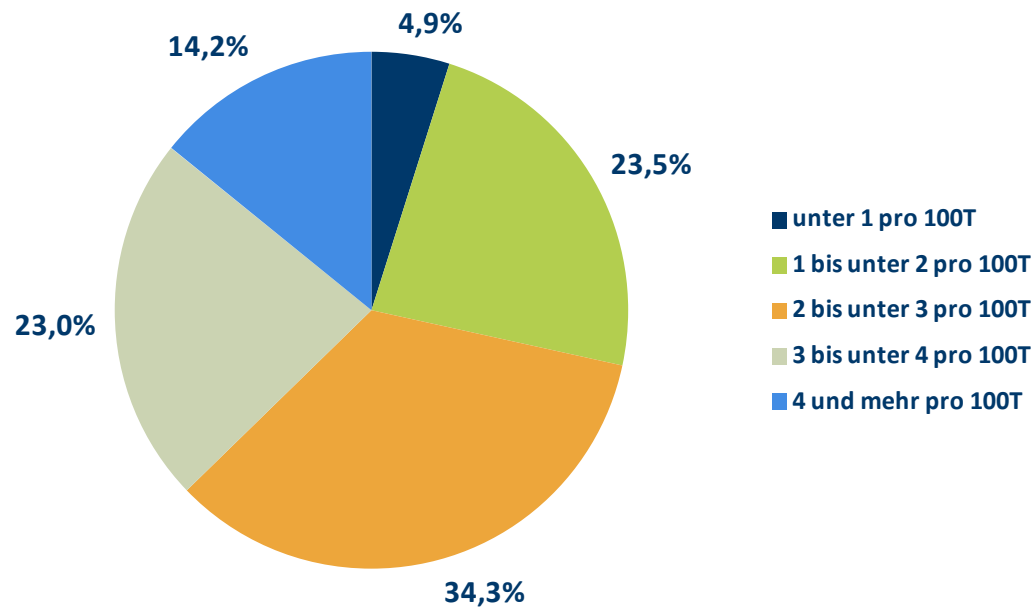
Als Hinderungsgrund für eine Verortung der BtB als unabhängige Fachbehörde wurde häufig angeführt, dass die Zahl der Behördenmitarbeiter zu gering sei, um eine solche Struktur zu rechtfertigen.

Von den BtB benannte Lösungsansätze für „kleine BtB“:

- Verortung der BtB als Stabsstelle beim Landrat oder (Ober-) Bürgermeister o.ä., die der BtB eine größere Unabhängigkeit und Relevanz verleihen könnte.

Personelle Ausstattung der BtB

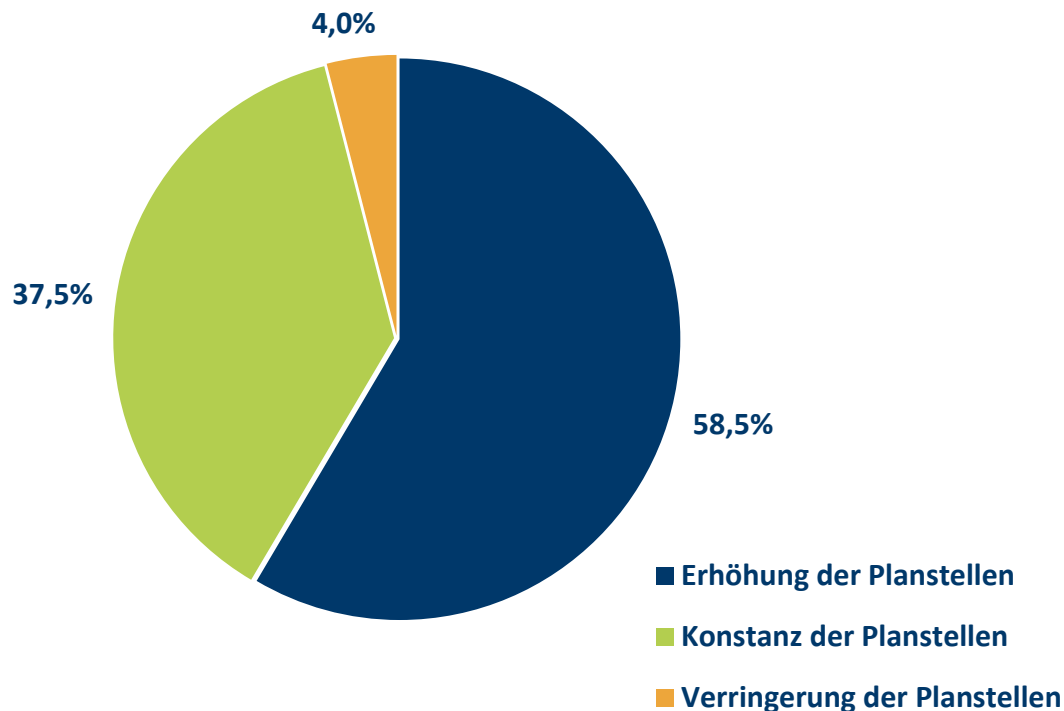
Verteilung der zum Stichtag 31.12.2015 angegebenen Planstellen je 100.000 Einwohner auf fünf Klassen(N=204)



- Median: 2,7 VK je 100T
- Variationsbreite: **0,5 VK je 100T - 9,7 VK je 100T Einwohner**

Quelle: Befragung BtB – III/Abb. 1

Entwicklung der Planstellen zwischen dem 01.07.2014 und dem 31.12.2015 (N=201)



- Erhöhung der Planstellen insgesamt um **22,2%**
- **Erhöhung begründete sich bei 87% aller BtB aus den erweiterten Aufgaben des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der BtB**
- Tw. Genehmigung von Planstellenerhöhung erst in 2016 oder 2017 oder in Aussicht gestellt
- Tw. trotz wiederholter Bedarfsanzeige keine Genehmigung von Planstellenerhöhungen

Quelle: Befragung BtB

Personelle Ausstattung der BtB

Musterrechnung - kalkulatorische Ansätze:

- 1.420 Stunden je Vollzeitstelle
- Durchschnittlicher Zeitaufwand von 8 bzw. 9 Sachbearbeiterstunden je Einzelaufgabe „Unterstützung der Betreuungsgerichte und Beteiligung am Verfahren in Betreuungsverfahren als Erstverfahren“

Aus den Angaben der BtB im Rahmen der schriftlichen Befragungen werden für die Berechnung verwendet:

- Zahl der Gesamt-Planstellen (Vollzeitäquivalente) der BtB zum 31.12.2015 sowie die Summe aus
 - Anzahl der gerichtlichen Neuverfahren mit Tätigwerden der BtB aufgrund der Einschaltung durch das Betreuungsgericht und
 - die Anzahl von Vorgängen, in denen die BtB aufgrund von Anhaltspunkten für einen eventuellen Betreuungsbedarf ohne gerichtliche Aufforderung tätig geworden ist (§ 4 Abs. 2 BtBG) und bei denen eine Information des Betreuungsgerichts nach § 7 Abs. 1 BtBG erfolgt ist.

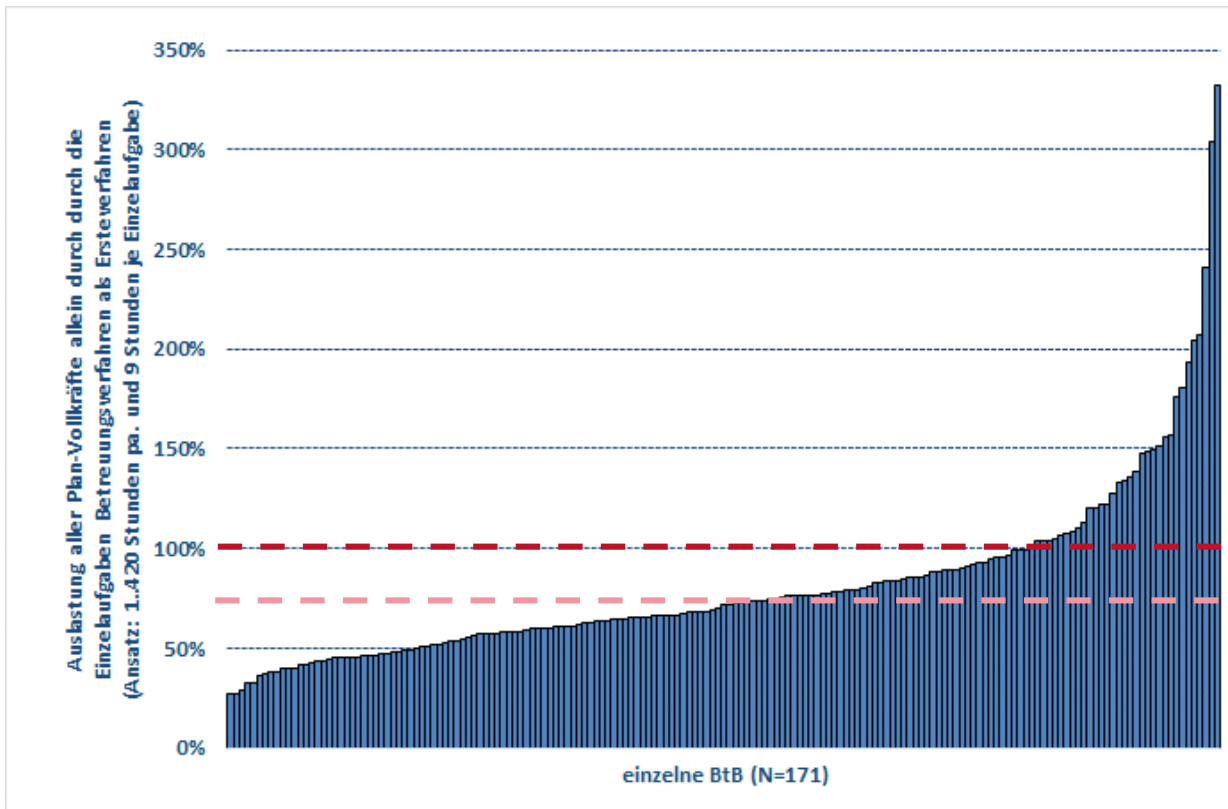
Quelle: Befragung BtB

Kalkulatorische Auslastung des BtB-Personals allein durch die Bearbeitung von Betreuungsverfahren als Erstverfahren (N=171)

Auslastung aller Plan-Vollzeit-äquivalente der BtB <u>allein</u> durch die Einzelaufgabe „Betreuungsverfahren als Erstverfahren“	Ansatz 8 Stunden je Erstverfahren		Ansatz 9 Stunden je Erstverfahren	
	Anzahl BtB	Anteil BtB an allen	Anzahl BtB	Anteil BtB an allen
Auslastung über 100%	24	14,0%	33	19,3%
Auslastung über 75% bis 100%	31	18,1%	43	25,1%
Auslastung über 50% bis 75%	73	42,7%	62	36,3%
Auslastung über 25% bis 50%	41	24,0%	33	19,3%
Auslastung bis 25%	2	1,2%	0	0,0%

Quelle: Befragung BtB – Eigene Berechnungen IGES

Kalkulatorische Auslastung des BtB-Personals allein durch die Bearbeitung von Betreuungsverfahren als Erstverfahren (Ansatz: 1.420 Vollkraftstunden p.a. und 9 Stunden pro Bearbeitung eines Betreuungsverfahrens als Erstverfahren) (N=171)



Auf Ebene der einzelnen BtB gibt es eine gute Passung zwischen den in den qualitativen Interviews gewonnenen Eindrücken und diskutierten Möglichkeiten bzw. Limitierungen für Weiterentwicklungen (Vernetzung, Methoden, Instrumente, Dokumentation etc.) und dem dargestellten Indikator.

Quelle: Befragung BtB – Eigene Berechnungen IGES

Personelle Ausstattung BtB

Angesichts der großen Unterschiede in der Personalausstattung bzw. Auslastung der BtB allein durch Neuverfahren ist es sehr wahrscheinlich, dass Qualitätsunterschiede in Bezug auf die Wahrnehmung der verschiedenen Aufgaben einer BtB bestehen.

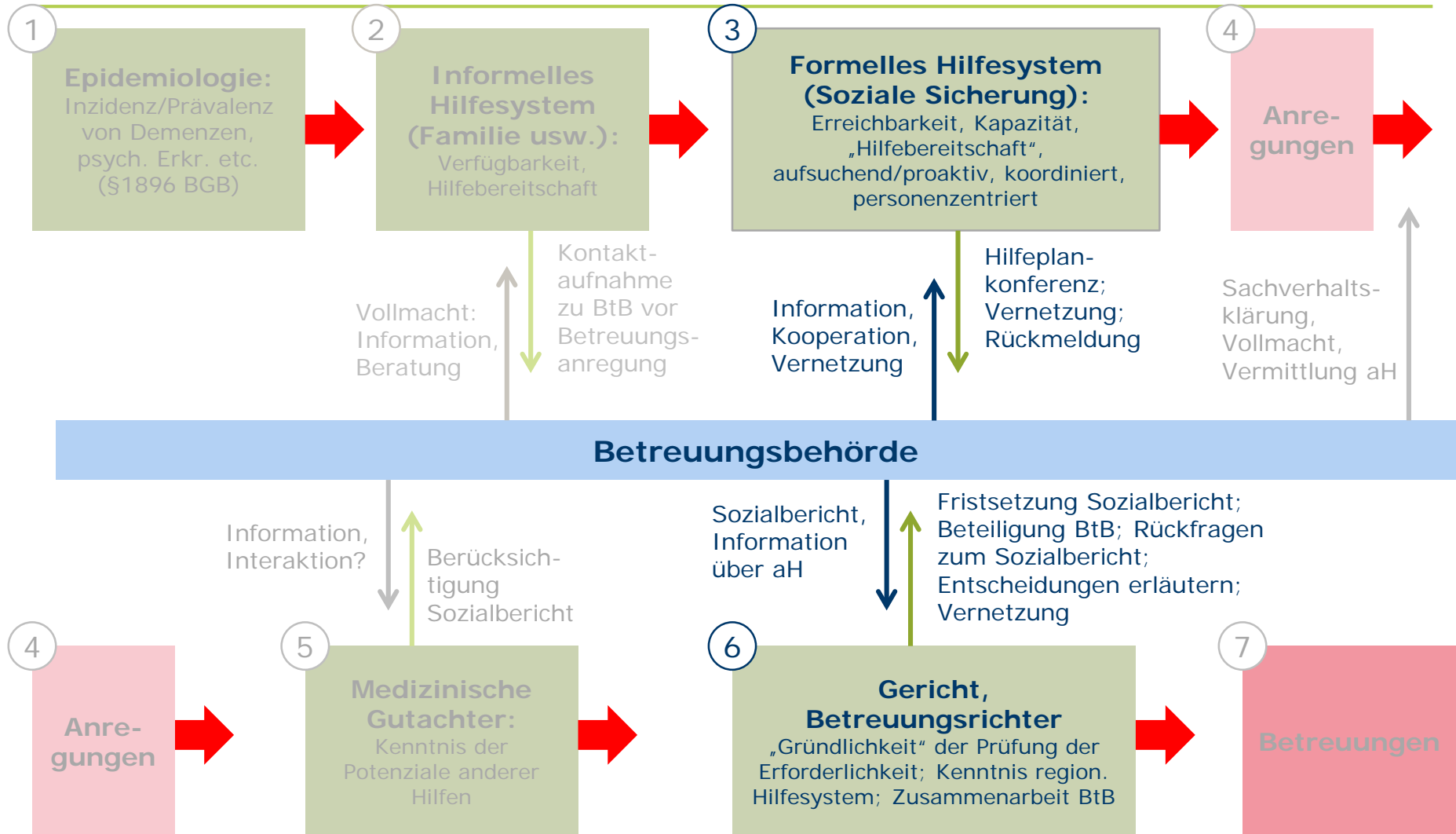
Trotz eines BtB-Planstellenzuwachses von 22,2 Prozent (2014 auf 2015) sind die im Vorfeld des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde formulierten Erwartungen hinsichtlich einer Vereinheitlichung in Bezug auf eine angemessene Personalausstattung der BtB (sowie der organisatorischen Entwicklung hin zu Fachbehörden) in vielen Kommunen bisher nicht umgesetzt worden.

Die diesbezüglich getroffenen Empfehlungen der Interdisziplinären Arbeitsgruppe – Stärkung der Fachlichkeit und Handlungsfähigkeit der BtB durch Entwicklung zu eigenständigen Fachbehörden sowie angemessene personelle Ausstattung – sind nach unserer Einschätzung noch nicht hinreichend umgesetzt.

Aus unserer Sicht besteht hier ein weiteres nennenswertes Potenzial zur Verbesserung der Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes.

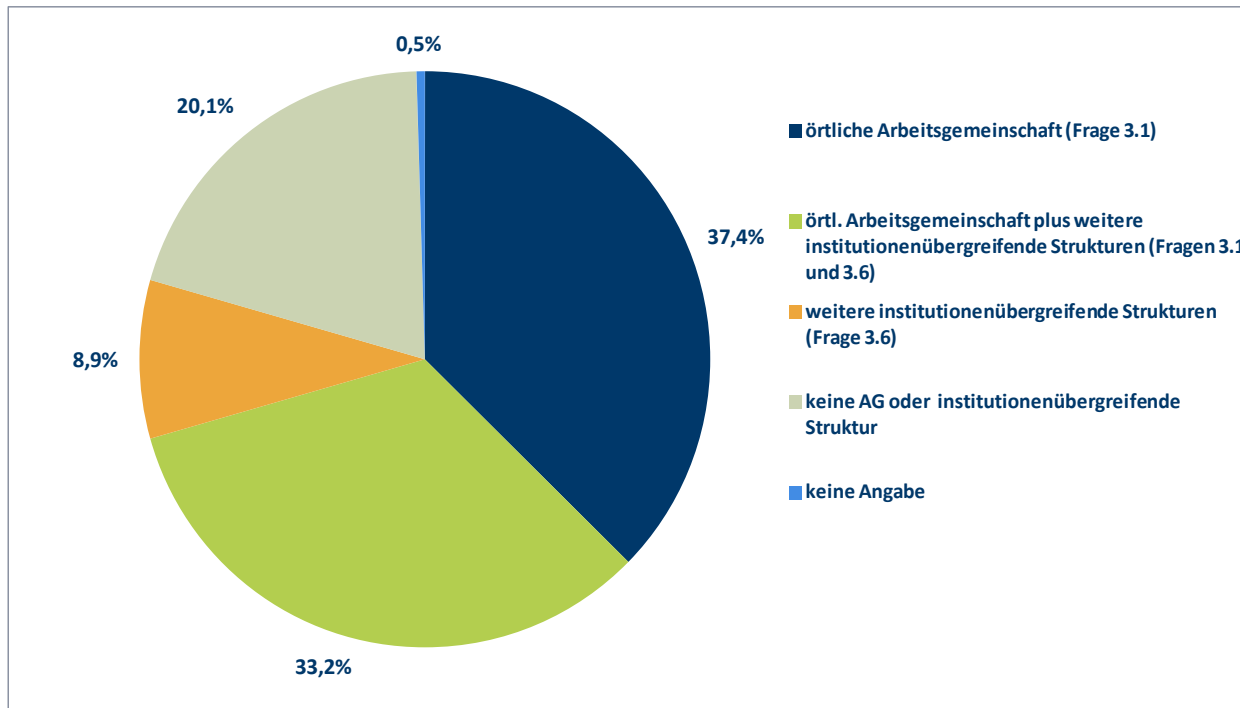
Modell:

Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



Vernetzung und Kommunikation am Beispiel Örtliche Arbeitsgemeinschaften und/oder weitere institutionenübergreifende Strukturen

Anteile der BtB, bei denen im Jahr 2015 eine örtliche Arbeitsgemeinschaft zu Fragen des Betreuungswesens bzw. andere institutionenübergreifende Strukturen existierten



20% der BtB **ohne** öAG oder andere institutionenübergreifende Struktur

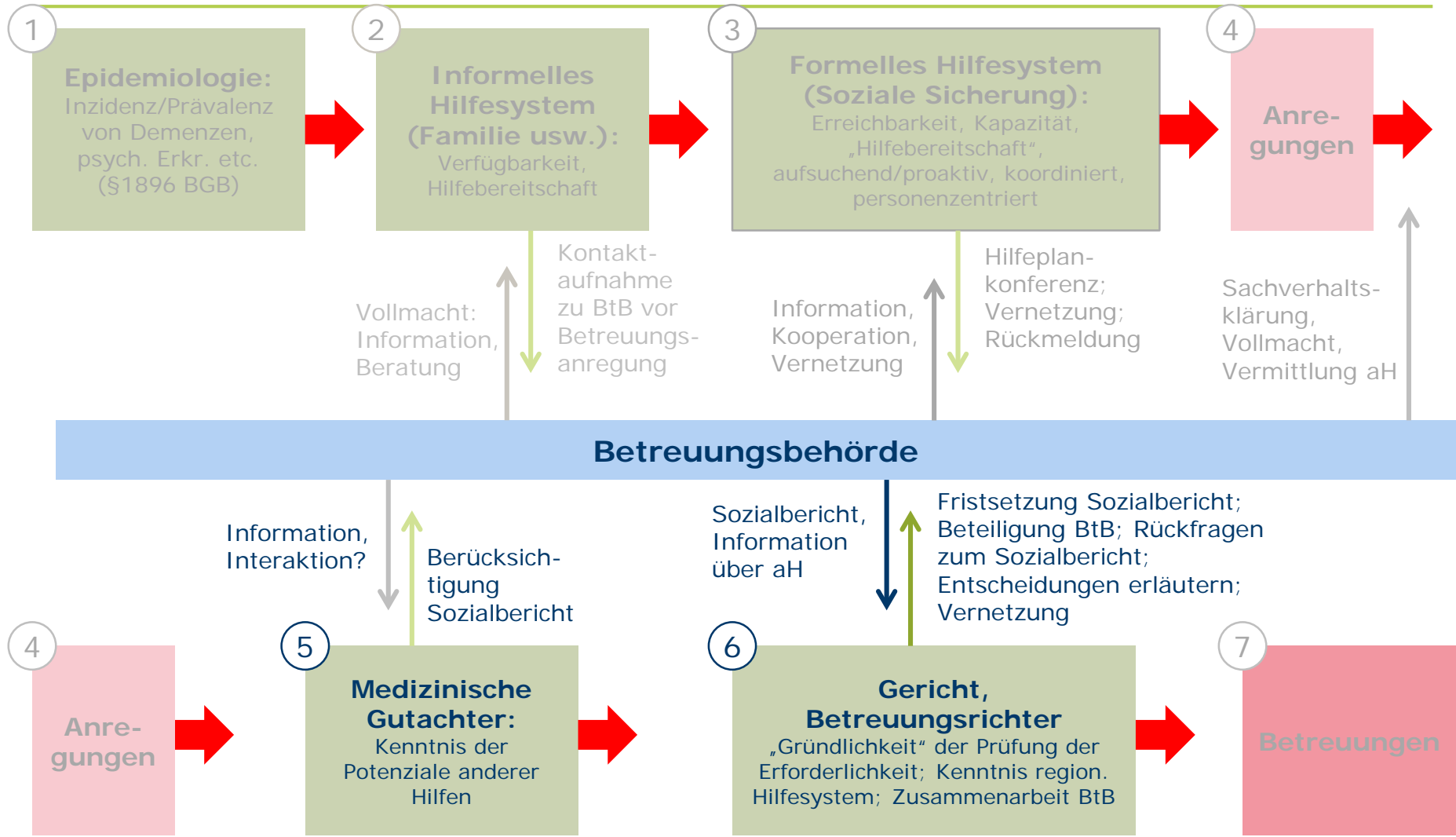
Quelle: Befragung BtB – Abb. 23

- **In 91 der 171 Regionen (53%)** mit einer öAG und/oder einer weiteren institutionenübergreifende Struktur sind **aH manchmal oder häufig Thema** in den Sitzungen; in **47%** der Regionen selten oder nie.
- **Nur 8%** der BtB sehen aus der aktuell praktizierten Zusammenarbeit in der öAG **spürbar positive Effekte** für die Vermittlung und Nutzung „anderer Hilfen“, **hingegen 46% keinerlei Effekt**.
- **Nur 6%** der BtB sehen **Potenzial zur Steigerung der Wirksamkeit der öAG** im Hinblick auf Vermittlung und Nutzung „anderer Hilfen“, **hingegen 43% kein nennenswertes Potenzial**.

Um die Wirksamkeit der örtlichen Arbeitsgemeinschaften (öAG) für die Vermittlung und Nutzung „anderer Hilfen“ zu erhöhen, sollten die Rahmenvorgaben, Strukturen und Inhalte der örtlichen Arbeitsgemeinschaften weiterentwickelt werden (Vorschläge dazu im Bericht).

Modell:

Erklärung der Zahl der Betreuungen pro 100.000 Einwohner



BtB und Betreuungsrichter: Obligatorische Einbindung der BtB in Neuverfahren und Zusammenarbeit

Der Gesamtanteil der Neuverfahren (ohne Eilverfahren), bei denen zum Zeitpunkt der richterlichen Entscheidung über die Betreuerbestellung **kein Sozialbericht** vorlag, belief sich im Jahr 2015 auf **7,8%** aller bearbeiteten Neuverfahren (ohne Eilverfahren).

Der Anforderung einer obligatorischen Einbindung der BtB bei Neuverfahren wird demnach weitgehend genügt.

Die nicht ständige Einbindung von BtB in das gerichtliche Verfahren resultiert zumeist aus Konstellationen, in denen es bei den BtB einen Rückstau bei der Sachverhaltsermittlung gibt, der in aller Regel aus vorübergehenden oder ständigen Problemen in der Personalausstattung der BtB resultiert.

Sehr unterschiedliche Erfahrungsberichte der BtB:

- Richter lassen sich in Zweifelsfällen eher vom ärztlichen Gutachten leiten.
- Dem Sozialbericht wird ein sehr hoher Stellenwert beigemessen und die Richter entscheiden teilweise erst auf dieser Grundlage über die Einholung eines ärztlichen Gutachtens.

UEn beeinflussen die **Qualität der Sachverhaltsermittlungen** und die **Ergebnisdarstellung im Sozialbericht**, inwieweit die Sozialberichte in die gerichtliche Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden, deren „Stellenwert“ im Vergleich zum ärztlichen Gutachten und das Beauftragungsverhalten der Richter.

Die obligatorische Einbindung der BtB durch das Gericht bei Neuverfahren erfolgt weitgehend.

Der Stellenwert der Sozialberichte bei Gericht kann uEn durch eine verstärkte Nutzung von Verfahren der sog. „Sozialdiagnostik“ durch die BtB erhöht werden.

Bestehende Erfahrungen und Initiativen in diesem Bereich sollten ausgewertet und stärker verbreitet werden.

Die Ausrichtung des Verfahrensganges an der Reihenfolge:

1. Beauftragung der BtB,
2. Sozialbericht der BtB an das Gericht,
3. Entscheidung über Anforderung eines ärztlichen Gutachtens unter Bereitstellung des Sozialberichtes der BtB

bewährt sich (sofern praktiziert) und sollte im Hinblick auf die vielfältigen Vorteile in der Praxis verstärkt Anwendung finden.

2. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Forschungsvorhabens zum Erforderlichkeitsgrundsatz

Weitere Empfehlungen

Das Thema „andere Hilfen“ sollte innerhalb der BtB eine höhere Sichtbarkeit und hinsichtlich der Ergebnisse eine bessere Objektivierbarkeit bekommen.

Dabei erscheint es notwendig, das Thema „andere Hilfen“ zunächst einmal controllingfähig zu machen, damit es managementfähig wird.

Eine fachlich getriebene, möglichst einheitliche Entwicklung von Dokumentationsstandards zu den „anderen Hilfen“ wird daher empfohlen.

Der „Aktivierung von ‚anderen Hilfen‘“ als Entwicklungsthema der BtB müsste insgesamt stärkeres Gewicht beigemessen werden. Ein verbessertes Berichtswesen würde dazu beitragen.

Die (Weiter-)Entwicklung und Erprobung der Betreuungsbehördenstatistik sollte mit hoher Priorität gefördert werden.

UEn erfolgt noch zu wenig Wissenstransfer aus den „fortgeschrittenen“ und meist größeren in die kleineren BtB.

Es sollte zu einer systematischen Identifizierung solcher Betreuungsbehörden kommen, die mit der Entwicklung und Anwendung/Erprobung bestimmter Vorgehensweisen, Instrumente, Kooperationsvereinbarungen mit „anderen Hilfen“ und Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes wichtige Themenfelder bereits auf belastbarer methodischer Grundlage erschlossen haben.

Mögliche Themen: Austausch und Abstimmung mit den Richtern, Instrumente (bspw. Sozialbericht/Sozialdiagnostik), Kooperationsvereinbarungen mit aH und Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes (bspw. im Rahmen der Arbeit der öAG)

Sinnvoll wäre eine Instanz, die

- nach Fallmanagement-Prinzipien arbeitet und die
- in geeigneten Fällen und gemeinsam mit den Betroffenen
- durch eine erweiterte Assistenz versucht,
- ohne Einrichtung einer rechtlichen Betreuung die erforderlichen Hilfearrangements zu organisieren und
- auszuloten, ob sich damit eine Betreuung vermeiden lässt, ohne die Interessen des Betroffenen zu beeinträchtigen.

Das Forschungsvorhaben hat gezeigt, dass Betreuungen eingerichtet werden (müssen), weil eine solche Instanz fehlt oder nicht ausreichend verfügbar ist.

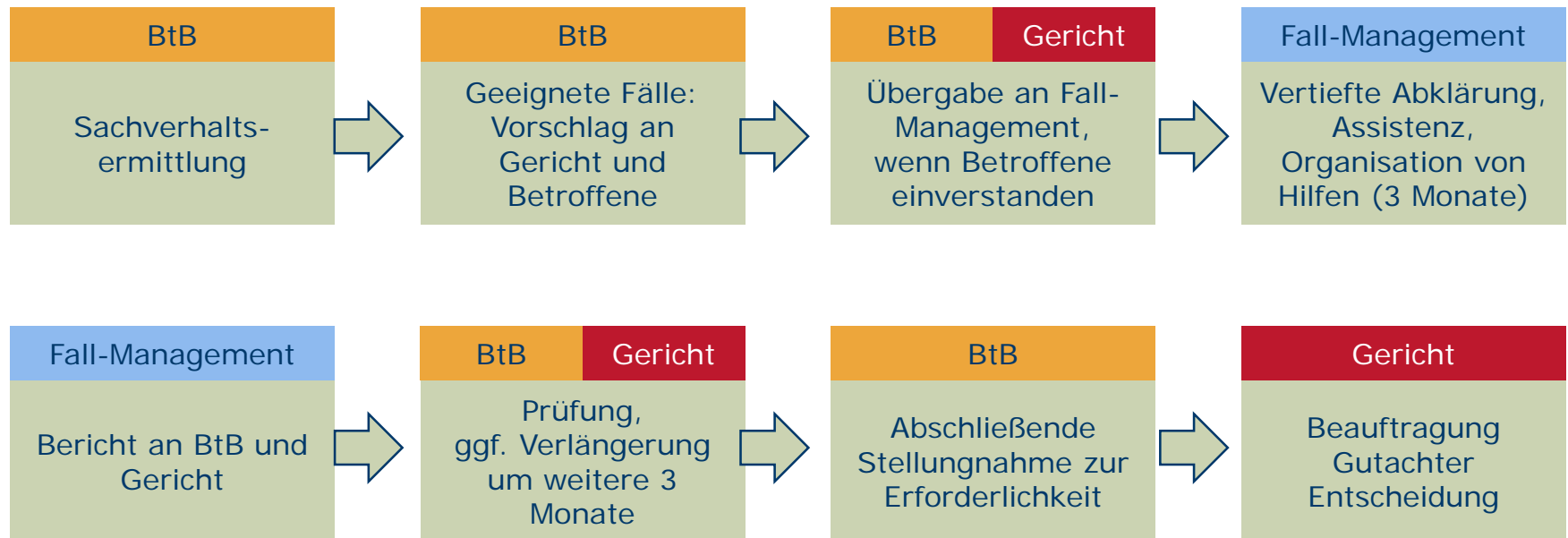
Der Lösungsansatz des „Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der BtB“ geht mit dem Auftrag der „Vermittlung von aH“ diesbezüglich nicht weit genug.

Er setzt voraus, dass diese Funktionen von den bestehenden Akteuren hinreichend wahrgenommen werden, was jedoch nicht immer und überall der Fall ist.

Übergreifende Empfehlungen – Erprobung des Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und Assistenz

Vorbilder und Anknüpfungspunkte:

- BEOPS
- Projekt „Komplementäre Hilfen“ in Hamm
- „Clearing-plus“ in Österreich



Vorteile

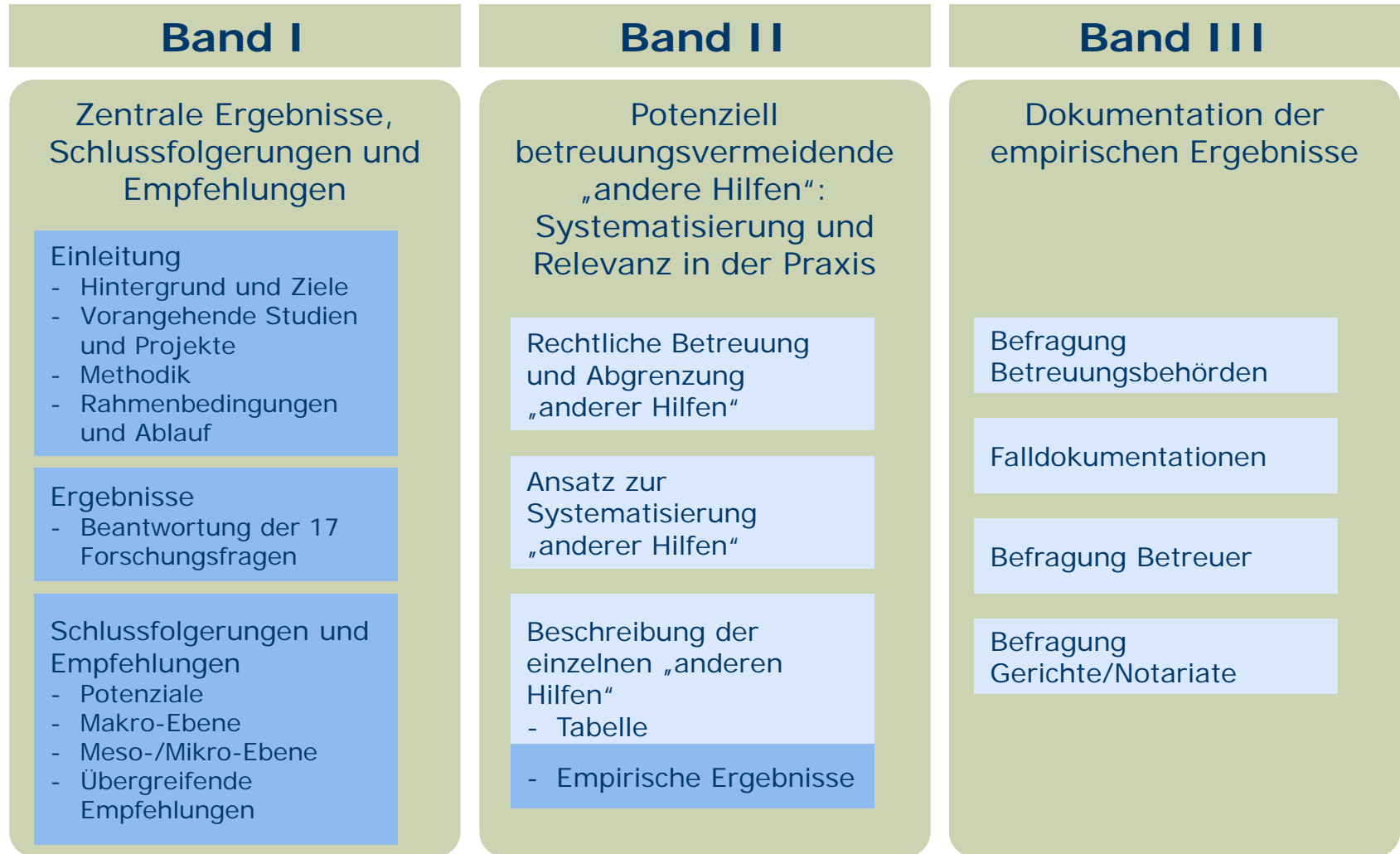
- Modell ist auf die enge Zielgruppe der Menschen fokussiert, für die eine Betreuung angeregt wurde (keine neue Struktur einer allgemeinen Erwachsenenhilfe)
- Bestehende Aufgabe der Vermittlung „anderer Hilfen“ bleibt bestehen, wird aber gezielt ergänzt:
 - Wenn die BtB zu dem Schluss kommt, dass eine weitergehende Assistenz (ohne rechtliche Stellvertretung) erfolgversprechend wäre, vergibt sie im Benehmen mit dem Gericht einen Auftrag.
- Umsetzung sollte u.E. durch ausgewählte professionelle Berufs- oder Vereinsbetreuer erfolgen:
 - Hohe Qualifikation, da die Aufgabenstellung weitgehend identisch mit der Tätigkeit eines Betreuers ist
 - Unabhängigkeit gegenüber Sozialleistungsträgern

Das skizzierte Modell sollte im Vorfeld unter Nutzung der Erfahrungen aus Österreich sowie Hamm in seinen Einzelheiten weiter spezifiziert werden.

Anschließend sollte eine Erprobung des Modells mit qualifizierter wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation erfolgen.

Diese Erprobung sollte so angelegt werden, dass tatsächlich belastbare Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit des Konzepts sowie Art und Umfang der dadurch erreichbaren Menschen bzw. auflösbaren Problemkonstellationen möglich sind.

3. **Ausblick**



Veröffentlichung einer ca. 20-seitigen Zusammenfassung und des Abschlussberichts als pdf-Version auf der Website des BMJV

-> in Kürze

Artikel in der BtPrax (vorauss. Ausgabe 6/2017)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

www.iges.com

Hans-Dieter.Nolting@iges.com

Karsten.Zich@iges.com