

Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“

Zentrale Ergebnisse der rechtstatsächlichen Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“

Zentrale Ergebnisse der rechtstatsächlichen
Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums
der Justiz und für Verbraucherschutz

Hans-Dieter Nolting
Karsten Zich
Thorsten Tisch
Grit Braeseke

Berlin, 25. Oktober 2017

Autoren

Dr. Grit Braeseke
Hans-Dieter Nolting
Thorsten Tisch
Karsten Zich
IGES Institut GmbH
Friedrichstraße 180
10117 Berlin

I. Hintergrund und Vorgehen

Die IGES Institut GmbH ist Ende November 2015 durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mit der Durchführung 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“ beauftragt worden. Der dreibändige Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben wurde im Oktober 2017 vorgelegt.

Mit dem am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde wurde die Stellung der Betreuungsbehörden sowohl im Vorfeld als auch im betreuungsgerichtlichen Verfahren und bei der Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen zur Einrichtung einer rechtlichen Betreuung deutlich gestärkt. Im Forschungsvorhaben waren die Wirksamkeit dieses Gesetzes zu untersuchen und gegebenenfalls bestehende Grenzen und Hemmnisse für das Wirksamwerden zu benennen. Darüber hinaus sollte im Vorhaben jedoch auch einem grundlegenden Mangel an Daten und Informationen über

- den Umfang potenziell betreuungsvermeidender „anderer Hilfen“ und Unterstützungen,
- deren praktische Nutzbarkeit seitens der Betroffenen sowie
- die entsprechenden Erkenntnismöglichkeiten der Betreuungsbehörden

abgeholfen werden. Es war zu untersuchen, welche „anderen Hilfen“ im Sinne von § 1896 Absatz 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches zur Vermeidung und Begrenzung von Betreuungen grundsätzlich geeignet sind und ob den Betreuungsbehörden die diesbezüglichen Informationen unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Bedarfe der betroffenen Person einerseits und der konkreten Möglichkeiten vor Ort andererseits in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Der Auftragsgegenstand war vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bereits in den Ausschreibungsunterlagen in 17 forschungsleitenden Fragen detailliert abgegrenzt worden.

Das Forschungsvorhaben wurde von IGES in drei Phasen bearbeitet. Im ersten Abschnitt wurde eine Bestandsaufnahme und Systematisierung von potenziell betreuungsvermeidenden „anderen Hilfen“ erarbeitet. Im zweiten Abschnitt wurden umfangreiche empirische Daten durch schriftliche Befragungen von Betreuungsbehörden, Betreuungsgerichten und Betreuungsrichtern¹, rechtlichen Betreuern sowie durch drei unterschiedlich akzentuierte Falldokumentationen der Betreuungsbehörden gewonnen. Im Mittelpunkt des letzten Abschnitts stand die vertiefende Beleuchtung der Hintergründe und die Diskussion möglicher Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich unter anderem auf Workshops und qualitative

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

Interviews mit Betreuungsbehörden, Betreuungsrichtern, Betreuern, rechtlich Betreuten und Vertretern von „anderen Hilfen“ stützt.

Die im Weiteren vorgestellten Untersuchungsergebnisse basieren auf:

- 214 allgemeinen Fragebögen der Betreuungsbehörden (Rücklaufquote: 52%),
- über 1.200 Falldokumentationen von 170 Betreuungsbehörden für drei unterschiedliche Stichproben
- 181 Kurzfragebögen der Amtsgerichte und Notariate (Rücklaufquote: 22%),
- 164 Fragebögen der Betreuungsrichter, Notare beziehungsweise Notarvertreter
- 262 Fragebögen rechtlicher Betreuer
- circa 50 qualitativen Interviews mit Betreuungsbehörden, Betreuungsrichtern, Betreuten, Vertretern von Sozialleistungsträgern und weiteren „anderen Hilfen“.

Wir bedanken uns herzlich bei allen am Forschungsprojekt beteiligten Personen und Institutionen für ihre Unterstützung.

Der Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben ist in drei Bände gegliedert:

- Im Mittelpunkt des **Bandes I: Zentrale Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen** steht die Beantwortung der 17 forschungsleitenden Fragen – auf dem Boden einer zusammenfassenden Würdigung aller gewonnenen Ergebnisse – und die Ableitung von Empfehlungen, wie dem Erforderlichkeitsgrundsatz in der betreuungsrechtlichen Praxis aus Sicht des IGES Instituts künftig noch stärker Geltung verschafft werden kann.
- Der **Band II: Potenziell betreuungsvermeidende „andere Hilfen“: Systematisierung und Relevanz in der Praxis** enthält – neben einleitenden Ausführungen zur Definition „anderer Hilfen“ und der diesbezüglichen Aufgaben der Betreuungsbehörden – eine steckbriefartige Darstellung von 41 Hilfen (Sozialleistungen; außerhalb des Sozialrechts normierte Hilfen; Hilfen aus dem privaten und sozialen Umfeld der Betroffenen) und von fünf weiteren Hilfen und zwei Modellvorhaben in einer anderen Darstellungsform. Zudem sind die teilweise reichhaltigen Informationen zur Rolle der einzelnen Hilfen in der aktuellen betreuungsrechtlichen Praxis aus den verschiedenen empirischen Erhebungen des Forschungsvorhabens jeweils zusammenfassend ausgeführt.
- Der sehr umfangreiche **Band III: Dokumentation der empirischen Ergebnisse** enthält die vollständige Dokumentation aller Auswertungen der schriftlichen Befragungen und Falldokumentationen. Die Darstellung ist

nach den einzelnen Erhebungen gegliedert. In der Einleitung zu jedem Unterkapitel wird die jeweilige Methodik erläutert. Im Anhang dieses Bandes finden sich ferner alle eingesetzten Frage- und Dokumentationsbögen.

II. Potenzial für die Vermeidung rechtlicher Betreuungen

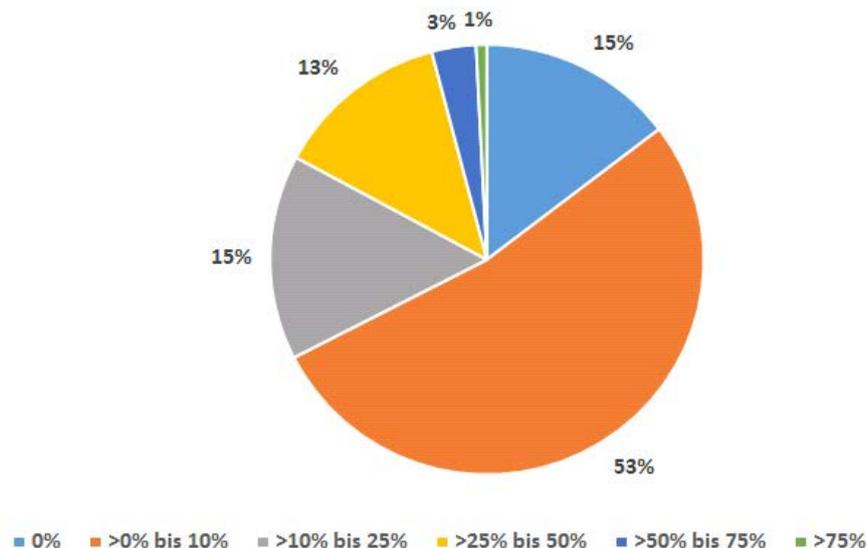
Nach den Ergebnissen der Untersuchung gibt es in Deutschland (nach wie vor) Potenzial zur Vermeidung rechtlicher Betreuungen beziehungsweise zur Begrenzung der Aufgabenkreise eingerichteter Betreuungen durch eine optimierte Nutzung „anderer Hilfen“. Das Forschungsvorhaben hat diesbezüglich drei zentrale Problemfelder identifiziert.

Problemfeld 1: Betroffene erhalten in manchen Fällen bei der Geltendmachung und der Realisierung von Sozialleistungsansprüchen nicht die in dem individuell erforderlichen Maß notwendige Unterstützung.

Die (korrekte) Beantragung von Leistungen aus den Hilfesystemen stellt viele der Betroffenen vor erhebliche Hürden oder ist ohne Hilfe von Dritten nicht zu bewältigen. Die Betroffenen haben häufig kein oder ein zu geringes Verständnis für die formalen Anforderungen im Rahmen der Antragstellung beziehungsweise sind infolge ihrer krankheitsbedingten Einschränkungen überfordert. Zudem haben die Betroffenen oft keine oder nur unzureichende Kenntnisse ihrer Sozialleistungsansprüche, können die notwendigen Unterlagen nicht (mehr) beibringen oder haben eine mangelnde Einsicht in ihre Mitwirkungsnotwendigkeit im Rahmen der Antragsverfahren oder sind zur Mitwirkung am Verfahren nicht beziehungsweise kaum in der Lage.

Zur Frage, in welchem Umfang Betreuungen eingerichtet werden, bei denen der Betreuungsbedarf nur beziehungsweise ganz überwiegend aus der Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen besteht, konnten 123 von 214 Betreuungsbehörden eine Prozentangabe machen, den übrigen war keine Schätzung möglich: 15% der Betreuungsbehörden geben an, dass solche Fälle gar nicht auftreten, 53% der Betreuungsbehörden schätzen den Anteil auf einen Wert von bis 10% und etwa ein Drittel der Betreuungsbehörden schätzt den Anteil auf über 10% (vergleiche Abbildung 1). Bei den Betreuungsrichtern geben 18% an, dass solche Konstellationen nicht zur Entscheidung vorlagen, 40% gehen von einem Anteil von bis zu 10% aus und 42% schätzen den Anteil auf über 10% ein. Die rechtlichen Betreuer geben für 24% aller Betreuungsvorgänge an, dass auf die Beantragung und Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen bei der Übernahme der Betreuung mehr als 90% der gesamten Betreuungstätigkeit entfielen.

Abbildung 1: Betreuungsbehörden: Anteil der eingerichteten rechtlichen Betreuungen, bei denen der Betreuungsbedarf faktisch nur oder ganz überwiegend aus der Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen besteht (N=123)

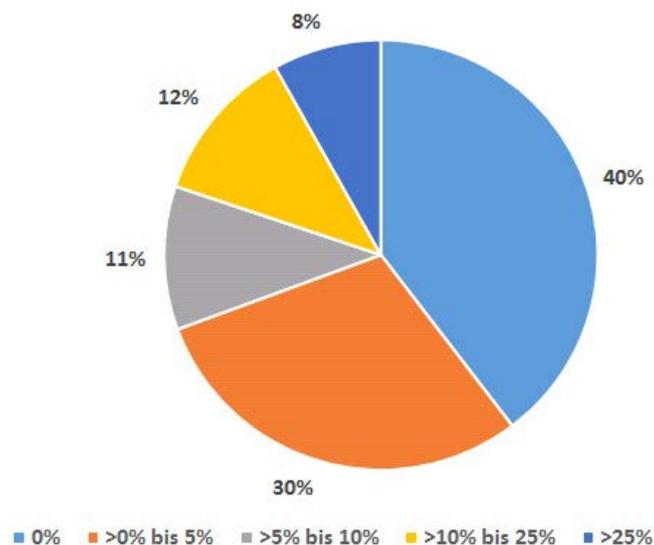


Quelle: Befragung der Betreuungsbehörden (N=214, fehlende Angaben: 91)

Betreuungsbehörden, Betreuungsrichter und rechtliche Betreuer beziffern den Anteil der rechtlichen Betreuungen, bei denen die Beantragung, Durchsetzung und Prüfung von Leistungen von Sozialleistungsträgern ganz im Vordergrund der Betreuungstätigkeit steht, auf Werte von 5% (Medianwert Betreuungsbehörden), 10% (Medianwert Richter) beziehungsweise fast 25% (Betreuer).

Die Unterstützung von Betroffenen bei der Antragstellung beziehungsweise -durchsetzung und Bescheidprüfung gehört derzeit nicht zum gesetzlich definierten Aufgabenspektrum der Betreuungsbehörden. 60% der Betreuungsbehörden werden jedoch mehr oder weniger oft über die Aufgabe der „Vermittlung“ hinaus tätig, das heißt sie übernehmen Aufgaben, die eigentlich von den Hilfetragern hätten übernommen werden müssen (vergleiche Abbildung 2). Am häufigsten (20 von 111 Betreuungsbehörden mit gültigen Angaben) wurde das Ausfüllen von Anträgen („Formularhilfe“), teilweise kombiniert mit „Erläuterung von Bescheiden“ und zusätzlich mehrfach „Schuldnerberatung“, als durch die Betreuungsbehörde übernommene Aufgabe herausgestellt.

Abbildung 2: Betreuungsbehörden: Anteil von Betreuungsvorgängen im Jahr 2015, bei denen die Betreuungsbehörde im Zusammenhang mit der Vermittlung anderer Hilfen Aufgaben übernommen hat, die eigentlich von den Hilfetägern hätten übernommen werden müssen (N=111)



Quelle: Befragung der Betreuungsbehörden (N=214, fehlende Angaben: 103)

Problemfeld 2: Institutionen, die häufig selbst Hilfetäger sind, entlasten sich von Aufgaben, indem sie eine rechtliche Betreuung anregen.

Das Forschungsvorhaben hat keine Quantifizierung der Häufigkeit von „Instrumentalisierungen“ der rechtlichen Betreuung versucht. Allerdings geht aus den zahlreichen Freitextangaben in den schriftlichen Befragungen und aus den qualitativen Interviews hervor, dass die bereits vom Betreuungsgerichtstag (seinerzeit noch: Vormundschaftsgerichtstag) im Jahr 1999² genannten Institutionen (Krankenhäuser, Pflegeheime, Sozialleistungsträger) vielfach noch immer dazu neigen, Betreuungen anzuregen, weil dadurch unangenehme und aufwendige Aufgaben delegiert oder einfacher verhandelt werden können.

Problemfeld 3: „Andere Hilfen“ mit dem erforderlichen Funktionsniveau in Bezug auf Assistenz und Fallmanagement sind an manchen Orten nicht vorhanden oder überlastet.

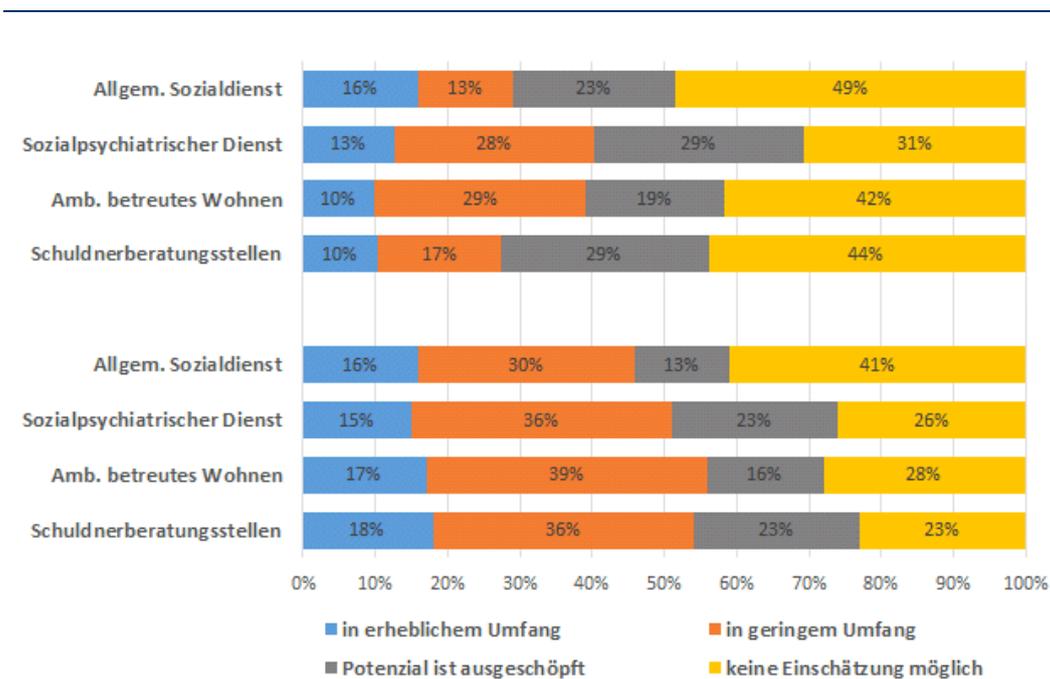
„Andere Hilfen“ qualifizieren sich in besonderem Maße für die Vermeidung von rechtlichen Betreuungen, wenn sie folgende vier Kriterien erfüllen:

² Vormundschaftsgerichtstag e. V. (1999). „Leitlinien zur rechts- und sozialpolitischen Diskussion um die Weiterentwicklung des Betreuungsrechts“, BtPrax 4/1999: S. 123-125.

- Personenzentriertheit des Aufgabenzuschnitts und der Aufgabenwahrnehmung;
- aufsuchende und nachgehende Arbeitsweise;
- Kontinuität der Hilfe und der Ansprechpartner;
- umfangreiche (sozial-)rechtliche Kenntnisse sowie Vertrautheit mit den regionalen Hilfestrukturen.

In den Forschungsergebnissen zeigt sich, dass „andere Hilfen“, die diese Kriterien am ehesten erfüllen können (Allgemeine Sozialdienste, Sozialpsychiatrische Dienste, ambulantes betreutes Wohnen), aber auch spezifische Angebote (beispielsweise Schuldnerberatungen) hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und des ihnen zugeschriebenen Potenzials zur zusätzlichen Vermeidung von Betreuungen besonders hoch bewertet wurden, aber in manchen Kommunen nicht oder personell unzureichend ausgestattet verfügbar sind (vergleiche Abbildung 3 und Punkt 3.).

Abbildung 3: In welchem Umfang könnten durch konsequenteres Anbieten und besseres Funktionieren der „anderen Hilfen“ zusätzliche Betreuungen vermieden beziehungsweise eingeschränkt werden? (oben: Befragung der Betreuungsbehörden; unten: Befragung der Betreuungsrichter)



Quelle: Befragung der Betreuungsbehörden (N=214) und der Betreuungsrichter (N=164)

Die Ergebnisse der Untersuchung verdeutlichen, dass es durchaus möglich ist, dass es in Deutschland Regionen gibt, in denen die rechtlichen Betreuungen bereits heute (nahezu) auf das unvermeidliche Maß begrenzt sind. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens sprechen insgesamt dafür, dass in der Mehrzahl aller Regionen

ein prinzipielles Vermeidungspotenzial durch „andere Hilfen“ zwischen 5% und 15% der Neufälle anzunehmen ist. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass dieses Potenzial mit den aktuell bestehenden Strukturen und Kapazitäten auch gehoben werden kann.

Darüber hinaus hat das Forschungsvorhaben in Bezug auf Verlängerungen von Betreuungen und der Begrenzung der Aufgabenkreise eingerichteter Betreuungen erneut auf bestehende Fehlanreize sowohl aus dem pauschalierenden Vergütungssystem der Berufsbetreuer als auch aus dem Personalbedarfsrechnungssystem für die deutschen Justizbehörden (PEPP\$Y) hingewiesen, die hier nicht weiter ausgeführt werden können (vergleiche hierzu Band I des Abschlussberichts).

III. Hintergründe und Handlungsmöglichkeiten

1. *Allgemeine Information und Beratung durch die Betreuungsbehörden*

Die Vorsorgevollmacht war nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens, wurde aber in vielen Rückmeldungen als die beste oder gar einzige wirksame „andere Hilfe“ bezeichnet. In der (noch) stärkeren Verbreitung von Vorsorgevollmachten wird ein erhebliches Potenzial zur Vermeidung rechtlicher Betreuungen gesehen. Viele Betreuungsbehörden sind hierbei mit unterschiedlichsten Maßnahmen bereits sehr stark engagiert. Die Ausschöpfung des Potenzials ist wesentlich davon abhängig, wie gut die Betreuungsbehörden vernetzt sind und in welchem Maße personelle Ressourcen für die Aufklärung der Bevölkerung, die Schulung von Multiplikatoren oder Institutionen zur Vorsorgevollmacht und die übrige thematische Beratungsarbeit der Betreuungsbehörden eingesetzt werden können.

Die Beratungsarbeit der Betreuungsbehörden für Betroffene, Angehörige, das sonstige soziale Umfeld und für Institutionen über die Voraussetzungen und die Möglichkeiten der rechtlichen Betreuung ist von hoher Bedeutung. Hierdurch tragen die Betreuungsbehörden in einem nicht quantifizierbaren Maße zur Betreuungsvermeidung bei. Besonders wirksame Ansätze für eine Potenzialausschöpfung sind die Gewährleistung einer guten Erreichbarkeit von Betreuungsbehörden-Mitarbeitern und Abstimmungen mit (häufig) anregenden Institutionen, wann diese im Vorfeld von Anregungen Kontakt zur Betreuungsbehörde aufnehmen sollten. Die unterschiedliche Personalausstattung der Betreuungsbehörden (vergleiche 4.) lässt es als zweifelhaft erscheinen, dass überall eine angemessene Vorfeldberatung erfolgen kann.

2. *Berücksichtigung von Verständigungs- und Orientierungsproblemen Hilfesuchender*

Viele Bürger sind bei der Inanspruchnahme der immer komplexeren Sozialleistungssysteme tendenziell überfordert. Gerade bei den Betroffenen, bei denen eine rechtliche Betreuung diskutiert wird oder bereits angeregt wurde, ist diese Überforderung meist sehr ausgeprägt.

Bei den Rückmeldungen der rechtlichen Betreuer zu den Hintergründen auf Seiten der Betroffenen, die für die Einrichtung rechtlicher Betreuung verantwortlich sind, weisen 40% auf Probleme der Betreuten aufgrund ihrer Erkrankung und/oder Behinderung hin, 43% geben an, dass die Betreuten kein Verständnis für die formalen Anforderungen im Rahmen der Antragstellung haben und/oder Anträge aufgrund deren Komplexität nicht stellen können, etwa 30% geben an, dass die Betroffenen keine oder unzureichende Kenntnis ihrer Sozialleistungsansprüche haben und etwa ein Viertel weist darauf hin, dass Betroffene nicht mitwirken (können). Die Betreuungsbehörden geben für 20% (Median) aller Vorgänge an, dass eine Vermittlung von „anderen Hilfen“ grundsätzlich in Betracht kommt, diese aber an der Mitwirkungsfähigkeit der Betroffenen scheitert.

Bei den Rückmeldungen zu den Hintergründen auf Seiten der Sozialleistungssysteme, die für die Einrichtung potenziell vermeidbarer rechtlicher Betreuung verantwortlich sind, gibt ein Drittel der rechtlichen Betreuer an, dass es bei den Sozialleistungsträgern an Verständnis für die Situation der Betroffenen mangelt, die Mitarbeiter auf den individuellen Fall nicht eingehen und/oder inadäquat mit den Betroffenen kommunizieren. Ein Viertel der Betreuer weist auf Leistungsverweigerungen und/oder fehlerhaft ausgestellte Bescheide hin, ein Fünftel der Betreuer auf mangelnde Information und Beratung der Betroffenen.

Überwiegend positive Einschätzungen hinsichtlich der Berücksichtigung von Verständigungs- und Orientierungsproblemen der Betroffenen wurden zu den Sozialpsychiatrischen Diensten, Pflegestützpunkten, Anbietern der Altenhilfe und den Allgemeinen Sozialdiensten abgegeben. Kritischer werden diesbezüglich Einrichtungen des Ambulant betreuten Wohnens und Schuldnerberatungen gesehen und besonders kritisch fallen die Rückmeldungen im Hinblick auf die Jobcenter aus.

3. Ausbau von „anderen Hilfen“

Das Forschungsvorhaben hat ein sehr breites Spektrum von „anderen Hilfen“ untersucht. Dabei zeigt sich deutlich, dass einzelne „andere Hilfen“ hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und des ihnen zugeschriebenen Potenzials zur zusätzlichen Vermeidung von Betreuungen besonders hoch bewertet werden. Von einem Ausbau folgender „anderen Hilfen“ werden stärkere Effekte auf die Vermeidung rechtlicher Betreuungen erwartet:

- Allgemeine Sozialdienste für Erwachsene können aus Sicht von Betreuungsbehörden und Betreuungsrichtern einen erheblichen Beitrag zur Vermeidung rechtlicher Betreuungen leisten. Entsprechende Angebote der aufsuchenden Sozialarbeit eines kommunalen Sozialdienstes für Erwachsene finden sich nach den Befragungsergebnissen jedoch nur noch selten.
- Der Sozialpsychiatrische Dienst ist in nahezu allen Kommunen vorhanden und wird als sehr effektiv bei der Vermeidung rechtlicher Betreuungen bewertet. Die Untersuchung zeigt, dass die Sozialpsychiatrischen Dienste ihren Aufgaben nicht durchweg in der im Hinblick auf die Vermeidung rechtlicher Betreuungen für den Personenkreis der psychisch erkrankten Menschen als notwendig erachteten Art und Weise (aufsuchend, flexibel

und kontinuierlich) nachkommen beziehungsweise nachkommen können. Ausschlaggebend für die nicht ausgeschöpften Potenziale dieser „anderen Hilfe“ bei der Vermeidung rechtlicher Betreuung ist überwiegend eine unzureichende personelle Ausstattung.

- Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen – insbesondere Hilfen zu selbstbestimmtem Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten gemäß §§ 53 fortfolgende des Sozialgesetzbuches XII – hat entsprechend ihres potenziell hohen Funktionsniveaus in Bezug auf ein individualisiertes Fallmanagement und der großen Anzahl prinzipiell leistungsberechtigter Betroffener einen hohen Stellenwert für die Vermeidung rechtlicher Betreuungen. Die Defizite in der Potenzialausschöpfung ergeben sich aus unzureichenden Kapazitäten, aus einer unzureichenden Umsetzung der vereinbarten Leistungen und Angebote durch die Anbieter und einer nicht ausreichenden Bemessung der bewilligten Fachstundenkontingente, um die Erfüllung koordinierender und nachsorgender Maßnahmen im erforderlichen Maße mit den Betreuten ausführen zu können.
- Auch die Schuldnerberatungen sind eine „andere Hilfe“, die einen höheren Beitrag zur Vermeidung rechtlicher Betreuung leisten können. Es wird, trotz der hohen Flächendeckung, von einem nennenswerten zusätzlichen Potenzial für Betreuungsvermeidungen ausgegangen. Der Potenzialausschöpfung entgegensteht insbesondere eine häufig unzureichende personelle Ausstattung, die oft zu sehr langen Wartezeiten auf einen Ersttermin führt. Die Befragten kritisieren außerdem, dass die Schuldnerberatungen häufig nicht niedrigschwellig arbeiten und (zu) hohe Anforderungen an die Mitwirkungspflichtigen der Beratenen stellen.

Darüber hinaus ist der Ausbau eines qualifizierten und niedrigschwellig arbeitenden Angebots (ehrenamtlicher) Formularlotsen oder ähnlicher – nicht allein auf ältere Bürger/innen beschränkter – Angebote dringend zu empfehlen. Etwa 50% der Betreuungsbehörden haben die Formularlotsen im Hinblick auf die Vermeidung einer rechtlichen Betreuung oder Verringerung der Aufgabenkreise als hoch/eher hochwirksam eingeschätzt.

4. Personelle Ausstattung und Verortung der Betreuungsbehörden im kommunalen Verwaltungsgefüge

Im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde am 1.7.2014 und dem 31.12.2015 ist es in den Betreuungsbehörden bezogen auf die Vollkraft-Anteile zu einem Planstellenaufbau in Höhe von 22,2% gekommen. In 58,5% aller Betreuungsbehörden kam es zu einem Personalzuwachs, der ganz überwiegend mit den zusätzlichen beziehungsweise nunmehr obligatorisch zu erbringenden Aufgaben der Betreuungsbehörde begründet wurde.

Die Betreuungsbehörden verfügen im Durchschnitt über 2,7 Planstellen pro 100.000 Einwohner (Median: 2,6 Planstellen je 100.000 Einwohner). Die Spannweite liegt zwischen etwa 0,5 und 9,7 Planstellen pro 100.000 Einwohner. 81% der

Betreuungsbehörden verfügen über ein bis unter vier und 14% über vier oder mehr Planstellen pro 100.000 Einwohner. 5% der befragten Betreuungsbehörden verfügen über weniger als eine Planstelle pro 100.000 Einwohner.

Die Unterschiede in der personellen Ausstattung der Betreuungsbehörden wurden unter Berücksichtigung der Arbeitslast – allein unter Bezug auf die angegebenen Zahlen jährlicher Neuverfahren – durch Berechnungen zur Auslastung der Betreuungsbehörden illustriert.³ Bei einem Ansatz von neun Bearbeitungsstunden der Betreuungsbehörden-Mitarbeiter je Betreuungsverfahren als Erstverfahren sind die Mitarbeiter in 19% aller Betreuungsbehörden kalkulatorisch bereits allein mit der Bearbeitung dieser Verfahren zu 100% oder mehr ausgelastet. Für ein weiteres Viertel der Betreuungsbehörden liegt die kalkulatorische Auslastung durch die Erstverfahren zwischen mehr als 75% und 100%. Für 56% der Betreuungsbehörden liegt die Auslastung der Betreuungsbehörden-Mitarbeiter aus der Bearbeitung der Erstverfahren hingegen „nur“ bei über 25% bis 75% (vergleiche Tabelle 1).

Tabelle 1: Kalkulatorische Auslastung des Betreuungsbehörden-Personals allein durch die Bearbeitung von Betreuungsverfahren als Erstverfahren

Auslastung aller Plan-Vollzeit- äquivalente der Betreuungs- behörde <u>allein</u> durch die Ein- zelaufgabe „Betreuungsverfahren als Erst- verfahren“	Ansatz acht Stunden je Erstverfahren		Ansatz neun Stunden je Erstverfahren	
	Anzahl der Betreu- ungsbe- hörden	Anteil der Betreuungs- behörden an allen	Anzahl der Betreu- ungsbe- hörden	Anteil der Betreuungs- behörden 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 der Betreuungsbehörden (N=214, fehlende Angaben: 43); eigene Berechnungen IGES

In den mit den Betreuungsbehörden geführten qualitativen Interviews wurde die Erwartung bestätigt, dass in weniger gut ausgestatteten Betreuungsbehörden die Personalkapazitäten vorrangig für die Sachverhaltsermittlung und die Erstellung der Sozialberichte eingesetzt werden, wogegen die Netzwerkarbeit, aber auch die „Intensität“ der Vermittlungsversuche von „anderen Hilfen“ reduziert werden müssen. Die Interviews mit vergleichsweise gut ausgestatteten Betreuungsbehörden

³ Die Berechnungsmethode und die verwendeten Rechengrundlagen sind in Band I des Abschlussberichts ausführlich dargelegt.

den haben verdeutlicht, dass hier die etwaigen Spielräume mit nachhaltigem Erfolg für strukturelle Weiterentwicklungen der internen Prozesse sowie für die Vernetzung mit dem Hilfesystem eingesetzt werden.

Nur die wenigsten Betreuungsbehörden sind eigenständige Fachbehörden. Mit dem Stand 31.12.2015 bezeichnen sich nur 4,2% aller Betreuungsbehörden als eigenständige Dienststelle innerhalb ihrer kommunalen Organisationsstruktur. 56,1% der Betreuungsbehörden sind dem Sozialamt angegliedert, 17,8% dem Gesundheitsamt, 12,1% dem Jugendamt und 9,8% geben eine andere Struktur an. Die Vor- und Nachteile der jeweiligen organisatorischen Verortung der Betreuungsbehörden wurden in den Vertiefungsinterviews mit den Betreuungsbehörden diskutiert.

Von den Interviewpartnern aus eigenständigen Fachbehörden wurden die Vorteile einer solchen organisatorischen Verortung stark betont. Diese bestehen insbesondere in der höheren Flexibilität bei der Verteilung der Ressourcen auf die einzelnen Aufgabenfelder der Betreuungsbehörde, in der höheren Unabhängigkeit der Betreuungsbehörde und in der Innen- und Außenwahrnehmung der Betreuungsbehörde als „eigenständige Behörde auf Augenhöhe“. Die Befragten der beim Jugendamt angesiedelten Betreuungsbehörden äußern sich am ehesten kritisch zu ihrer organisatorischen Verortung. Die beim Sozialamt oder dem Gesundheitsamt verorteten Betreuungsbehörden würden die Weiterentwicklung zu einer Fachbehörde deutlich überwiegend, nicht jedoch in jedem Fall, begrüßen.

Als wichtiger Hinderungsgrund für eine Verortung der Betreuungsbehörde als unabhängige Fachbehörde wurde häufig genannt, dass die Zahl der Behördenmitarbeiter zu gering sei, um eine solche Struktur zu rechtfertigen. Für dieses Problem wurden Lösungsansätze benannt, zum Beispiel die Verortung der Behörde als Stabsstelle beim Landrat oder (Ober-)Bürgermeister oder Ähnliches, die der Betreuungsbehörde eine größere Unabhängigkeit und Relevanz verleihen könnte.

Insgesamt wird festgestellt, dass die von der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht im Vorfeld des Gesetzes zur Stärkung der Betreuungsbehörden formulierten Erwartungen hinsichtlich einer Vereinheitlichung in Bezug auf eine angemessene Personalausstattung der Betreuungsbehörden sowie der organisatorischen Entwicklung hin zu Fachbehörden in vielen Kommunen bisher (noch) nicht hinreichend umgesetzt wurden. Diese Empfehlungen haben aus Sicht des Forschungsvorhabens weiterhin Gültigkeit und bergen ein nennenswertes Potenzial zur Verbesserung der Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes.

5. Einbindung von Personen aus dem Umfeld der Betroffenen in die behördliche Untersuchung und die gerichtliche Entscheidungsfindung

Im Rahmen der Sachverhaltsermittlung gibt es nach der Befragung der Betreuungsbehörden in etwa drei von vier Fällen mindestens einen Kontakt der Betreuungsbehörden zum familiären Umfeld der Betroffenen und in einem von drei Fällen mindestens einen Kontakt zum sonstigen sozialen Umfeld. Die

Betreuungsrichter geben an, dass in 65% aller Verfahren Familienangehörige vorhanden und ermittelbar waren. Die Richter betonen hier die Bedeutung der Sachverhaltsermittlung durch die Betreuungsbehörden. Nach ihrer Rückmeldung enthält der Sozialbericht der Betreuungsbehörde für die Entscheidungsfindung in 72% sehr häufig oder häufig, in 12% manchmal und in 16% selten ausreichende Informationen über eine mögliche Rolle von Familienangehörigen als „andere Hilfe“, was auf ein gewisses Potenzial in der Aktivierung von Familienangehörigen zur Betreuungsvermeidung hindeutet. 6% der Betreuer sehen in zahlreichen und 28% der Betreuer in wenigen Fällen ein Potenzial für Betreuungsvermeidung, welches durch die verstärkte Aktivierung und Qualifizierung von Familienangehörigen beziehungsweise des sozialen Umfeldes der Betroffenen erschlossen werden könnte.

Es sollte stärker darauf abgezielt werden, Angehörige bereits im Vorfeld einer rechtlichen Betreuung stärker als „andere Hilfe“ zu aktivieren, also deren Engagement gezielt zu erhöhen. Hierfür ist es notwendig, die Familienangehörigen besser zu schulen, zu beraten und aufzuklären. Mit Blick auf das sonstige soziale Umfeld wird empfohlen, hier bestehende Ansätze zur Einbindung der Betroffenen, beispielsweise Seniorenbüros, die Nachbarschaftshilfe und vergleichbare Angebote/Maßnahmen im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements, zu fördern und auszubauen.

6. Vertrautheit der Betreuungsbehörden mit den gesetzlichen Möglichkeiten und den Strukturen der „anderen Hilfen“

Ein bedeutsamer Anteil der Betreuungsbehörden ist nicht vollumfänglich mit den gesetzlichen Aufgaben, Möglichkeiten und Strukturen wichtiger „anderer Hilfen“ vertraut, was die Vermittlungsarbeit beeinträchtigt. Je nach „anderer Hilfe“ geben – bei jeweils unterschiedlicher Anzahl von Rückmeldungen – zwischen 7% (Sozialpsychiatrische Dienste) und 39% (Pflegerberater außerhalb von Pflegestützpunkten) der Betreuungsbehörden an, dass sie weiteren Informationsbedarf bezüglich der „anderen Hilfe“ haben.

Direkte Kontakte der Betreuungsbehörden-Mitarbeiter mit den „anderen Hilfen“ wirken sich förderlich auf die Vertrautheit der Betreuungsbehörde mit den Möglichkeiten und den Strukturen der „anderen Hilfe“ aus. Vernetzungsarbeit ist insbesondere bei jenen „anderen Hilfen“ von besonderer Bedeutung, bei denen vielfältige Anbieter-/Angebotsstrukturen existieren (beispielsweise ambulantes betreutes Wohnen, Altenhilfe, aus bürgerschaftlichem Engagement erwachsende Angebote) oder Ansprechpartner häufiger wechseln (beispielsweise Jobcenter). Informationsveranstaltungen beziehungsweise Schulungen zu „anderen Hilfen“, die von den Betreuungsbehörden teilweise als sinnvolle Unterstützung für die Erweiterung des Informationsstandes thematisiert wurden, müssen eine Ausrichtung auf das „regionale Hilfesystem“ beinhalten.

Der Band II des Abschlussberichts enthält eine ausführliche Beschreibung und Bewertung von 41 „anderen Hilfen“.

7. Vernetzung und Kommunikation zwischen Betreuungsbehörden und Hilfesystem

Örtliche Arbeitsgemeinschaften werden von etwa 71% aller Betreuungsbehörden durchgeführt. In weiteren 9% aller Regionen bestehen stattdessen andere institutionenübergreifende Strukturen der Zusammenarbeit, an denen die Betreuungsbehörden beteiligt sind (beispielsweise regionale Arbeitsgemeinschaften benachbarter Betreuungsbehörden, Psychiatrie-Arbeitsgemeinschaften et cetera). „Andere Hilfen“ sind in etwa der Hälfte dieser Regionen in den jeweiligen Treffen nur selten oder nie Thema.

Lediglich 8% der Betreuungsbehörden geben an, dass sich aus der Zusammenarbeit in örtlichen Arbeitsgemeinschaften spürbar positive Effekte für die Vermittlung und Nutzung von „anderen Hilfen“ ergeben. 46% der Betreuungsbehörden berichten über keine und 38% über allenfalls leichte, positive Effekte. Die diesbezüglichen Effekte aus der Mitarbeit der Betreuungsbehörden in anderen institutionenübergreifenden Strukturen werden deutlich höher bewertet.

Etwa 6% der Betreuungsbehörden geben an, dass die örtlichen Arbeitsgemeinschaften ein erhebliches Potenzial zur Steigerung der Wirksamkeit im Hinblick auf die Vermittlung und Nutzung von „anderen Hilfen“ aufweisen und 19% der Betreuungsbehörden gehen hier zumindest von einem geringen Potenzial aus. In Band I des Abschlussberichtes sind Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Rahmenvorgaben, Strukturen und Inhalte der örtlichen Arbeitsgemeinschaften aufgeführt, um deren Wirksamkeit für die Vermittlung und Nutzung von „anderen Hilfen“ zu erhöhen.

Aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen der Betreuungsbehörden für die Vernetzungsarbeit sind – trotz der überwiegend positiven Effekte für die Vermittlung und Nutzung von „anderen Hilfen“ – nur 40% aller Betreuungsbehörden an weiteren institutionenübergreifenden Strukturen der Kommunikation und Zusammenarbeit beteiligt. Der Anteil der zur Gremienarbeit und Teilnahme an gemeinsamen Abstimmungen vom Träger der Sozialhilfe eingeladenen Betreuungsbehörden liegt je nach Leistungsbereich zwischen 22% (Eingliederungshilfe) und 41% (Altenhilfe). Die Zusammenarbeit erfolgt vorrangig über die Teilnahme an Fall- oder Hilfeplangesprächen. Die Vernetzung der Betreuungsbehörden mit den „anderen Hilfen“ des Sozialhilfeträgers ist ausbaufähig, wird allerdings nicht von allen Betreuungsbehörden als erforderlich angesehen beziehungsweise gewünscht.

Die Initiative für Aufklärungen über Grenzen und Möglichkeiten der rechtlichen Betreuung (beispielsweise amtsinterne Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „rechtliche Betreuung“) oder Abstimmungen (beispielsweise zu „Routineverfahren“) gehen überwiegend von den Betreuungsbehörden aus. Die Sozialhilfeträger sollten die Betreuungsbehörden bei Veranstaltungen beziehungsweise Gremien einbeziehen, um die Aufgaben, Strukturen und Möglichkeiten der jeweiligen Akteure besser nachvollziehen zu können und „Routineverfahren“ zur Abstimmung

zu entwickeln oder zumindest anzubahnen. Derartige Initiativen sollten in den Ämtern aufgenommen und im Sinne einer Möglichkeit für Verfahrensvereinfachung unterstützt werden.

8. Sozialbericht und Zusammenarbeit zwischen Betreuungsbehörden und Betreuungsgerichten

Der Gesamtanteil der Neuverfahren (ohne Eilverfahren), bei denen zum Zeitpunkt der richterlichen Entscheidung über die Betreuerbestellung kein Sozialbericht vorlag, belief sich nach Angaben der Betreuungsrichter im Jahr 2015 auf 7,8% aller bearbeiteten Neuverfahren (ohne Eilverfahren). Damit wird der Anforderung einer obligatorischen Einbindung der Betreuungsbehörde weitgehend, jedoch noch nicht vollständig genügt. Die nicht ständige Einbindung von Betreuungsbehörden in das gerichtliche Verfahren resultiert zumeist aus einem Rückstau bei der Sachverhaltsermittlung durch die Betreuungsbehörden. Nach Einschätzung der Betreuungsbehörden erfolgt ihr Einbezug in das Verfahren durch das Gericht nahezu durchweg rechtzeitig und im sachlich gebotenen Umfang. An dieser Schnittstelle liegen insoweit kaum Defizite vor.

Allerdings geben 11% aller Betreuungsbehörden an, dass die Richter ihre Ausführungen zu „anderen Hilfen“ eher wenig nachvollziehen beziehungsweise kaum berücksichtigen. Die Einbeziehung der Sozialberichte in die gerichtliche Entscheidungsfindung, deren „Stellenwert“ im Vergleich zum ärztlichen Gutachten und das Beauftragungsverhalten der Richter hängen maßgeblich auch von der Qualität der Sachverhaltsermittlungen und der Ergebnisdarstellung im Sozialbericht ab. In diesem Zusammenhang ist auf die Diskussion über eine verstärkte Nutzung von Verfahren der sogenannten „Sozialdiagnostik“ hinzuweisen. Hierzu liegen bereits gute Erfahrungen mit angepassten Systemen einer strukturierten Sachverhaltsermittlung nach Art einer Sozialdiagnostik vor. Derartige Ansätze sollten weiter geprüft und gegebenenfalls verbreitet werden, weil sie Potenzial bergen, den Sozialberichten eine höhere Aufmerksamkeit im gerichtlichen Entscheidungsprozess und bei den ärztlichen Gutachtern zu verleihen.

Insgesamt sind die Aktivitäten der Betreuungsbehörden zur Ermittlung und Vermittlung „anderer Hilfen“ nach den Angaben der Betreuungsrichter von zentraler Bedeutung für die Vermeidung rechtlicher Betreuungen. Für zwei Drittel aller nicht eingerichteten Betreuungen ist ausschlaggebend, dass die Betreuungsbehörde ausreichende „andere Hilfen“ ermittelt oder vermittelt hat. Bezogen auf die Neuverfahren (ohne Eilfälle) können nach Angaben der Betreuungsrichter dadurch 13% aller angeregten Betreuungen vermieden werden. Eine ähnliche hohe Wirkung entfalten die Sachverhaltsermittlungen der Betreuungsbehörde auch, wenn die Betreuungsbehörde in Verfahren zur Erweiterung oder Verlängerung einer bestehenden rechtlichen Betreuung eingebunden sind.

In der allgemeinen Ausgestaltung der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen Betreuungsbehörde und Betreuungsgericht(en) gibt es zwischen den Regio-

nen erhebliche Unterschiede. Viele Betreuungsbehörden betonten, dass eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Richtern durch häufige personelle Wechsel in der Richterschaft erschwert ist.

9. Bestellungen eines Vertreters von Amts wegen in Sozialverwaltungsverfahren (§ 15 Absatz 1 Nummer 4 des Sozialgesetzbuches X)

Die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen in Sozialverwaltungsverfahren (§ 15 Absatz 1 Nummer 4 des Sozialgesetzbuches X) erscheint als eine probate „andere Hilfe“ für eher wenig komplexe Fallkonstellationen mit einem überschaubaren Regelungsbedarf in Sozialverwaltungsverfahren, die allerdings bislang bei den Betreuungsbehörden und den Betreuungsrichtern kaum bekannt ist und daher keine Rolle spielt. Potenzialabschätzungen ergeben, dass in etwa 4% bis 7% aller Neuverfahren diese „andere Hilfe“ betreuungsvermeidend oder -reduzierend hätte zum Einsatz kommen können. Es erscheint notwendig, den Bestellungen eines Vertreters von Amts wegen in Sozialverwaltungsverfahren (§ 15 Absatz 1 Nummer 4 des Sozialgesetzbuches X), aber auch den Bestellungen eines Vertreters von Amts wegen auf Ersuchen der Finanzbehörde (§ 81 der Abgabenordnung) beziehungsweise in einem Verwaltungsverfahren (§ 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes beziehungsweise Landesverwaltungsverfahrensgesetze) in der Praxis als mögliche „andere Hilfen“ stärkere Geltung zu verschaffen.

10. Nur einseitige Verpflichtung der Betreuungsbehörde zur Zusammenarbeit mit den Sozialleistungsträgern

Die Verpflichtung der Betreuungsbehörde zur Zusammenarbeit mit den Sozialleistungsträgern ist in § 4 Absatz 2 Satz 3 des Betreuungsbehördengesetzes nur einseitig vorgegeben. Eine explizite Verpflichtung der Sozialleistungsträger zur korrespondierenden Zusammenarbeit mit der Betreuungsbehörde ist in den Sozialgesetzbüchern nicht enthalten und dem Grund nach bei gesetzeskonformer Arbeit der Sozialleistungsträger auch nicht erforderlich. Viele befragte Betreuungsbehörden sehen hier gleichwohl einen Handlungsbedarf, der umso dringlicher eingeschätzt wird, je weniger zufriedenstellend (aus Sicht der Betreuungsbehörden) sich die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Sozialleistungsträgern in der praktischen Arbeit – auch im Hinblick auf den Erforderlichkeitsgrundsatz – vollzieht.

11. Verbesserung der Steuerungsfähigkeit sowie geeignete weitere Maßnahmen im Hinblick auf „andere Hilfen“

Das Thema „andere Hilfen“ sollte innerhalb der Betreuungsbehörden eine höhere Sichtbarkeit und hinsichtlich der Ergebnisse eine bessere Objektivierbarkeit bekommen. Dabei erscheint es notwendig, das Thema zunächst einmal Controllingfähig zu machen, damit es Managementfähig wird. Die Befragung der Betreuungsbehörden zeigt, dass die „anderen Hilfen“ (Anregungen, Vermittlungsleistungen und deren Wirksamkeit) in den Betreuungsbehörden kaum (auswertbar) abgebildet sind. Eine fachlich getriebene, möglichst einheitliche Entwicklung von Dokumentationsstandards zu den „anderen Hilfen“ wird empfohlen, auch, um perspektivisch strukturelle und kapazitive Defizite bei den „anderen Hilfen“ und deren

Rückwirkung in die rechtliche Betreuung in qualifizierterer und stärker belastbarer Form als dies bislang möglich ist, bei den jeweiligen Entscheidern adressieren zu können.

Für die Zukunft ist es zudem notwendig, dass eine einheitliche Betreuungsbehördenstatistik ein Mindestmaß an Transparenz und Vergleichbarkeit möglich macht. Die hierzu in den letzten Jahren vollzogenen ersten Schritte hin zu einem Kerndatenset sind zu begrüßen. Eine Förderung dieser Entwicklung sollte mit hoher Priorität erfolgen.

Auch sollte der Wissenstransfer aus den „fortgeschrittenen“ und meist größeren in die kleineren Betreuungsbehörden verbessert und die Möglichkeiten, Best-Practice-Wissen zu adaptieren, erweitert werden. Trotz etablierter Austauschstrukturen auf überörtlicher Ebene und überregional ausgerichteter Transferveranstaltungen wird das mögliche Potenzial nicht ausgeschöpft. Es sollte zu einer systematischen Identifizierung und dem Know-how-Transfer solcher Betreuungsbehörden kommen, die mit der Entwicklung und Anwendung/Erprobung bestimmter Vorgehensweisen (beispielsweise zu Austausch und Abstimmung mit den Richtern), Instrumente (beispielsweise Sozialbericht/Sozialdiagnostik), Kooperationsvereinbarungen mit „anderen Hilfen“ und Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes (beispielsweise im Rahmen der Arbeit der örtlichen Arbeitsgemeinschaften) wichtige Themenfelder bereits auf belastbarer methodischer Grundlage erschlossen haben.

12. Erprobung des Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterten Assistenz

Als ein zentrales Problemfeld der Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes lässt sich das Fehlen einer Instanz identifizieren, die durch eine an den Prinzipien eines qualifizierten Fall-Managements ausgerichtete Assistenz gemeinsam mit und entsprechend dem Willen der Betroffenen versucht, ohne Einrichtung einer rechtlichen Betreuung die erforderlichen Hilfearrangements zu organisieren beziehungsweise auszuloten, ob sich auf diesem Wege eine rechtliche Betreuung vermeiden lässt, ohne die Interessen der Betroffenen zu gefährden. Diese Funktionen gehören nicht zu den Aufgaben der Betreuungsbehörde, weil sie eindeutig mit der Übernahme einer Fallverantwortung einhergehen. Das Forschungsvorhaben hat gezeigt, dass die Funktionen einer solchen Instanz zwar teilweise, aber nicht regelmäßig, zum Beispiel von Allgemeinen Sozialdiensten oder Sozialpsychiatrischen Diensten im Rahmen der bestehenden Hilfestrukturen übernommen werden, dass bei einem nennenswerten Teil von Betroffenen das Fehlen einer solchen Instanz jedoch nur durch die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung kompensiert werden kann.

Das Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde verfolgt mit dem Konzept der „Vermittlung anderer Hilfen“ durch die Betreuungsbehörden in Bezug auf dieses Kernproblem einen Lösungsansatz, der innerhalb der bestehenden sozialrechtlichen Zuständigkeiten bleibt, das heißt, der beispielsweise voraussetzt, dass die zuständigen Leistungsträger den Betroffenen (nach erfolgter Vermittlung

durch die Betreuungsbehörde) die erforderliche Unterstützung bei der Identifikation und Geltendmachung ihrer Ansprüche leisten. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens zeigen jedoch, dass dieser Lösungsansatz nicht hinreichend erfolgreich ist. Es wird empfohlen, über das bisherige Lösungskonzept der „Vermittlung“ hinauszugehen und das Modell eines ganz auf das Betreuungswesen fokussierten, zeitlich begrenzten, fachlich besonders qualifizierten Fall-Managements mit dem Ziel der Abklärung der Möglichkeit der Betreuungsvermeidung beziehungsweise der Einschränkung der erforderlichen Aufgabenkreise zu erproben. Hierzu schlägt das Forschungsvorhaben die Durchführung eines Modellvorhabens vor, das sich an Vorbildern, wie dem in Österreich eingeführten „Clearing plus“ und dem Projekt „Komplementäre Hilfen“ des Katholischen Sozialdienstes e.V. in Hamm orientiert. Hier übernimmt ein Betreuungsverein für einzelne Fälle mit komplexeren Problemlagen, die von der Betreuungsbehörde nach Zustimmung der Betroffenen an ihn „übergeben“ werden, ein kurz- bis mittelfristiges Case Management. Das gerichtliche Verfahren ruht in dieser Zeit und wird erst nach Rückmeldung durch den Verein beziehungsweise die Betreuungsbehörde beendet oder fortgesetzt.⁴

Das im Abschlussbericht skizzierte Modell sollte im Vorfeld unter Nutzung der bestehenden Erfahrungen 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 beziehungsweise auflösbaren Problemkonstellationen möglich sind, um eine Handlungsmotivation auf der politischen Ebene zu erzeugen.

IV. Fazit

Das Forschungsvorhaben hat gezeigt, dass es ein Potenzial zur Vermeidung von rechtlichen Betreuungen durch die verstärkte Vermittlung „anderer Hilfen“ gibt. Zur Hebung dieses Potenzials gibt es zahlreiche Ansatzpunkte. Viele der benannten Handlungsfelder können auf regionaler Ebene ausgestaltet werden, auch ohne bewährte Akzentuierungen in der Arbeit der einzelnen Betreuungsbehörden verändern zu müssen. Darüber hinaus sollten auf übergeordneter Ebene drei strukturelle Weiterentwicklungen erfolgen: Verbesserung der Steuerungsfähigkeit durch Ausbau einheitlicher Dokumentationsstandards, Ausbau der Prozesse zum Wissenstransfer unter den Betreuungsbehörden sowie Erprobung des Modells einer zeitlich begrenzten Fallverantwortung und erweiterten Assistenz im Vorfeld einer Betreuungseinrichtung.

⁴ „Betreuungsvermeidung durch den Einsatz komplementärer Hilfen - Ein Interview mit Relindis Tooten vom KSD Hamm zum Projekt „komplementäre Hilfen““, BT-Portal Interview von Markus Koppen, https://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/Dokumente/Interviews/Interview_Tooten_03_2016.pdf [Abruf am: 12. Mai 2017]

