

Subsidiaritätsprinzip im Betreuungsrecht – Möglichkeiten von vorgelagerten Unterstützungssystemen und Assistenzen

- Machbarkeitsstudie -

Köln, den 31. Juli 2012

Dr. Regine Köller

Dr. Dietrich Engels

Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Zum Hintergrund.....	4
3	Untersuchungskonzept und Methoden	6
3.1	Auswahl und Methoden zur Befragung in den Kommunen.....	6
3.2	Übersicht über die ausgewählten Kommunen	7
4	Ergebnisse.....	9
4.1	Vorsorgevollmacht und andere vorrangige Hilfen	9
4.2	Aufzeigen und Nutzbarmachung anderer Hilfen	13
4.3	Hemmnisse bei der Suche nach anderen Hilfen und Grenzen	17
5	Zusammenfassung zentraler Ergebnisse	20
6	Empfehlungen zur methodischen Umsetzung einer umfassenden Studie	24
7	Anhang	26
7.1	Fragen an die Betreuungsbehörde	26
7.2	Fragen an Betreuungsvereine	28
7.3	Fragen an selbstständige Berufsbetreuer.....	29
7.4	Fragen an Betreute.....	31

1 Einleitung

Angesichts der kontinuierlich steigenden Betreuungszahlen, aus der betreuungsrechtlichen Praxis und aus der politischen Diskussion ergeben sich die Fragen, warum die Anzahl der rechtlichen Betreuungen zunimmt und wie diese eventuell vermieden werden könnten.

Die Frage, wie sich die Zunahme von Betreuungen erklären lässt, bestimmt einen großen Teil der Debatte im Betreuungsrecht in Deutschland. Als ein Hauptargument wird die demografische Entwicklung angeführt. Durch den Anstieg des Anteils der Älteren und Hochaltrigen ist mit einer Zunahme demenzieller Erkrankungen zu rechnen, die häufig der Anlass für eine Betreuerbestellung sind. Weitere gesellschaftliche Veränderungen, die in den Blick genommen werden, sind zum einen die Zunahme psychischer Erkrankungen und zum anderen die Veränderung der Haushalts- und Familienstrukturen. Durch den Wegfall familiärer Unterstützungsstrukturen werden verstärkt Aufgaben an den Staat übertragen. Als weiterer Grund für steigende Betreuungszahlen wird eine Veränderung im sozialen Hilfesystem gesehen, da sich beispielsweise aufgrund fehlender Kapazitäten und Ressourcen die sozialen Dienste in den Kommunen und Krankenhäusern weniger um Menschen in schwierigen Lebenslagen kümmern können. Als weiteres Argument für steigende Betreuungszahlen wird eine zunehmende Verrechtlichung und Bürokratisierung der Gesellschaft angeführt. Damit verbunden sind die Anforderungen bei der Beantragung von Sozialleistungen gestiegen.

Die Ermittlung und Diskussion von Gründen für die Zunahme rechtlicher Betreuungen soll dazu beitragen, Betreuungen zu vermeiden. Je besser diese bekannt sind, desto eher ist es möglich, alternative Formen zu finden, mit denen Betroffene ein selbstbestimmtes Leben ohne die Unterstützung eines rechtlichen Betreuers führen können. Aus diesem Grund gilt im Betreuungsrecht der Grundsatz der Subsidiarität (§ 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB). Der Gedanke der Subsidiarität der Betreuung entspricht dem Anliegen der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung. Andere Hilfen, also insbesondere alternative Unterstützungssysteme und Assistenzen, haben Vorrang vor der Bestellung eines Betreuers. Allerdings liegen über die Nutzung und Nutzarmachung anderer Hilfen ebenso wenige empirisch gesicherte Aussagen vor wie zu den Gründen für den Anstieg rechtlicher Betreuungen.

Um eine derart komplexe Frage, wie insbesondere alternative Unterstützungssysteme und Assistenzen (im Sinne des Subsidiaritätsprinzips), die nicht unmittelbar mit dem Betreuungsrecht verknüpft sind, zur Vermeidung von Betreuungen genutzt werden (können), beantworten zu können, müssen verschiedene Faktoren bedacht werden. Die dabei zu berücksichtigenden inhaltlichen Aspekte sowie geeignete methodische Herangehensweisen sollten in Form einer Machbarkeitsstudie aufgearbeitet werden, um den Rahmen einer umfassenden Studie zu dieser Fragestellung besser planen und vorbereiten zu können. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium der Justiz (BMJ) das Otto-Blume-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V. (ISG) mit der Durchführung einer solchen Machbarkeitsstudie beauftragt.

Der hiermit vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse dieser Machbarkeitsstudie und insbesondere Handlungsempfehlungen zur Planung und Durchführung einer umfassenden Studie.

2 Zum Hintergrund

Die Zahl der Betreuungen stieg bundesweit von 624.695 am Jahresende 1995 auf 1.314.051 Betreuungen am Ende des Jahres 2010. Innerhalb von 15 Jahren bedeutet dies einen Anstieg von 110% (jahresdurchschnittlich 7,3%).¹ Die Frage, wie sich diese Zunahme erklären lässt, ist dabei besonders im Hinblick auf die Suche entsprechender, betreuungsvermeidender Strategien von großem Interesse.

Die Vermeidung einer – nicht erforderlichen – Betreuung dient in erster Linie dem Wohl des Betroffenen, da eine Betreuung gegebenenfalls das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen einschränken kann. Aber auch vor dem Hintergrund der kontinuierlich steigenden Kosten in Betreuungssachen sind Alternativen zu einer rechtlichen Betreuung von hoher Relevanz und genießen stets Vorrang. Dies entspricht auch den Zielen der VN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, die vom Grundgedanken der Teilhabe (Inklusion) und Selbstbestimmung behinderter Menschen geprägt ist.

Als ein Hauptargument für die steigenden Betreuungszahlen wird die demografische Entwicklung angeführt. Durch den Anstieg des Anteils der Älteren ist mit einer Zunahme demenzieller Erkrankungen zu rechnen, die häufig ein Grund für eine Betreuerbestellung sind. Weiterhin können gesellschaftliche Veränderungen wie zum einen die Zunahme psychischer Erkrankungen und zum anderen die Veränderung der Haushalts- und Familienstrukturen zu einer Zunahme führen. Durch den Wegfall familiärer Unterstützungsstrukturen werden verstärkt Aufgaben an den Staat übertragen. Auch wird vermutet, dass eine nicht optimale Nutzung anderer Hilfen sowie Veränderungen im sozialen Hilfesystem (beispielsweise aufgrund fehlender Kapazitäten und Ressourcen der sozialen Dienste) dazu führen, dass Kommunen sich weniger um Menschen in schwierigen Lebenslagen kümmern können. Dies kann zu Einrichtung von Betreuungen für solche Personen führen, für die dies nicht unbedingt erforderlich wäre. Dies führt zu der Frage nach der Einhaltung der Prinzipien der Erforderlichkeit und der Subsidiarität. Eine Betreuung ist nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht erforderlich, soweit andere Hilfestellungen vorhanden sind, die die Tätigkeit eines Betreuers entbehrlich machen (§ 1896 Absatz 2 Satz 2 BGB). Das ist der Fall, wenn der Betroffene für die von ihm nicht mehr wahrnehmbaren Aufgabenbereiche eine Vorsorgevollmacht erteilt hat oder andere – beispielsweise soziale – Hilfestellungen und Assistenzen vorhanden sind, die ihn auffangen.

Andere Hilfen können von der eigenen Familie geleistet werden, von Nachbarn und Bekannten, ggf. vom Heimpersonal oder von allgemeinen sozialen Diensten. Zu den Hilfen und Assistenzen, die zur Vermeidung einer Betreuung beitragen können, gehören verschiedene Unterstützungsformen und Einrichtungen, die in der Sozialgesetzgebung (und damit außerhalb des Betreuungsrechts) verankert sind: z.B. Beratung und Hilfe im Zusammenhang mit Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) oder dem SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen), gemeinsame Servicestellen (SGB IX), Pflegestützpunkte (SGB XI) oder Gesundheitsberatung (SGB V). Von Interesse ist in diesem Zusammenhang, wie diese anderen Hilfen und Unterstützungssys-

¹ Quelle ist die Geschäftsübersicht der Amtsgerichte (GÜ2), die vom Bundesamt für Justiz zusammengestellt wird. Diese Zahlen beschreiben den Gesamtbestand am Ende des jeweiligen Jahres. Betreuungen, die kürzer als ein Jahr dauern (z.B. Eilbetreuungen), sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

teme, die nicht unmittelbar mit dem Betreuungsrecht verknüpft sind, genutzt werden (können), um Betreuungen – dort wo es möglich ist – zu vermeiden. Da jede Betreuung gegebenenfalls auch ein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht ist, genießen betreuungsvermeidende Hilfen und Unterstützungen strikten Vorrang. Denn Assistenzen und Unterstützungsleistungen im Vorfeld einer Betreuung dienen der Selbstbestimmung. Ziel sollte bei der Suche nach Alternativen sein, die Zahl der Betreuungsfälle auf das Erforderliche zu reduzieren und damit die Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen auf das Notwendige zu beschränken.

Unterschiedliche Akteure innerhalb des Betreuungsverfahrens sind dafür verantwortlich, zu ermitteln, ob die Angelegenheiten des Betroffenen anders als durch eine Betreuung geregelt werden können. Dazu gehören die Betreuungsgerichte, die zu dieser Ermittlung von Amts wegen verpflichtet sind. Dies erfordert Informationen über das soziale Umfeld, eine genaue Kenntnis der kommunalen Sozialstruktur und der einschlägigen Sozialgesetzgebung. Für Informationen über das soziale Umfeld kann das Betreuungsgericht an die Betreuungsbehörde herantreten. Auch für die genaue Kenntnis der kommunalen Sozialstrukturen bietet sich eine Zusammenarbeit mit der Betreuungsbehörde an. Die Betreuungsbehörde ihrerseits ist verpflichtet, das Betreuungsgericht zu unterstützen, insbesondere bei der Feststellung des entscheidungserheblichen Sachverhalts. Dazu gehören im Regelfall eine Stellungnahme zum sozialen Umfeld des Betroffenen und die Möglichkeiten, seine Angelegenheiten durch andere Hilfen organisieren zu können. Es lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Betreuungsbehörde hier eine wesentliche Steuerungsaufgabe hat, da sie andere Hilfen wie die Erteilung einer Vorsorgevollmacht oder etwaige Ansprüche auf Sozialleistungen einschließlich der Beratung durch die Sozialleistungsträger aufzeigen oder veranlassen kann.

Falls eine Betreuung eingerichtet wurde, ist der Betreuer verpflichtet, dem Betreuungsgericht alle Umstände mitzuteilen, die zu einer Aufhebung der Betreuung oder zu einer Einschränkung der Aufgabenkreise führen könnten.

Angesichts der Bedeutung und Funktion der Betreuungsbehörden im Betreuungsverfahren stellt sich somit die Frage, ob und wie andere Hilfen, insbesondere vorgelagerte Unterstützungssysteme und Assistenzen zur Vermeidung von Betreuungen im Verfahren aufgezeigt und vermittelt werden können. Des Weiteren ist zu untersuchen, welche etwaigen Hemmnisse sich für die Betreuungsbehörden bei der Suche nach einer möglichen Vermeidung von Betreuungen zum Wohle der Betroffenen ergeben. Für eine Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren und im Vorfeld eines Betreuungsverfahrens hat sich auch die interdisziplinäre Arbeitsgruppe, die in den Jahren 2009 bis 2011 unter Vorsitz des Bundesministeriums der Justiz beraten hat, in ihrem Abschlussbericht ausgesprochen.²

3 Untersuchungskonzept und Methoden

Die vorliegende Machbarkeitsstudie dient dazu, die Voraussetzungen für die Beantwortung dieser komplexen Frage und die dabei zu berücksichtigenden inhaltlichen Aspekte sowie geeignete methodische Herangehensweisen zu klären, um eine umfassende Studie zu dieser Fragestellung besser planen und vorbereiten zu können.

Hierzu wurden in fünf Kommunen Fallstudien durchgeführt, in denen Betreuungsbehörden, Betreuungsvereine und selbstständige Berufsbetreuer befragt wurden, um zu analysieren, auf welchem Wege erfasst werden könnte, ob und in welchem Umfang andere Hilfen, insbesondere vorgelagerter Unterstützungssysteme und Assistenzen, zur Betreuungsvermeidung genutzt werden können.

Auf der Grundlage dieser Informationen soll in erster Linie die methodische Frage beantwortet werden, ob Informationen über die Nutzbarmachung vorgelagerter Unterstützungssysteme und Assistenzen mithilfe eines standardisierten Befragungsverfahrens ermittelt werden können oder ob eine qualitative Vertiefungsstudie mit persönlichen oder telefonischen Interviews notwendig ist. Zum anderen sollen aber auch inhaltlich bereits erste Erkenntnisse über die Nutzbarmachung dieser Systeme im Betreuungsverfahren und insbesondere ihre Entlastungsfunktion im Hinblick auf das Betreuungsrecht gewonnen sowie Hypothesen für weitere Untersuchungen formuliert werden.

3.1 Auswahl und Methoden zur Befragung in den Kommunen

Wenngleich diese Machbarkeitsstudie nicht Repräsentativität zum Ziel hat, wurde bei der Auswahl der fünf Kommunen auf deren regionale Verteilung geachtet. So wurden vier Kommunen aus den alten und eine aus den neuen Bundesländern ausgewählt. Weiterhin wurden ländliche und städtische Regionen berücksichtigt, die Untersuchung wurde in drei kreisfreien Städten und zwei Landkreisen durchgeführt.

Darüber hinaus bot eine 2010 vom ISG durchgeführte Schnellumfrage³ bei ca. 90 Amtsgerichten zu dem Verhältnis von ehrenamtlich und beruflich geführten Betreuungen die Möglichkeit, einige Kommunen nach jeweiliger Betreuungsquote und Einwohnerzahl auszuwählen. Eine Auswahl anhand der Betreuungsquote bietet die Option, zu vergleichen, ob diese möglicherweise mit der Struktur, Funktion und Nutzung vorgelagerter Unterstützungssysteme in Verbindung steht.

Die Auswahl der Kommunen wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden abgesprochen.

Die qualitativen Experteninterviews mit Betreuungsbehörden, Betreuungsvereinen und selbstständigen Berufsbetreuern wurden durch eine Recherche zu den vorhandenen Strukturen in den Kommunen ergänzt. Diese Hintergrundinformation beruht auf statistischen Auswertungen z.B. der Einwohnerstatistik, der Arbeitsmarktstatistik und weiterer Statistiken.

Ein qualitativer Ansatz zeichnet sich durch Offenheit und Flexibilität aus. Der qualitativen Befragung liegt ein thematischer Leitfaden zugrunde, wobei auf standardisierte Vorgaben soweit wie möglich verzichtet wird, d.h. die Reihenfolge und Gestaltung der Fragen sind flexibel und die Antwortmöglichkeiten der Gesprächspartner unbeschränkt (siehe Interviewleitfäden im Anhang).

³ Siehe „Ausgabenmonitoring und Expertisen zum Betreuungsrecht“ in der Sonderausgabe der BtPRAX (1/2011)

Bei den qualitativen Interviews stellt sich die Frage der Repräsentativität nicht, da qualitative Untersuchungsschritte prinzipiell nicht auf Generalisierung angelegt sind, sondern Erklärungen und beispielhafte Illustrationen liefern sollen.

3.2 Übersicht über die ausgewählten Kommunen

Nachdem das Konzept der Machbarkeitsstudie, die Auswahl der vorgesehenen Kommunen, thematische und methodische Fragen mit dem BMJ als Auftraggeber abgestimmt worden waren, erfolgte die Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden.

Anschließend wurde zu den Kommunen Kontakt aufgenommen, um geeignete Experten zu finden und mit diesen Termine für die Interviews zu vereinbaren. Gleichzeitig wurde mit der Recherche zu den vorhandenen Strukturen in den Kommunen begonnen (Statistiken und Internetrecherche). Die dadurch gewonnenen Informationen wurden auch zur Vorbereitung der Experteninterviews genutzt.

Insgesamt wurden 22 Interviews geführt, davon 81% in den alten und 19% in den neuen Bundesländern (dies entspricht dem Einwohnerverhältnis auf Bundesebene von 80% zu 20%). Die Interviews dauerten zwischen 30 Minuten und zwei Stunden. Fünf Betreuungsbehörden, fünf Betreuungsvereine, sieben selbstständige Berufsbetreuer und vier beruflich Betreute wurden in einzelnen Interviews befragt.

In einer Kommune wurde zusätzlich ein runder Tisch veranstaltet, wo u.a. auch das Suchen nach anderen Hilfen und die Entlastungsfunktion anderer Unterstützungssysteme diskutiert wurden. Teilnehmer an diesem Round-Table-Gespräch waren neben der ortsansässigen Betreuungsbehörde, mit der zuvor ein Interview geführt worden war, Vertreter von Polizei, Kreissozialamt, Pflegestützpunkt, Seniorenbüro, Gesundheitsamt, Sozialdienst eines Krankenhauses sowie eine Betreuungsrichterin und zwei Ärzte aus dem Bereich der Psychiatrie.

Die folgende Tabelle enthält einen Überblick über die Kommunen, in denen die Befragungen durchgeführt wurden.

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4	Kommune 5
Geografische Lage	Osten (neue Bundesländer)	Norden (alte Bundesländer)	Süden (alte Bundesländer)	Südwesten (alte Bundesländer)	Westen (alte Bundesländer)
Typ	kreisfreie Stadt	kreisfreie Stadt	kreisfreie Stadt	Landkreis	Landkreis
Einwohner im Einzugsgebiet der zuständigen Betreuungsbehörde	ca. 240.000	ca. 113.000	ca. 500.000	ca. 95.000	ca. 225.000
Fläche	201 km ²	186 km ²	94 km ²	476 km ²	563 km ²
Dichte (Einwohner je m²)	1.152	1.208	2.713	190	533
Altersverteilung					
18-39 Jahre	30%	30%	26%	24%	23%
40-64 Jahre	35%	35%	36%	39%	39%
65 Jahre und älter	24%	21%	22%	22%	20%
Arbeitslosenquote (Dezember 2011, bezogen auf zivile Erwerbspersonen)	11,8	7,3	14,3	3,5	6,8
Anzahl Betreuungen	4.725	ca. 2.100	8.200	1.828	2.683
Betreuungen pro 1.000 Einwohner im Einzugsgebiet	19,6	18,5	16,4	19,2	11,9
Verhältnis ehrenamtliche/ berufliche Betreuungen	53% ehrenamtlich, 47% beruflich	ca. 50% ehrenamtlich, 50% beruflich	nicht bekannt	82% ehrenamtlich, 18% beruflich	nicht bekannt

4 Ergebnisse

Im Folgenden werden die inhaltlichen Ergebnisse der Interviews mit den Behörden, Betreuungsvereinen, selbstständigen Berufsbetreuern, den Betreuten und dem Round-Table-Gespräch mit weiteren Akteuren zusammenfassend dargestellt. Die Ergebnisse zu den methodischen Fragen und Empfehlungen, wie eine umfassende Studie geplant werden sollte, folgen in einem zusätzlichen Kapitel (6).

Zunächst wird darauf eingegangen, welche anderen Hilfen, insbesondere vorgelagerte Unterstützungssysteme und Assistenzen, es nach Aussage der Befragten gibt, wie diese funktionieren und inwiefern sie eine Entlastungsfunktion für das Betreuungsrecht haben und betreuungsvermeidend wirken können. Anschließend wird dargestellt, welche Vernetzungen zu diesen anderen Hilfen und Systemen bereits bestehen oder noch aufzubauen sind. Dies beinhaltet eine erste Beantwortung der zentralen Frage, ob und wie andere Hilfen zur Vermeidung von Betreuungen von Betreuungsbehörden im Verfahren aufgezeigt und vermittelt werden können. Abschließend folgt eine Beschreibung der Grenzen anderer Hilfen und welche etwaigen Hemmnisse sich für die Betreuungsbehörden in dem Verfahren bei der Suche nach einer möglichen Vermeidung von Betreuungen zum Wohle der Betroffenen ergeben können.

4.1 Vorsorgevollmacht und andere vorrangige Hilfen

In den Gesprächen mit den an Betreuungen beteiligten Akteuren in den Kommunen wurde deutlich, dass es trotz unterschiedlicher kommunaler Strukturen einige zentrale Systeme und Instrumente gibt, die betreuungsvermeidend sein können.

Wie in der gesamten Machbarkeitsstudie geht es dabei nicht um Repräsentativität, d.h. es kommt nicht auf quantitative Angaben an, wie häufig andere Hilfen, insbesondere Assistenzen und Unterstützungssysteme, von den Befragten genannt wurden und auch nicht, wie oft sie dazu führen, Betreuungen zu vermeiden, sondern welche von den Befragten als betreuungsvermeidend beurteilt werden.

Dazu zählen das Instrument der Vorsorgevollmacht sowie die kommunale Sozialarbeit. Weitere Systeme bzw. Einrichtungen, die eine wichtige Rolle bei der Vermeidung von Betreuungen spielen, sind Schuldnerberatungen, der Sozialpsychiatrische Dienst und Pflegestützpunkte. In einem Fall bemüht sich die Kommune um die Nutzung des „Werdenfelser Wegs“ und hat die Erfahrung gemacht, dass dieser zur Vermeidung von Betreuungen beitragen kann. Im Folgenden wird kurz auf die genannten Systeme eingegangen und ihre Bedeutung und Nutzung dargestellt.

Vorsorgevollmacht

Mit einer Vorsorgevollmacht kann ein Bürger einer anderen Person für den Fall eigener körperlicher oder geistiger Behinderung weitreichende Vollmachten erteilen, für ihn rechtlich zu handeln bzw. Verfügungen zur Gesundheitsfürsorge und Aufenthaltsbestimmung zu treffen. Mit der Vorsorgevollmacht können sehr weitgehende Eingriffsrechte auch in den Bereich der eigenen Persönlichkeitsrechte (Aufenthaltsbestimmung, persönliche Freiheit) an einen Dritten übertragen werden. Nach § 1896 Abs. 2 BGB ist die Vorsorgevollmacht nach dem Gesetz die vorrangige Form der

Unterstützung. Die Errichtung einer rechtlichen Betreuung soll dann nicht erfolgen, wenn die Angelegenheiten des Betroffenen durch einen Bevollmächtigten ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können.

Der Verbreitungsgrad von Vorsorgevollmachten lässt sich empirisch nur bedingt feststellen. Einen Indikator allerdings bietet das Zentrale Vorsorgeregister, das einen stetigen Anstieg von eingetragenen Vorsorgevollmachten verzeichnet. Da die Registrierung allerdings optional ist, lässt sich von einer weitaus höheren Zahl von Vorsorgevollmachten in Deutschland ausgehen. Angaben über registrierte Vorsorgevollmachten liegen seit Ende des Jahres 2004 vor. Seitdem stieg die Anzahl der Eintragungen stark an: 2004 waren es 199.847 registrierte Vollmachten, Ende 2011 hatten bereits 1,5 Millionen Bürger ihre Vorsorgeurkunde registrieren lassen.

Unabhängig davon, ob eine Vorsorgevollmacht registriert war oder nicht, zeigt die Studie zur Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, dass im Jahr 2006 48% mehr Verfahren bei den Betreuungsgerichten wegen der Vorlage einer Vorsorgevollmacht als im Jahr 2004 endeten (Köller/Engels 2009).

Kommunale Sozialarbeit

Die Beratungsangebote sowie die Strukturen der Sozialämter in den Kommunen sind sehr unterschiedlich, spielen aber eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung von Menschen, die aus verschiedenen Gründen Hilfe bedürfen.

Während der Soziale Dienst beispielsweise in einer der befragten Kommunen dezentral ausgerichtet ist und in jedem Stadtteil ein so genannter „Stadtteilsozialarbeiter“ aktiv ist, gibt es in einer anderen Kommune einen „Sozialpädagogischen Fachdienst“, der die Beratung des Sozialamtes für erwachsene Bürger leistet. Dieser ist speziell ausgerichtet, die Personen zu unterstützen, die in einem Haushalt leben, in dem alle Personen über 21 Jahre alt sind.⁴

Die Mitarbeiter des Sozialamts sind nach Aussage der befragten Betreuungsbehörden „erste Anlaufstelle“ – sowohl für Bürger als auch für die Betreuungsbehörden – auf der Suche nach anderen Hilfen, da die Sozialämter ein umfassendes Angebot an Beratungs- und Unterstützungsleistungen anbieten. Hierzu zählen auch Beratungen bei allen persönlichen, sozialen oder wirtschaftlichen Problemen (z.B. bei behördlichen Angelegenheiten, bei Pflegebedürftigkeit, bei der Suche von ambulanten oder stationären Hilfen). Bei Bedarf findet auch eine Vermittlung an weitere Fachdienste statt.

Sozialpsychiatrischer Dienst

Der Sozialpsychiatrische Dienst berät und unterstützt kostenlos Menschen mit psychischen Erkrankungen, mit gerontopsychiatrischen Störungen oder mit einer Suchtproblematik wie zum Beispiel Alkoholmissbrauch. Ziel der Hilfen ist es, den betroffenen Menschen ein eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen. Weiterhin ist es ein Ziel,

⁴ Für die Beratung von Familien mit Kindern und Jugendlichen sowie von jungen Erwachsenen bis 21 Jahren ist der Allgemeine Sozialdienst im Jugendamt zuständig.

vorsorgende Hilfen zu organisieren, um bei Beginn der Erkrankung oder Wiedererkrankung und bei sich anbahnenden Konfliktsituationen zu gewährleisten, dass die Betroffenen rechtzeitig ärztlich behandelt werden und geeignete betreuende Einrichtungen in Anspruch genommen werden können.

Eine weitere Aufgabe des Sozialpsychiatrischen Dienstes ist es, nachgehende Hilfen zu organisieren, um den Personen, die aus stationärer psychiatrischer Behandlung entlassen werden, durch individuelle Betreuung, Beratung und Einleitung geeigneter Maßnahmen die Wiedereingliederung in die Gemeinschaft zu erleichtern sowie eine erneute Krankenhausaufnahme zu vermeiden. Nicht nur die Betroffenen selbst, sondern auch Angehörige, Freunde, Bekannte und Arbeitskollegen können sich an den Sozialpsychiatrischen Dienst wenden.

Der Sozialpsychiatrische Dienst wurde ebenso wie das Sozialamt (s.o.) von den Betreuungsbehörden als „erste Anlaufstelle“ genannt.

Pflegestützpunkte

Um das immer komplexer werdende Thema Pflege transparenter und für Betroffene und deren Angehörige übersichtlicher zu machen, hat das Bundesministerium für Gesundheit im Rahmen der Pflegereform seit Januar 2009 die Einrichtung und Förderung von so genannten „Pflegestützpunkten“ beschlossen. In diesen Pflegestützpunkten sollen Pflegeberater Pflegebedürftige und deren Angehörige nicht nur über Pflege informieren, sondern darüber hinaus den Hilfesuchenden begleiten und ihm praktische Unterstützung geben. Zukünftig soll der Pflegestützpunkt die zentrale Anlaufstelle für Hilfesuchende und gleichzeitig der Ort sein, an dem pflegerische, medizinische und soziale Hilfs- und Unterstützungsangebote vermittelt und koordiniert werden. Der Stützpunkt bildet hierfür das gemeinsame Dach für das Personal der Pflege- und Krankenkassen, der Altenhilfe oder der Sozialhilfeträger. Bereits 14 Bundesländer haben sich für die Einrichtung von Pflegestützpunkten entschieden, viele von ihnen waren 2011 noch mit deren Etablierung beschäftigt.

In vier der im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Kommunen haben bereits Pflegestützpunkte ihre Arbeit aufgenommen. In drei Kommunen sagten die Betreuungsbehörden, dass Betreuungen durch die Arbeit des Pflegestützpunkts in den Fällen vermieden werden können, in denen es allein um die Organisation von Pflege von älteren Menschen geht. Die Leiterin eines Pflegestützpunkts unterstützte diese Aussage.

Schuldnerberatung

In einer Kommune mit einer hohen Arbeitslosenquote wurden Schulden als „Einfallstor“ für die Einrichtung von Betreuungen genannt. Natürlich werden die Betreuungen nicht alleine aufgrund von Schulden eingerichtet. Die häufig aus Arbeitslosigkeit resultierenden Schulden belasten die Betroffenen oft schon jahrelang und führen auch zu psychischen Problemen. Schuldnerberatungen können hier ein hilfreiches Unterstützungssystem sein, allerdings gibt es aufgrund der Häufigkeit der Menschen mit entsprechendem Bedarf und der vergleichsweise geringen Zahl anerkannter Beratungsstellen monatelange Wartezeiten. Hinzu kommt nach einer Entscheidung des Bundessozialgerichts im Juli 2010, dass die Kosten einer Schuldnerberatung für erwerbstätige Schuldner, die

erwerbsfähig und nicht hilfebedürftig sind und somit nicht den Anforderungen des SGB II oder XII unterliegen, vom kommunalen Leistungsträger nicht übernommen werden müssen. Dieses Urteil kann dazu führen, dass Kommunen präventive Schuldnerberatung für erwerbstätige Schuldner generell nicht mehr finanzieren. Das Bundesland, in dem die entsprechende Kommune liegt, hat im Januar 2012 entschieden, die Schuldnerberatung jetzt auf eigene Kosten zur Verfügung zu stellen.

Die Betreuungsbehörde einer anderen Kommune berichtete, dass die kommunale Schuldnerberatung eine wichtige Funktion hat und sie Betroffene bei Bedarf dorthin weiter vermittelt. Hier besteht das Problem langer Wartezeiten nicht.

Allerdings liegen auch hier keine empirisch gesicherten Ergebnisse vor, wie viele Betreuungen durch eine adäquate Schuldnerberatung vermieden werden.

„Werdenfelser Weg“

Der „Werdenfelser Weg“ ist ein verfahrensrechtlicher Ansatz im Rahmen des geltenden Betreuungsrechts, Fixierungen und freiheitsentziehende Maßnahmen wie Bauchgurte, Bettgitter und Vorsatztische in Einrichtungen zu vermeiden. Die Idee des „Werdenfelser Weges“ wird in ihrem Kern umgesetzt durch den Einsatz spezieller gerichtlich und behördlich geschulter Verfahrenspfleger im betreuungsgerichtlichen Genehmigungsverfahren, die als Interessenvertreter des einzelnen Heimbewohners mit pflegefachlichem Wissen mit allen Beteiligten abklären, ob alle Vermeidungsstrategien für Fixierungen ausgeschöpft sind. Sie arbeiten auf eine gemeinsame Beurteilung der Risiken hin, um Fixierungen weitestmöglich zu vermeiden und Pflegenden Handlungssicherheit in haftungsrechtlicher Hinsicht zu vermitteln, gerade auch für Fälle, in denen vor dem Hintergrund von Menschenwürde und Selbstbestimmung hinnehmbare Risiken verbleiben.

Die Vermeidung von Fixierungen und freiheitsentziehenden Maßnahmen kann unter Umständen ebenfalls die Vermeidung von Betreuungen beinhalten, da Betreuungen in manchen Fällen nur für die Entscheidung über freiheitsentziehende Maßnahmen eingerichtet werden.

Auch wenn bisher keine Ergebnisse zu empirischen Untersuchungen über die Zahl der vermiedenen freiheitsentziehenden Maßnahmen vorliegen, berichten Akteure aus der betreuungsrechtlichen Praxis von großen Erfolgen dieses Verfahrens.

4.2 Aufzeigen und Nutzbarmachung anderer Hilfen

Wie unter 4.1 beschrieben, gibt es einige Unterstützungssysteme, die von Experten als betreuungsvermeidend beschrieben und beurteilt werden. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie diese aufgezeigt und an Betroffene vermittelt werden können. Hierbei sind die Betreuungsbehörden von entscheidender Bedeutung. Weiterhin ist von Interesse, welche Informationen über die jeweiligen Systeme vorliegen und wie diese aufbereitet sind, da grundsätzlich die Möglichkeit besteht, dass sich hilfe- oder beratungssuchende Personen ohne die Beteiligung der Betreuungsbehörde an entsprechende Systeme wenden und so evtl. bereits im Vorfeld Betreuungen vermieden werden können.

Informationen über Unterstützungsangebote in den Kommunen

Die Analyse der Informationssysteme der jeweiligen Kommunen hat gezeigt, dass es teilweise große Unterschiede bei der Aufbereitung von Informationen über kommunale Hilfe- und Beratungseinrichtungen gibt. Eine Kommune bietet einen Seniorenwegweiser in Form einer Broschüre an, der regelmäßig aktualisiert wird und in dem alle Beratungs- und Unterstützungsangebote im Landkreis aufgelistet sind. Dieses Angebot richtet sich nicht nur an Senioren, sondern stellt allen interessierten Bürgern und Hilfesuchenden die erforderlichen Informationen zur Verfügung. Auch die örtliche Betreuungsbehörde verweist bei Anfragen auf diesen Wegweiser.

Eine andere Kommune hat ein sehr umfassendes Informationssystem im Internet (so genanntes BürgerInfoSystem), das regelmäßig aktualisiert und auch von der ansässigen Betreuungsbehörde gerne genutzt wird. Darüber hinaus gibt es einen Gesundheitswegweiser als Informationsbroschüre.

Zwei Kommunen haben keine zentralen Broschüren über alle Hilfesysteme, sondern Broschüren und Flyer innerhalb der einzelnen Fachbereiche (vom Sozialamt, Sozialpsychiatrischer Dienst, Seniorenberatung, Suchtberatung). Beide Behörden geben diese Broschüren bzw. Flyer an Beratungssuchende weiter. Eine der beiden Behörden gibt zwar an, dass ihr die entsprechend zuständigen Ansprechpartner in den einzelnen Fachbereichen bekannt sind, führt aber an, dass die Differenzierung für Bürger durchaus unübersichtlich sein kann, da nicht immer offensichtlich ist, welcher Fachbereich für welches Anliegen der richtige Ansprechpartner ist.

Nach Aussage der Betreuungsbehörde in einer weiteren Kommune gibt es dort kein umfassendes Informationssystem oder eine Broschüre mit allen sozialen Dienstleistungen in der Stadt. Auf der Homepage der Stadt ist allerdings eine allgemeine Übersicht über die verschiedenen Ämter abrufbar, und in den Bereichen „Menschen mit Behinderungen“ und „Senioren“ gibt es darüber hinaus auch Informationsbroschüren.

Bedeutung und Funktion der Betreuungsbehörden

Die Behörden nehmen beim Aufzeigen und Vermitteln anderer Hilfen in unterschiedlichen Formen eine zentrale Stellung ein. In erster Linie geschieht dies im Rahmen des Sozialberichts, den die Behörde für das Betreuungsgericht erstellt. Aber auch die Informationsveranstaltungen und Beratungen zu Vorsorgevollmachten, die alle der befragten Behörden anbieten, spielen in diesem Zu-

sammenhang eine wichtige Rolle, da Vorsorgevollmachten Betreuungen vermeiden können (siehe oben unter 4.1). Im Folgenden wird sowohl auf die Beratungsfunktion der Behörden im Bereich der Vorsorgevollmachten als auch auf ihre Funktion, das Betreuungsgericht bei der Feststellung des Sachverhalts in einem Betreuungsverfahren – in der Regel durch die Erstellung eines Sozialberichts – zu unterstützen, eingegangen.

Wenngleich der vorliegende Bericht nicht auf eine Kosten-Nutzen-Analyse abzielt, so waren im Rahmen der Erhebungen die Unterschiede in der personellen Besetzung bei den befragten Behörden auffällig, die von einem bis zu zehn Mitarbeitern reichte. Drei der befragten Behörden führen (teilweise schon seit einigen Jahren) keine eigenen Betreuungen mehr, sondern konzentrieren sich auf die Aufgaben, die der Behörde nach dem Betreuungsbehördengesetz (BtBG) obliegen. Eine andere Behörde hat lange Zeit noch eine Vielzahl Betreuungen geführt, diese jedoch in den letzten Jahren massiv reduziert auf 89 Betreuungen im Jahr 2011. Auch diese sollen nach und nach abgebaut werden, damit sich die Behörde verstärkt ihren strukturellen Aufgaben widmen kann.

Die fünfte befragte Behörde führt noch 13 Betreuungen, die teilweise schon sehr lange bestehen. Der Vorteil ist nach ihrer Aussage, dass man „in der Praxis“ bleibt, d.h. Einblick behält, was beim Führen von Betreuungen beachtet werden muss und was sich ändert (z.B. bei Beantragungen von Sozialleistungen). Sie übernimmt aber keine neuen Betreuungen.

Informationen über Vorsorgevollmachten

Die Stärkung der Vorsorgevollmacht als Alternative zur Betreuung hängt eng mit dem Bekanntheitsgrad dieses Instruments zusammen. Es ist Aufgabe der Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine, so viele Bürger wie möglich über Vorsorgevollmachten zu informieren und Bevollmächtigte und Vollmachtgeber zu beraten. Im Rahmen der Information über Vorsorgevollmachten führen die Behörden nicht nur Einzelgespräche, sondern organisieren auch Informationsveranstaltungen mit mehreren Teilnehmern. So berichteten die interviewten Behördenleiter, dass sie z.B. in Altenpflegeheimen oder auch in Betrieben Vorträge über das Instrument der Vorsorgevollmacht halten. Des Weiteren unterstützen die Behörden auch bei der Erstellung einer Vorsorgevollmacht und beraten zu deren Umfang, Aufbau und Formulierung.

Sozialbericht

Eine zentrale Stellung bei der Suche nach anderen Hilfen nehmen die Einbindung der Betreuungsbehörde und der von ihr erstellte Sozialbericht ein. Als Sozialbericht wird das Ergebnis der Sachverhaltsaufklärung bezeichnet, mit der das Betreuungsgericht die Betreuungsbehörde nach § 279 Absatz 2 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) in Verbindung mit § 8 BtBG beauftragt. Insbesondere geht es in diesem Bericht darum, ob eine Betreuung erforderlich ist oder ob es geeignete andere Hilfen gibt (§ 1896 BGB).

In allen untersuchten Kommunen erstellen die Behörden Sozialberichte, allerdings in unterschiedlicher Form und Häufigkeit und in der Regel in Absprache mit dem zuständigen Betreuungsgericht. In zwei Kommunen wird der Sozialbericht anhand festgelegter Kriterien und vorgefertigter Formu-

lare verfasst. In einer Kommune werden momentan entsprechende Kriterien entwickelt, in zwei weiteren wird der Sozialbericht als Fließtext geschrieben, wobei auf bestimmte Aspekte immer eingegangen werden muss. Zu diesen Standards, die immer beachtet werden, gehört die Beschreibung der sozialen, gesundheitlichen und finanziellen Situation der Person. Des Weiteren ist es von höchster Relevanz festzustellen, ob eine Vorsorgevollmacht vorliegt oder evtl. eine Vorsorgevollmacht an eine Vertrauensperson erteilt werden kann. Es wird geprüft, ob der Betroffene bereits andere Hilfen in Anspruch nimmt und diese evtl. ausgebaut werden können oder – falls der Betroffene noch keine Hilfen in Anspruch nimmt – ob dies sinnvoll und evtl. betreuungsvermeidend wäre. In allen Fällen wird die Erforderlichkeit geprüft und – falls eine Betreuung erforderlich ist – werden die möglichen Aufgabenkreise benannt. Ebenso wird ein Vorschlag gemacht, wer die Betreuung übernehmen könnte.

Drei der befragten Behörden werden bei fast allen Fällen, in denen es um eine Anregung einer Betreuung geht, vom zuständigen Gericht miteinbezogen und um die Erstellung eines Sozialberichts gebeten. Diese Behörden haben die Erfahrung gemacht, dass das zuständige Gericht diese Berichte ernst nimmt und dementsprechend handelt. Als Beispiel nennt die Leiterin einer Behörde, dass es im Jahr 2011 insgesamt 125 Ablehnungen bei der Anregung einer Betreuung gab und die Behörde in den meisten Fällen ebenfalls die Ablehnung als sinnvoll beurteilte. Es kommt nach Aussage der Behördenleiterin nur sehr selten vor, dass das Gericht die Einrichtung einer Betreuung ablehnt, obwohl die Behörde die Einrichtung empfiehlt.

Der Behördenleiter einer anderen Behörde berichtet, dass seine Behörde nicht bei allen Verfahren, aber bei den meisten vom Gericht miteinbezogen wird. Die Beteiligung erfolgt in Absprache mit dem Gericht, da es in manchen Fällen sowohl aus Sicht des Gerichts als auch aus Perspektive der Behörde nicht notwendig ist, die Behörde zu involvieren.

Etwas anders stellt sich die Beteiligung bei der Behörde einer der beiden Landkreise dar. Sie ist bei ca. 10% aller Verfahren am zuständigen Gericht beteiligt. Dies erfolgt ebenfalls in Abstimmung mit dem Gericht und erfolgt in erster Linie aus Rücksicht auf die personellen Ressourcen (diese Behörde besteht aus einem Mitarbeiter).

Alle befragten Behörden geben an, dass die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Betreuungsgericht gut ist und Betreuungen durch das Aufzeigen anderer Hilfen vermieden werden.

Kooperation und Vernetzung

Vernetzung und eine gute Zusammenarbeit zwischen verschiedenen betreuungsrechtlichen Akteuren ist von zentraler Bedeutung, wenn es um das Aufzeigen und Finden anderer Hilfen und somit um die Vermeidung von Betreuungen geht. In erster Linie ist die Kooperation zwischen Betreuungsbehörde und dem Betreuungsgericht wichtig, da die Betreuungsbehörde – wie bereits oben beschrieben – eine zentrale Rolle bei der Suche nach anderen Hilfen spielt. Wenn ein guter Kontakt zwischen Betreuungsbehörde und Gericht besteht, ist eine Verständigung auf die im Sozialbericht angeführten, relevanten Kriterien am ehesten gewährleistet. Dies wiederum ist Voraussetzung dafür, dass Betreuungen vermieden werden, wo es möglich ist.

Um geeignete andere Hilfen zu finden, ist eine gute Kenntnis der kommunalen Sozialstruktur, d.h. der Unterstützungssysteme vor Ort notwendig. Es ist davon auszugehen, dass Betreuungsbehör-

den, die diese Kenntnis besitzen und darüber hinaus einen guten Kontakt zu den jeweiligen sozialen Dienstleistern haben, schneller und einfacher feststellen können, ob eine Betreuung durch andere Hilfen vermieden werden kann und evtl. die betroffene Person entsprechend weiter vermitteln. Genau aus diesen Gründen lädt eine der befragten Betreuungsbehörden zu der Arbeitsgemeinschaft „Betreuung“, die sich vier Mal im Jahr trifft, neben den ortsansässigen Betreuungsvereinen, selbstständigen Berufsbetreuern und dem Betreuungsgericht weitere Akteure aus anderen Bereichen ein. Dazu zählen die Polizei, das Kreisordnungsamt, der Pflegestützpunkt, das Seniorenbüro, Ärzte, das Gesundheitsamt und der Sozialdienst der Krankenhäuser. Nach Aussage der Mitglieder dieser Arbeitsgemeinschaft ist diese Form der Vernetzung in mehreren Punkten von Vorteil: Es werden konkrete Fälle besprochen, gemeinsame Weiterbildungen durchgeführt und Informationen ausgetauscht. Dies alles ermöglicht den „kurzen Dienstweg“ und somit auch, dass oft ein Telefonanruf ausreicht, um Angelegenheiten unbürokratisch und schnell zu regeln.

Nur eine Behörde ist nach eigener Aussage bisher noch nicht ausreichend mit Anbietern sozialer Dienste in der Kommune vernetzt, was die Kommunikation zu diesen manchmal erschwert. Daher bemüht sich diese Behörde seit einiger Zeit sehr stark um eine bessere Vernetzung und Zusammenarbeit.

Das von den Betreuungsbehörden als am „erfolgreichsten“ beschriebene Instrument, um Betreuungen zu vermeiden, ist eine Vorsorgevollmacht. Daher ist die Information über die Möglichkeiten der Vorsorgevollmachten äußerst wichtig. Die Aufklärung und Beratung über Vorsorgevollmachten nehmen zum einen die Betreuungsbehörden vor und zum anderen die Betreuungsvereine. Denn neben der Gewinnung und Beratung von ehrenamtlichen Betreuern fällt auch die Information über Vorsorgevollmachten in den Bereich der Querschnittsarbeit von Vereinen. In einigen der befragten Kommunen kooperiert die Betreuungsbehörde mit den ansässigen Vereinen, um über Vorsorgevollmachten zu informieren. Eine solche Kooperation erhöht die Chance, so viele Personen wie möglich zu erreichen.

Andere Hilfen und Betreuungen – Erfahrungen von Betreuten

Andere Hilfen bzw. soziale Dienstleistungen sind nicht nur im Hinblick auf ihre betreuungsvermeidende Funktion wichtig, sondern auch bei der umfassenden Unterstützung der Betroffenen, wie bspw. der Fall einer 77-jährigen Betreuten zeigt, die seit ca. 25 Jahren eine Betreuerin hat und gleichzeitig verschiedene Hilfeleistungen in Anspruch nimmt. Die Betreuung wurde aufgrund psychischer Probleme eingerichtet, und als ihr Mann starb, war sie nicht mehr in der Lage, ihr Leben alleine zu organisieren. Inzwischen hat die Betreute auch altersbedingte gesundheitliche Probleme, die sie in ihrer Bewegungsfreiheit einschränken (Schmerzen, Lähmungen, Diabetes) und nimmt Hilfedienstleistungen wie Pflegedienst (bezahlt von der Pflegekasse), Essen auf Rädern, Einkaufs- und Haushaltshilfe in Anspruch. Die Betreute bekommt Sozialhilfe, die Vermögenssorge (Bezahlung der Dienstleister, Zuteilung von Einkaufs- und Taschengeld etc.) wird von der Betreuerin übernommen. Darüber hinaus regelt die Betreuerin Behördenangelegenheiten. Im Alltag ist die Betreute somit umfassend versorgt und sehr zufrieden damit. Mit der Verwaltung der Sozialhilfe, der Koordinierung der verschiedenen Dienstleister sowie der Regelung behördlicher Angelegenheiten wäre sie nach eigener wie auch nach Aussage der Betreuerin überfordert. Dieses Beispiel

zeigt, dass die anderen Hilfen den Betroffenen im Alltag sehr gut unterstützen und versorgen können, aber eine rechtliche Betreuung dennoch erforderlich ist.

Fallbeispiele für Betreuungsvermeidung bzw. Aufhebung einer Betreuung

Die Betreuungsbehörden berichten, dass - wenn eine Betreuung vermieden werden kann – häufig eine Vorsorgevollmacht vorliegt oder einer Vertrauensperson erteilt werden kann. Wichtig ist es laut Aussage der Behörden, dabei darauf zu achten, dass insbesondere die Vermögenssorge geklärt ist.

Andere konkrete Beispiele aus der betreuungsrechtlichen Praxis, die von Behörden beschrieben wurden, betreffen z.B. Schulden. In einem Fall konnte eine Betreuung vermieden werden, da eine Schuldenberatungsstelle den Zweck voranging wahrnehmen konnte.

In einem anderen Fall wurde die Einrichtung einer Betreuung abgelehnt, weil die Fortsetzung der Maßnahme „Betreutes Wohnen“ zweckerfüllend war.

4.3 Hemmnisse bei der Suche nach anderen Hilfen und Grenzen

Ziel der vorliegenden Machbarkeitsstudie war nicht nur zu untersuchen, ob und wie andere Hilfen, insbesondere vorgelagerte Unterstützungssysteme und Assistenzen, zur Vermeidung von Betreuungen im Verfahren aufgezeigt und vermittelt werden können. Es sollte zudem eruiert werden, welche etwaigen Hemmnisse sich für die Betreuungsbehörden bei der Suche nach einer möglichen Vermeidung von Betreuungen zum Wohle der Betroffenen ergeben können.

Wie oben beschrieben, ist die Kenntnis der kommunalen Sozialstruktur bei dem Aufzeigen anderer Hilfen unerlässlich (siehe Punkt 2). Es wurde festgestellt, dass alle befragten Betreuungsbehörden einen umfassenden Überblick über die ortsansässigen Hilfe- und Unterstützungssysteme haben und das Aufzeigen anderer Hilfen im Betreuungsverfahren somit nicht durch fehlende Informationen verzögert oder verhindert wird. Ausschlaggebend ist neben der Kenntnis auch die Vernetzung bzw. die Kooperation mit den Anbietern sozialer Hilfen. Der so genannte „kurze Dienstweg“ ist dabei von Vorteil. So können (persönliche) Kontakte zu Personen außerhalb der eigenen Behörde genutzt werden, um schneller an Informationen zu gelangen, Hintergründe zu erfragen, Unterstützung zu erbitten oder Entscheidungen zu beschleunigen. Dies führt dazu, dass schnell, unbürokratisch und ohne großen Aufwand festgestellt werden kann, ob durch kommunale Hilfeleistungen eine Betreuung vermieden werden kann. Der „kurze Dienstweg“ muss sich aber nicht nur auf Personen innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen (Stadtverwaltung, Kreisverwaltung) beschränken, sondern kann durchaus auf Einrichtungen und Personen außerhalb des unmittelbaren Umfelds erweitert werden. Dies vergrößert den Radius und erleichtert somit die Suche nach anderen Hilfen. Aus diesen Gründen lädt eine der befragten Betreuungsbehörden neben den ortsansässigen Betreuungsvereinen, selbstständigen Berufsbetreuern und dem Betreuungsgericht weitere Akteure aus anderen Bereichen zu einer viermal jährlich stattfindenden Arbeitsgemeinschaft „Betreuung“ ein (siehe oben 4.1). Das Beispiel einer anderen Behörde zeigt hingegen, dass weniger gute Vernetzung Prozesse verlangsamt. Dennoch gab keine der befragten Behörden an, dass es bei der Suche nach anderen Hilfen strukturelle Hemmnisse in ihrer Kommune gibt, sondern –

wenn überhaupt – sind es personenbezogene. Die Bereitschaft zur Mitarbeit und Kooperation ist bei einzelnen Personen nicht von vornherein gegeben. Aber auch eine fehlende Bereitschaft seitens der Betroffenen kann die Suche nach alternativen Hilfen behindern. In der Regel besuchen alle befragten Betreuungsbehörden die Personen, für die eine Betreuung angeregt wurde und ein Sozialbericht erstellt werden soll. Doch nicht alle Betroffenen sind zu den vereinbarten Terminen zu Hause, oder sie verweigern den Behördenmitarbeitern den Zutritt. Dies ist laut allen befragten Behörden allerdings nicht der Normalfall, sondern kommt nur in Einzelfällen vor. In diesen Ausnahmefällen ist es allerdings sehr zeit- und arbeitsaufwendig, die erforderlichen Informationen zu bekommen.

In den Gesprächen mit Betreuungsbehörden, Betreuungsvereinen und selbstständigen Berufsbetreuern hat sich ein weiterer Aspekt herauskristallisiert, der zwar nicht direkt das Aufzeigen anderer Hilfen und die Vermeidung von Betreuungen betrifft, der aber das Selbstbestimmungsrecht von Betreuten und die Arbeit von Behörden, Vereinen und Betreuern beeinflusst und zum Teil eine weitere Erklärung liefert bzw. bisherige Erklärungsansätze für steigende Betreuungszahlen bestätigt.

In jeder der befragten Kommunen wird von meist mehreren Interviewpartnern berichtet, dass seitens einiger Institutionen nach wie vor keine ausreichende Kenntnis über das Instrument der rechtlichen Betreuung und der Aufgabe von Betreuern vorliegt. Dies trifft in allen Kommunen auf Krankenhäuser zu, wo Ärzte häufig die Anwesenheit und Zustimmung von Betreuern erwarten bzw. verlangen, obwohl der Betreute selbstständig und ohne weitere Hilfe in der Lage ist, z.B. die Notwendigkeit einer Untersuchung zu verstehen und dieser zuzustimmen oder sie abzulehnen. Dies bedeutet nicht nur mehr und unnötigen Arbeitsaufwand für den Betreuer, sondern schränkt auch das Selbstbestimmungsrecht des Betreuten ein. Deshalb haben zwei der befragten Behörden Informationsveranstaltungen für Krankenhäuser und Ärzte durchgeführt, was die Kenntnis über die Funktion einer rechtlichen Betreuung und somit die Zusammenarbeit verbessert hat. Auch die Zusammenarbeit mit Jobcentern gestaltet sich in allen befragten Kommunen zeitweise immer wieder schwierig, da Mitarbeiter der Jobcenter erwarten, dass Betreuer Antragsformulare für ihre Betreuten ausfüllen bzw. eine Betreuung angeregt wird, wenn Personen nicht in der Lage sind, diese Formulare ohne Hilfe auszufüllen. In einer Kommune waren diese Missverständnisse so stark und die Kooperation so unproduktiv, dass die Behördenleiterin in dem Jobcenter die Funktion einer rechtlichen Betreuung und die Aufgaben rechtlicher Betreuer vorgestellt hat und anschließend Fragen erörtert und beantwortet wurden. Dies hat die Zusammenarbeit zwischen der Behörde sowie den Betreuern und dem Jobcenter nachhaltig verbessert.

Ein falsches Verständnis von den Aufgaben eines Betreuers findet sich auch nach wie vor in Pflegeheimen. Einige Heime raten Personen bei Aufnahme in das Heim, eine Betreuung anzuregen, damit „alles geregelt ist“. Dies kann zur Einrichtung von nicht erforderlichen Betreuungen führen und somit zur Einschränkung der Selbstbestimmung der Betroffenen.

Alle befragten Betreuungsbehörden berichten, dass es vermehrt zu Einrichtungen von Betreuungen bei sehr jungen Menschen kommt. Dies ist zum einen dadurch erklärbar, dass Personen im mittleren und höheren Erwachsenenalter häufiger eine Vorsorgevollmacht abschließen als sehr junge. Zum anderen gaben vier der fünf befragten Behörden an, dass es immer öfter zu frühen Entlassungen junger Menschen aus der Jugendhilfe käme. Zu den Aufgaben der Kinder- und Ju-

Jugendhilfe gehört nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII), zur Verwirklichung des Rechts von Kindern und Jugendlichen auf Förderung ihrer Entwicklung und auf Erziehung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten beizutragen. Weiterhin soll sie den Abbau von Benachteiligungen und die Schaffung bzw. Erhaltung positiver Lebensbedingungen junger Menschen und ihrer Familien unterstützen. Neben den allgemein fördernden Aufgaben (z. B. Kindergärten, Jugendarbeit, Lernhilfen) gibt es auch die direkt helfenden Aufgaben, die eher an spezifischen Anforderungen und Problemlagen ausgerichtet sind (z. B. Beratungen, Einzelbetreuung, Unterbringung, Jugendschutz, Inobhutnahme). Grundsätzlich kann die Jugendhilfe junge Menschen bis zum vollendeten 27. Lebensjahr unterstützen. Die oben erwähnten Behörden machen allerdings die Erfahrung, dass Jugendliche mit dem Erreichen der Volljährigkeit aus der Jugendhilfe entlassen werden und dann eine Betreuung eingerichtet wird, wenn sie nach wie vor Unterstützung brauchen. Teilweise umfasst dieser Unterstützungsbedarf eine rechtliche Stellvertretung, aber in einigen Fällen wären gezielte pädagogische Maßnahmen nicht nur erforderlich, sondern auch sinnvoller. Die befragten Behörden geben an, dass derart frühe Entlassungen auch auf zu knappe personelle Ressourcen in der Jugendhilfe zurückzuführen sind. Dies wird als ein generelles Problem von sozialen und kommunalen Trägern im Bereich der sozialen Dienste beschrieben. Aus diesem Grund haben alle Behörden betont, dass es sehr wichtig ist, weitere Einsparungen in diesen Bereichen zu vermeiden.

Ein weiteres Problem, das sowohl Behörden als auch Vereine und selbstständige Berufsbetreuer formulieren, betrifft die zunehmende Bürokratisierung und Verrechtlichung im Bereich der Beantragung von sozialen Leistungen (z.B. des Arbeitslosengelds II), was in einigen Fällen zur Einrichtung von Betreuungen führt, aber in erster Linie eine verstärkte Arbeitsbelastung für die Behörden zur Folge hat.

Wie in Abschnitt 4.1 bereits beschrieben, können andere Hilfen nicht immer Betreuungen vermeiden, und auch eine umfassende Versorgung durch verschiedene Unterstützungsleistungen und Assistenzen kann eine Betreuung nicht ohne weiteres ersetzen. Insbesondere bei der Vermögenssorge ist es nach Aussage der befragten Behörden, Betreuungsvereine und selbstständigen Berufsbetreuer nahezu undenkbar, dass dies eine andere Person als ein Bevollmächtigter oder ein rechtlicher Betreuer übernimmt. Der Hauptgrund hierfür ist die damit verbundene Haftung, denn sowohl Betreuer als auch Bevollmächtigte haften für jede fahrlässige oder vorsätzliche Verletzung ihrer Pflichten. So hat beispielsweise im Steuerrecht ein mit der Vermögenssorge beauftragter Betreuer der Steuererklärungspflichten des Betreuten nachzukommen. Dies zeigt, wie umfangreich die Vermögenssorge bei Betreuten sein kann und dass es sich nicht nur um das Auszahlen von Taschengeld handelt.

5 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse

Der kontinuierliche Anstieg der Betreuungszahlen in den letzten Jahren führt zu der Frage, ob alle diese Betreuungen erforderlich sind und – falls nicht – wie diese vermieden werden könnten. Dies ist relevant in Hinblick auf den damit verbundenen Kostenanstieg in Betreuungssachen, aber insbesondere vor dem Hintergrund, Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu vermeiden bzw. auf das Notwendige zu beschränken. Denn die Einrichtung einer Betreuung birgt immer das Risiko, dass das Selbstbestimmungsrecht eingeschränkt wird. Aus diesen Gründen spielt die Prüfung der Erforderlichkeit einer Betreuung eine wichtige Rolle. Eine Betreuung ist nicht erforderlich, wenn andere Hilfestellungen vorhanden sind, die die Tätigkeit eines Betreuers entbehrlich machen.

Die Überprüfung der Erforderlichkeit und das Aufzeigen anderer Hilfen fallen in den Aufgabenbereich der Betreuungsbehörden. Um andere Hilfen aufzeigen zu können, müssen die Situation und der Hilfebedarf des Betroffenen bekannt sein. Dementsprechend müssen sich die Betreuungsbehörden sowohl ein Bild über die Situation des Betroffenen als auch über mögliche Unterstützungssysteme verschaffen. Diese sind nicht immer unmittelbar mit dem Betreuungsrecht verknüpft, sondern können durchaus zu anderen Rechtsbereichen (z.B. der Sozialgesetzgebung) gehören, weshalb gute Kenntnisse über die kommunale Sozialstruktur und die einschlägige Sozialgesetzgebung notwendig sind.

Bei der Frage, wie andere, nicht unmittelbar mit dem Betreuungsrecht verknüpfte Hilfen und Unterstützungssysteme im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zur Vermeidung von Betreuungen genutzt werden (können), spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Um festzustellen, welche inhaltlichen Aspekte hierbei zu berücksichtigen und welche methodische Herangehensweise zur Beantwortung der o.g. Frage geeignet sind, wurde die vorliegende Machbarkeitsstudie durchgeführt. Sie dient dazu, eine umfassende Studie zu dieser Fragestellung besser planen und vorbereiten zu können.

Dazu wurden Fallstudien in fünf ausgewählten Kommunen durchgeführt, mit qualitativen Experteninterviews wurden Betreuungsbehörden, Betreuungsvereine und selbstständige Berufsbetreuer befragt. Des Weiteren wurde im Rahmen persönlicher Gespräche die Perspektive von Betreuten und deren Lebenssituation untersucht. Den Interviews mit Experten und Betreuten lagen jeweils entsprechend modifizierte, thematische Leitfäden zugrunde.

Die zentralen Fragestellungen lauteten:

- Welche anderen Hilfen und vorgelagerten Unterstützungssysteme haben das Potential, Betreuungen zu vermeiden?
- Wie können diese aufgezeigt werden?
- Wo sind die Grenzen, und welche Hemmnisse gibt es bei der Suche nach anderen Hilfen?

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass zur Beantwortung dieser Fragen folgende inhaltlichen Punkte beachtet werden müssen:

- Hilfe- oder beratungssuchende Personen wenden sich auch ohne die Beteiligung der Betreuungsbehörde an entsprechende Systeme; darauf müssen die kommunalen Informationssysteme hinreichend eingestellt sein.

- Die Vernetzung und Kooperation der Betreuungsbehörde mit anderen Einrichtungen und Akteuren in der Kommune spielt eine entscheidende Rolle und sollte daher im Hinblick auf häufige Kommunikationswege und –anlässe analysiert werden.
- Hemmnisse und Grenzen gestalten sich sehr unterschiedlich. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, wie entwickelt die Kenntnisse über das Instrument der rechtlichen Betreuung bei kommunalen Akteuren und sozialen Dienstleistern sind und wie dieser Kenntnisstand ggf. verbessert werden kann.

Erste Antworten auf die relevanten Fragen ließen sich in der Machbarkeitsstudie feststellen. Zu beachten ist allerdings, dass es sich dabei nur um erste Ergebnisse handelt, die im Rahmen einer umfassenden Studie erweitert, differenziert und bestätigt werden müssen. Im Folgenden werden diese kurz dargestellt.

Andere Hilfen, vorgelagerte Unterstützungssysteme und Assistenzen

Die Analyse der Interviews in den fünf Kommunen weist sechs zentrale Unterstützungssysteme auf, die betreuungsvermeidend sein können. Zu diesen gehören das Instrument der Vorsorgevollmacht, die kommunale Sozialarbeit, der Sozialpsychiatrische Dienst, Pflegestützpunkte, Schuldnerberatung und der „Werdenfelser Weg“. Es ist wichtig, noch einmal darauf hinzuweisen, dass an dieser Stelle keine Aussage über die Häufigkeit der Nutzung und die Erfolgsquote bei der Betreuungsvermeidung der einzelnen Hilfen gemacht werden kann. Laut Aussagen der befragten Behörden sind allerdings die kommunale Sozialarbeit und der Sozialpsychiatrische Dienst im Prozess des Findens anderer Hilfen besonders wichtig.

Aufzeigen und Nutzbarmachung anderer Hilfen

Es hat sich herausgestellt, dass bei der Frage, wie andere Hilfen aufgezeigt werden können, auch der Aspekt beachtet werden muss, dass sich hilfe- oder beratungssuchende Personen ohne die Beteiligung der Betreuungsbehörde an entsprechende Systeme wenden und so evtl. bereits im Vorfeld Betreuungen vermieden werden. Daher ist eine Analyse der zur Verfügung stehenden Informationen über die Hilfs- und Beratungsangebote in den Kommunen wichtig und sinnvoll. Die Erhebungen haben gezeigt, dass diese Informationsaufbereitung in den befragten Kommunen unterschiedlich umfassend und zugänglich ist. Es gibt neben den im Internet verfügbaren umfangreichen und aktuellen Informationen (z.B. ein so genanntes BürgerInfoSystem) auch - in der Regel fachbereichsspezifische - Broschüren und Flyer, die die Betreuungsbehörden an Interessierte aushängen. Letztgenannte können für Bürger durchaus unübersichtlich sein, da nicht immer klar ist, welcher Fachbereich für welches Anliegen der richtige Ansprechpartner ist.

Beim Aufzeigen und Vermitteln anderer Hilfen nehmen Betreuungsbehörden in unterschiedlichen Formen eine zentrale Stellung ein. In erster Linie geschieht dies im Rahmen des Sozialberichts, den die Behörde für das Betreuungsgericht erstellt. Aber auch die Bemühungen zur Aufklärung über Vorsorgevollmachten (Informationsveranstaltungen, Beratungen) spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, da Vorsorgevollmachten Betreuungen vermeiden können. Hinsicht-

lich des Sozialberichts lässt sich feststellen, dass dieser in allen untersuchten Kommunen – wenn gleich in unterschiedlicher Form - von den Behörden erstellt wird. Unabhängig von der Kommune wird jedoch auf bestimmte Aspekte (z.B. die Beschreibung der sozialen, gesundheitlichen und finanziellen Situation der Person) immer eingegangen. Des Weiteren wird festgestellt, ob eine Vorsorgevollmacht vorliegt oder evtl. einer Vertrauensperson erteilt werden kann, ob andere Hilfen sinnvoll sind und evtl. betreuungsvermeidend wären. Die Erforderlichkeit wird geprüft, und falls eine Betreuung erforderlich ist, werden die möglichen Aufgabenkreise benannt. Ebenso wird ein Vorschlag für einen geeigneten Betreuer gemacht. Alle Behörden werden – wenn auch unterschiedlich oft – von den Gerichten an den Verfahren beteiligt. Alle Behörden bestätigen, dass die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Betreuungsgericht gut ist und Betreuungen vermieden werden, wenn andere Hilfen aufgezeigt werden.

Mit dem Hinweis auf die gute Zusammenarbeit kommt ein weiterer wichtiger Aspekt ins Blickfeld, nämlich die Vernetzung und Kooperation der Betreuungsbehörde mit anderen Einrichtungen und Akteuren in der Kommune. Um geeignete andere Hilfen zu finden, ist eine gute Kenntnis der kommunalen Sozialstruktur, d.h. der Unterstützungssysteme vor Ort notwendig. Die befragten Behörden besitzen diese erforderliche Kenntnis. Der so genannte „kurze Dienstweg“ ist dabei von Vorteil. So können (persönliche) Kontakte zu Personen außerhalb der eigenen Behörde genutzt werden, um schneller an Informationen zu gelangen.

Hemmnisse bei der Suche nach anderen Hilfen und Grenzen

Im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie konnten auch einige Hemmnisse für die Betreuungsbehörden bei der Suche nach einer möglichen Vermeidung von Betreuungen und die Grenzen anderer Hilfen festgestellt werden. Wie oben erwähnt, spielt die Vernetzung dabei eine wichtige Rolle, und es zeigt sich, dass eine weniger gute Vernetzung Prozesse verlangsamt. Allerdings gab keine der befragten Behörden an, dass es bei der Suche nach anderen Hilfen strukturelle Hemmnisse in ihrer Kommune gibt, sondern – wenn überhaupt – sind es personenbezogene. Die Bereitschaft zur Mitarbeit und Kooperation ist bei einzelnen Personen nicht von vornherein gegeben. Aber auch eine fehlende Bereitschaft seitens der Betroffenen kann die Suche nach alternativen Hilfen behindern.

Die Interviewpartner berichteten, dass seitens einiger Institutionen nach wie vor keine ausreichende Kenntnis über das Instrument der rechtlichen Betreuung und die Aufgabe von Betreuern vorliegt. Dies hemmt zwar nicht direkt das Aufzeigen anderer Hilfen und die Vermeidung von Betreuungen, schränkt aber unter Umständen das Selbstbestimmungsrecht von Betreuten ein.

Eine relativ neue Entwicklung, die zu möglicherweise vermeidbaren Betreuungen führt, ist laut Aussage der Behörden der Trend einer frühen Entlassung junger hilfebedürftiger Menschen aus der Jugendhilfe. Für diese wird dann eine rechtliche Betreuung eingerichtet, obwohl in einigen Fällen gezielte pädagogische Maßnahmen nicht nur erforderlich, sondern auch sinnvoller wären.

Ein generelles Problem, das von allen Interviewpartnern beschrieben wurde, ist die allgemeine Bürokratisierung und Verrechtlichung - insbesondere bei der Beantragung von Sozialleistungen. Dies erhöht zum einen den Arbeitsaufwand von Betreuern und schränkt zum anderen die Selbstständigkeit der Betreuten ein.

Abschließend gilt es darauf hinzuweisen, dass andere Hilfen nicht immer Betreuungen vermeiden können. Die beispielhafte Beschreibung der Situation einer älteren Betreuten zeigt, dass andere Hilfen im Alltag sehr gut unterstützen und versorgen können, aber eine rechtliche Betreuung dennoch zusätzlich erforderlich sein kann, wenn die Betreute mit der Verwaltung der Sozialhilfe, der Koordinierung der verschiedenen Dienstleister sowie der Regelung behördlicher Angelegenheiten überfordert ist.

6 Empfehlungen zur methodischen Umsetzung einer umfassenden Studie

Die bereits vorliegenden inhaltlichen Erkenntnisse über die Nutzbarmachung vorgelagerter Hilfesysteme im Betreuungsverfahren und insbesondere ihre Entlastungsfunktion im Hinblick auf das Betreuungsrecht wurden in Abschnitt 5 beschrieben. Daher konzentrieren sich die folgenden Empfehlungen auf die methodische Vorgehensweise einer umfassenden und repräsentativen Studie.

Ein Ziel der Machbarkeitsstudie war es, die methodische Frage zu beantworten, ob Informationen über die Nutzbarmachung vorgelagerter Unterstützungssysteme mithilfe eines standardisierten Befragungsverfahrens ermittelt werden können, oder ob eine qualitative Vertiefungsstudie notwendig ist. Dies schließt die Fragen ein, wer in einem solchen Fall befragt werden sollte.

Unter Einbeziehung aller bisherigen Erkenntnisse lässt sich sagen, dass sich zur Analyse der oben beschriebenen Fragen ein zweistufiges Forschungsdesign anbietet. In einem ersten Schritt sollten alle Betreuungsbehörden (bundesweit ca. 440) und Betreuungsgerichte sowie die Notariate in Württemberg mit betreuungsrechtlicher Zuständigkeit (606 Gerichte und 234 Notariate) mit einem standardisierten Fragebogen befragt werden. Dieser sollte neben allgemeinen Fragen (Einwohner, personelle Ausstattung, anhängige Betreuungen) auch Fragen zu kommunalen Strukturen (Liste sozialer Dienstleistungen), zur Vernetzung (Zusammenarbeit zwischen Behörde und Gericht, Arbeitsgemeinschaften) und zum Sozialbericht (Kriterien, Häufigkeit der Beteiligung) beinhalten. Des Weiteren sollten „Schätz- und Beurteilungsfragen“ nach der Häufigkeit der Fälle, in denen eine Betreuung vermieden werden kann und welche Systeme sich dafür eignen, gestellt werden.

Im zweiten Schritt sollte dann eine qualitative Vertiefungsstudie erfolgen. Der Vorteil qualitativer Forschung ergibt sich aus deren – im Vergleich zu anderen Methoden – besonders guten Eignung für die Analyse komplexer Zusammenhänge. Weiterhin eignet sich ein qualitativer Ansatz, da das Forschungsvorhaben nicht hypothesentestend angelegt ist, sondern auf die Exploration von Zusammenhängen zwischen dem Aufzeigen anderer Hilfen sowie vorgelagerten Unterstützungssystemen und der Möglichkeit, durch deren Nutzung Betreuungen zu vermeiden. Im Rahmen einer solchen Vertiefungsstudie sollten Experteninterviews mit Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen, sozialen Diensten und Betreuten durchgeführt werden. Dazu erscheint uns vor dem Hintergrund unserer Forschungserfahrungen eine Auswahl von 20 Kommunen (unter Einbeziehung regionaler Aspekte) angemessen. Die vorliegende Machbarkeitsstudie hat zum einen gezeigt, dass Betreuungsbehörden sehr gute Aussagen über betreuungsvermeidende Strukturen machen können, und zum anderen wurde deutlich, dass auch die sozialen Dienstleister, durch deren Arbeit und Angebote Betreuungen vermieden werden können, befragt werden müssten. Sie können die Fragestellung aus einer anderen Perspektive beschreiben und weiterhin über ihre Arbeitsweise und Kapazitäten berichten. Die Sichtweise von Betreuten ist insbesondere vor dem Hintergrund der Erforderlichkeit von Betreuung und der Unterstützung durch soziale Hilfen relevant.

Das Round-Table-Gespräch mit verschiedenen Akteuren einer Kommune, die nicht unmittelbar mit der betreuungsrechtlichen Praxis verbunden sind, hat gezeigt, dass dies eine geeignete Methode ist, verschiedene Erfahrungen und Perspektiven im direkten Vergleich gegenüberzustellen. So können auch Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen analysiert werden. Dementsprechend wird empfohlen, in jeder der 20 Kommunen Round-Table-Gespräche durchzuführen. Als Teilnehmer an einem solchen Gespräch werden Vertreter von Polizei, Sozialämtern, Pflegestützpunkten, Senio-

renbüros, Gesundheitsämtern, Sozialdiensten von Krankenhäusern, Betreuungsgerichten, der Jugendhilfe sowie Ärzte vorgeschlagen.

Die Interviewleitfäden der vorliegenden Machbarkeitsstudie (siehe Anhang) können für die Vertiefungsstudie als Basis dienen.

7 Anhang

7.1 Fragen an die Betreuungsbehörde

- Wie viele Einwohner leben im Einzugsbereich?
- Welche Einrichtungen für in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkte Personen gibt es im Einzugsgebiet der Kommune (Altenpflegeheime, Heime für Menschen mit Behinderungen, psychiatrische Einrichtungen, Betreutes Wohnen)?
- Wie viele und welche Sozialen Beratungsstellen gibt es in der Kommune?
- Gibt es Besonderheiten in der Kommune im Hinblick auf die Entwicklung des (beruflichen und/oder ehrenamtlichen) Betreuungswesens oder besonderer vorgelagerter Unterstützungsstrukturen?
- Wie viele Betreuungen sind in der Kommune anhängig? Wie ist das Verhältnis ehrenamtlicher und beruflicher Betreuungen?
- Gibt es eine Übersicht in der Betreuungsbehörde über die vorhandenen kommunalen Angebote?
- Wie ist die Betreuungsbehörde organisiert (Anzahl der Mitarbeiter, Qualifikationen, personelle Besonderheiten, organisatorische Struktur und wem ist die Behörde zugeordnet)?
- Wie viele Betreuungsvereine gibt es in der Kommune?

Fragen zu anderen Hilfen/Unterstützungssystemen

- Welche anderen Hilfestrukturen können dazu beitragen, eine Betreuung zu vermeiden? Wie sind die entsprechenden Unterstützungssysteme entwickelt?
- Wie verläuft der Prozess, andere Hilfen zu finden? Gibt es Beratungsbroschüren (wie Wegweiser für Senioren oder für Menschen mit Behinderungen), eine systematisch aktualisierte Dokumentation der Unterstützungsangebote (im Internet und/oder als Liste bei den Beratungsstellen)?
- Wie sind diese Informationen aufbereitet? Sind sie eher für Fachkräfte (Betreuungsbehörden etc.) oder für betroffene oder interessierte Bürger?
- Wie funktionieren die Unterstützungssysteme? Auf welche Weise können die einzelnen Unterstützungsformen zur Vermeidung von Betreuungen beitragen? Welche Möglichkeiten haben sie dazu, welche Grenzen bestehen in dieser Hinsicht, und welche weiteren Voraussetzungen sind ggf. zu erfüllen?
- Gibt es (genug) Informationen über Unterstützungssysteme, die Betreuungen vermeiden können? Welche weiteren Informationen sind ggf. erforderlich, und auf welchem Wege können diese beschafft werden?

- Inwieweit erfordert die Beantragung von Sozialleistungen (ALG II, Sozialhilfe etc.) Unterstützung? Wer leistet diese? Gibt es Fälle, in denen ein Vertreter von Amts wegen bestellt wurde? Gibt es Fälle, in denen eine Betreuung angeregt wurde?
- Erstellt die Betreuungsbehörde einen Bericht für das Gericht? Wenn ja, in wie vielen gerichtlichen Verfahren wird die Betreuungsbehörde einbezogen (evtl. Schätzung)?
- Wie ist ein Sozialbericht inhaltlich aufgebaut? Gibt es Kriterien, nach denen er erstellt wird? Wer wird bei der Erstellung des Berichts einbezogen?
- Wenn ein Sozialbericht von der Behörde erstellt wird, wie oft führt dieser zu einer Vermeidung einer Betreuung, wenn andere Hilfen aufgezeigt werden?
- Welche Unterstützungssysteme eignen sich gut, um Betreuungen zu vermeiden, und welche anderen sind dazu weniger in der Lage? Aus welchen Gründen und in welchen Fällen?
- Wie könnten Unterstützungssysteme besser genutzt werden?
- Welche Netzwerke/ Arbeitsgemeinschaften gibt es?

Fallbeispiel: Bitte beschreiben Sie einen Fall, bei dem eine Betreuung vermieden werden konnte, indem auf andere Hilfen zurückgegriffen werden konnte.

Fragen zur Vernetzung innerhalb der Kommune

- Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Betreuungsgericht und Betreuungsbehörde?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Betreuungsvereinen und Betreuungsbehörde?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit sozialen Beratungsstellen? Gibt es spezifische Beratungsstellen, die eine wichtige Rolle bei der Vermeidung von Betreuungen spielen?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit, Jobcenter, Versorgungsamt/Amt für Soziale Angelegenheiten, Sozialamt, Pflegestützpunkten bzw. Pflegeeinrichtungen etc.?
- Wie funktioniert die Kooperation zwischen Betreuungsbehörden, Beratungsstellen und den Anbietern von Unterstützung? Inwieweit sind sie untereinander vernetzt? Inwieweit gibt es gewachsene Kooperationsbeziehungen oder auch Konkurrenzverhältnisse? Wie werden Zuständigkeiten festgelegt?
- Wie sieht die Beratung der Betreuungsbehörde konkret aus? Wie weit geht die Beratung auch in den Fällen, in denen die Behörde auf andere Stellen verweisen kann? Ist es eine „vermittelnde Beratung“ (zum Beispiel werden zusammen mit Hilfesuchenden konkrete Termine bei anderen Stellen vereinbart)?
- Wie weit sieht die Behörde ihren eigenen Zuständigkeitsbereich?

- Wie sollten Ihrer Meinung nach die Strukturen innerhalb der Kommune und zwischen Betreuungsbehörde und Gericht organisiert sein, um Hilfen zu erschließen und Betreuungen soweit möglich zu vermeiden?

Fragen zum methodischen Vorgehen im Rahmen einer Studie

- Wie könnte man Informationen über die Nutzbarmachung vorgelagerter Unterstützungssysteme über ein standardisiertes Befragungsverfahren erlangen? Kann dies in einem Fragebogen abgefragt werden? Wenn ja, was wären zentrale Fragen?
- Wer müsste befragt werden? Wer hat die entsprechenden Informationen?
- Welche Vor- und Nachteile haben jeweils unterschiedliche Methoden der schriftlichen, persönlich-mündlichen oder telefonischen Befragung, und welche Erkenntnisse können darüber hinaus durch Round-Table-Gespräche mit mehreren Akteuren gewonnen werden?

7.2 Fragen an Betreuungsvereine

Allgemeine Fragen

- Wie viele Betreuungen führt Ihr Verein?
- Wie viele Mitarbeiter/innen hat Ihr Verein?

Fragen zu anderen Hilfen/Unterstützungssystemen

- Welche anderen Hilfestrukturen können dazu beitragen, eine Betreuung zu vermeiden? Wie sind die entsprechenden Unterstützungssysteme entwickelt?
- Wie verläuft der Prozess, andere Hilfen zu finden? Gibt es Beratungsbroschüren (wie Wegweiser für Senioren oder für Menschen mit Behinderungen), eine systematisch aktualisierte Dokumentation der Unterstützungsangebote (im Internet und/oder als Liste bei den Beratungsstellen)?
- Wie sind diese Informationen aufbereitet? Sind sie eher für Fachkräfte (Betreuungsbehörden etc.) oder für betroffene oder interessierte Bürger?
- Wie funktionieren die Unterstützungssysteme? Auf welche Weise können die einzelnen Unterstützungsformen zur Vermeidung von Betreuungen beitragen? Welche Möglichkeiten haben sie dazu, welche Grenzen bestehen in dieser Hinsicht, und welche weiteren Voraussetzungen sind ggf. zu erfüllen?
- Gibt es (genug) Informationen über Unterstützungssysteme, die Betreuungen vermeiden können? Welche weiteren Informationen sind ggf. erforderlich, und auf welchem Wege können diese beschafft werden?
- Inwieweit erfordert die Beantragung von Sozialleistungen (ALG II, Sozialhilfe etc.) Unterstützung? Wer leistet diese? Gibt es Fälle, in denen ein Vertreter von Amts wegen bestellt wurde? Gibt es Fälle, in denen eine Betreuung angeregt wurde?

- Welche Unterstützungssysteme eignen sich gut, um Betreuungen zu vermeiden, und welche anderen sind dazu weniger in der Lage? Aus welchen Gründen und in welchen Fällen?
- Wie könnten Unterstützungssysteme besser genutzt werden?
- Welche Netzwerke/ Arbeitsgemeinschaften gibt es?

Fallbeispiel: Bitte beschreiben Sie einen Fall, bei dem eine Betreuung vermieden oder aufgehoben werden konnte, indem auf andere Hilfen zurückgegriffen werden konnte.

Fragen zur Vernetzung in der Kommune

- Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit sozialen Beratungsstellen? Gibt es spezifische Beratungsstellen, die eine wichtige Rolle bei der Vermeidung von Betreuungen spielen?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit, Jobcenter, Versorgungsamt/Amt für Soziale Angelegenheiten, Sozialamt, Pflegestützpunkten bzw. Pflegeeinrichtungen etc.?

Fragen zum methodischen Vorgehen im Rahmen einer Studie

- Wie könnte man Informationen über die Nutzbarmachung vorgelagerter Unterstützungssysteme über ein standardisiertes Befragungsverfahren erlangen? Kann dies in einem Fragebogen abgefragt werden? Wenn ja, was wären zentrale Fragen?
- Wer müsste befragt werden? Wer hat die entsprechenden Informationen?
- Welche Vor- und Nachteile haben jeweils unterschiedliche Methoden der schriftlichen, persönlich-mündlichen oder telefonischen Befragung, und welche Erkenntnisse können darüber hinaus durch Round-Table-Gespräche mit mehreren Akteuren gewonnen werden?

7.3 Fragen an selbstständige Berufsbetreuer

Allgemeine Fragen

- Wie viele Betreuungen führen Sie?
- Wie lange arbeiten Sie bereits als selbstständige/r Berufsbetreuer/in? Wie sind Sie Betreuer/in geworden?

Fragen zu anderen Hilfen/Unterstützungssystemen

- Welche anderen Hilfestrukturen können dazu beitragen, eine Betreuung zu vermeiden? Wie sind die entsprechenden Unterstützungssysteme entwickelt?
- Wie verläuft der Prozess, andere Hilfen zu finden? Gibt es Beratungsbroschüren (wie Wegweiser für Senioren oder für Menschen mit Behinderungen), eine systematisch aktuali-

sierte Dokumentation der Unterstützungsangebote (im Internet und/oder als Liste bei den Beratungsstellen)?

- Wie sind diese Informationen aufbereitet? Sind sie eher für Fachkräfte (Betreuungsbehörden etc.) oder für betroffene oder interessierte Bürger?
- Wie funktionieren die Unterstützungssysteme? Auf welche Weise können die einzelnen Unterstützungsformen zur Vermeidung von Betreuungen beitragen? Welche Möglichkeiten haben sie dazu, welche Grenzen bestehen in dieser Hinsicht, und welche weiteren Voraussetzungen sind ggf. zu erfüllen?
- Gibt es (genug) Informationen über Unterstützungssysteme, die Betreuungen vermeiden können? Welche weiteren Informationen sind ggf. erforderlich, und auf welchem Wege können diese beschafft werden?
- Inwieweit erfordert die Beantragung von Sozialleistungen (ALG II, Sozialhilfe etc.) Unterstützung? Wer leistet diese? Gibt es Fälle, in denen ein Vertreter von Amts wegen bestellt wurde? Gibt es Fälle, in denen eine Betreuung angeregt wurde?
- Welche Unterstützungssysteme eignen sich gut, um Betreuungen zu vermeiden, und welche anderen sind dazu weniger in der Lage? Aus welchen Gründen und in welchen Fällen?
- Wie könnten Unterstützungssysteme besser genutzt werden?
- Welche Netzwerke/ Arbeitsgemeinschaften gibt es?

Fallbeispiel: Bitte beschreiben Sie einen Fall, bei dem eine Betreuung vermieden oder aufgehoben werden konnte, indem auf andere Hilfen zurückgegriffen werden konnte.

Fragen zur Vernetzung in der Kommune

- Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit sozialen Beratungsstellen? Gibt es spezifische Beratungsstellen, die eine wichtige Rolle bei der Vermeidung von Betreuungen spielen?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit der Agentur für Arbeit, Jobcenter, Versorgungsamt/Amt für Soziale Angelegenheiten, Sozialamt, Pflegestützpunkten bzw. Pflegeeinrichtungen etc.?

Fragen zum methodischen Vorgehen im Rahmen einer Studie

- Wie könnte man Informationen über die Nutzbarmachung vorgelagerter Unterstützungssysteme über ein standardisiertes Befragungsverfahren erlangen? Kann dies in einem Fragebogen abgefragt werden? Wenn ja, was wären zentrale Fragen?
- Wer müsste befragt werden? Wer hat die entsprechenden Informationen?
- Welche Vor- und Nachteile haben jeweils unterschiedliche Methoden der schriftlichen, persönlich-mündlichen oder telefonischen Befragung, und welche Erkenntnisse können darüber hinaus durch Round-Table-Gespräche mit mehreren Akteuren gewonnen werden?

7.4 Fragen an Betreute

Relevante Fragestellungen für Gespräche mit Betreuten

- Was war der Anlass für die Einrichtung der Betreuung?
- Von wem wurde die Betreuung angeregt und von wem wurde der Betreuer/ die Betreuerin vorgeschlagen?
- Wann wurde die Betreuung eingerichtet und für welche Aufgabenkreise? Haben sich die Aufgabenkreise im Laufe der Betreuung verändert?
- Haben Sie den derzeitigen Betreuer/ die Betreuerin von Anfang an oder gab es schon mal einen Wechsel?
- Was macht Ihr Betreuer/Ihre Betreuerin ganz konkret für Sie? Können Sie da mal ein paar Beispiele nennen?
- Wurden bzw. werden Sie an der Planung der Betreuung beteiligt?
- Haben Sie insgesamt gesehen eher gute oder eher schlechte Erfahrungen mit der Betreuung und allem, was damit zusammenhängt, gemacht?
- Gibt es andere Hilfen, die Sie in Anspruch nehmen (z.B. Begleitung zum Arzt - durch wen? Essen auf Rändern - sonstige Hilfe durch Soziale Dienste/ andere)?
- Würden Sie Ihr Leben lieber ohne Betreuer/in führen? Was wären die Bedingungen dafür? Was bräuchten Sie dazu? Was müsste sich ändern?