



Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen

Ein Gemeinschaftsprojekt
des Justizministeriums MV,
der Landeshauptstadt Schwerin und
des Amtsgerichtes Schwerin

Wissenschaftliche Begleitung
Prof. Dr. jur. Dipl. Psych. Robert Northoff
Hochschullehrer in Neubrandenburg

Schwerin 2007 - 2009

1. Ausgangslage

Die Zahl der Betreuungsfälle in Mecklenburg Vorpommern (MV) ist von 6.800 (1993) auf mehr als 32.000 (2008) im Bestand der Amtsgerichte gestiegen. Die Kosten haben sich seit 1999 mehr als verdoppelt.

Demographische Entwicklungen (Zunahme älterer Menschen) reichen dafür als Erklärung nicht aus. Es muss auch andere Ursachen geben. Eine Überlegung dazu ist, dass in potentiellen Betreuungsfällen die Justiz nach Anhörung der Betreuungsbehörde (BB) entscheidet (und wegen des Prinzips der Konnexität dort auch die Kosten entstehen), so dass die Kommune nur ein geringes Interesse daran hat, kostenintensive betreuungsvermeidende Sozialleistungen zu erbringen, weil diese Kosten von ihr selbst getragen werden müssten.

Daraus ist die Überlegung entstanden, durch eine vom Finanzministerium (als Kostenträger des Justizministeriums) finanzierte Verstärkung der Betreuungsbehörde durch eine sozial beratend kompetente Fachkraft so zur Betreuungsvermeidung beizutragen, dass sich dieser (präventive) Aufwand im Ergebnis durch Einsparungen bei den Betreuungskosten wieder einsparen oder sogar übertreffen lässt.

Um Fremdeinflüsse möglichst zu neutralisieren wurde für das Jahr 2008 der Bereich der Betreuungsbehörde der Stadt Schwerin in etwa hälftig in eine nach dem Zufallsprinzip parallelisierte Untersuchungsgruppe und Kontrollgruppe geteilt (Stichprobengröße: ngesamt etwa 940). Die Kontrollgruppe arbeitet wie bisher, in der Untersuchungsgruppe wurde zusätzlich eine 0,4 Stelle für eine Pädagogin geschaffen, die durch Beratung und Intervention im Hinblick auf betreuungsvermeidende Sozialleistungen besonderes Augenmerk auf das Erforderlichkeitsprinzip legt.

2. Einige empirische Daten

Betreuung anregende Stelle

- Medizinische Einrichtungen etwa ein Fünftel (überwiegend Eilsachen)
- Angehörige knapp ein Fünftel (Neufälle wie auch laufende Betreuungen)
- Betreuer in etwa jedem 10. Fall (Anlässe während der Betreuung)
- Heime, freie Träger, die Betroffenen, Ämter jeweils weniger als 4%
- Das Gericht (Wiedervorlagen, die turnusmäßig erfolgen)

Klinisches Bild bei den Neuvorlagen

- Mischformen mit gut 25%
- Demenz mit bald 25%
- Geistige Behinderungen mit bald 15%
- Abhängigkeitserkrankungen etwa 10%
- Schizophrenien etwa 10%

Erledigung der Betreuungssache durch das Gericht

- Erstbestellung, Erweiterung oder Unterbringung
52% U Gruppe K Gruppe 61%
- Ablehnungen, Aufhebungen oder Einschränkungen
13% U Gruppe K Gruppe 9%.

In der Untersuchungsgruppe mit sozial beratend wirkender Kraft gab es also weniger Erstbestellungen und mehr Aufhebungen von Betreuungen als in der Kontrollgruppe.

Betreuung (nach dem Betreuungsbeschluss) durch wen

- Etwa 43 % Berufsbetreuer bzw. Vereinsbetreuer
- Etwa 50% (Ehrenamtliche) Familienangehörige
- Etwa 7% Andere Ehrenamtliche

Aufenthalt in absehbarer Zukunft (nach Betreuungsbeschluss)

U Gruppe

- 36% der Fälle in einem Heim
- 33% in einer eigenen Wohnung

K Gruppe

- 37% der Fälle in einem Heim
- 30% der Fälle in einer eigenen Wohnung

Aufgabenkreise

Die Daten beziehen sich auf die Teilstichprobe der eingerichteten Betreuungen. Innerhalb dieser Teilstichprobe sind die Unterschiede zwischen U Gruppe und K Gruppe nicht **auffällig**.

Vertretung gegenüber Behörden, Körperschaften und Gerichten: bald 75%

Hinweis: Rechtlich gesehen ist der zuvor genannte Bereich eher Rechtsfolge als Aufgabenbereich. Die obige Formulierung findet sich gleichwohl in vielen Beschlüssen.

Gesundheitssorge: gut 70% der Fälle

Aufenthaltsbestimmung: gut 60% der Fälle

Vermögenssorge: gut 50% der Fälle

Wohnungsangelegenheiten: gut 30% der Fälle

3. Interventions - Checkliste in der Untersuchungsgruppe

Insbesondere nachfolgende, zur Betreuung alternative, Maßnahmen wurden in der Untersuchungsgruppe geprüft und ggf. über die zuständigen Behörden und Stellen implementiert.

- **Vorsorgevollmacht (in 40 gesicherten Fällen, vor allem bei den Wiedervorlagen)**
- **Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**
- **Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen nach §§ 53 - 60 SGB XII**
- **Hilfe bei besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 – 69 SGB XII**
- **Hilfe in anderen Lebenslagen nach §§ 70 – 74 SGB XII**
- **Verfahrensvertreter nach § 15 I 4 SGB X**
- **BewährungshelferIn nach §§ 56d StGB und §§ 71ff StVollzG**
- **Eingliederung zur Arbeit, Leistungen nach §§ 15 SGB II, 35 IV SGB III**
- **Hilfen für kranken Menschen nach dem SGB V**
- **Wiedereingliederung nach dem PsychKG M-V**
- **Soz. Dienstleistungen von Krankenhäusern (§ 11 Landeskrankenhausgesetz MV)**
- **Soziale Betreuung in Pflegeeinrichtungen (§§ 11, 45a ff SGB XI)**
- **Vertraglich zu erwartende sonstige Hilfen**

4. Kostenunterschiede und ihre Bedeutung

Zu den Zielen von BEOPS gehört auch die Untersuchung der finanziellen Auswirkungen einer Betreuungsoptimierung durch Sozialleistungen. Dazu sind Aufwendungen (Kosten) und Minderausgaben (Nutzen) gegenüberzustellen.

Die in den Behörden dazu häufig benutzten Länder- und Jahresvergleiche sind für das Projekt allerdings nur als allgemeine Vergleichslinien sinnvoll. Denn es kann zahlreiche äußere Umstände geben, die die Kostenentwicklung beeinflussen. Zudem bezieht sich die untersuchte Stichprobe nur auf einen Teil des Landes. Auch beziehen sich die behördlich erstellten Übersichten meist auf die abgerechneten Ist-Kosten (also auf zurückliegende Arbeitszeiträume). So

dürften die im Projektzeitraum 2008 neu bestellten beruflichen und vor allem ehrenamtlichen Betreuer im Jahre 2008 noch gar nicht oder evtl. nur einen kurzen Zeitraum abgerechnet haben. Auch kann es Einzelfälle geben wie einen teilweisen Abrechnungstau bei Gericht, der zu weiteren zeitlichen Verschiebungen führen kann.

Im Rahmen des Projekts wurde daher speziell auf einen Teil der Stichprobe bezogen eine Erhebung der für das Jahr 2008 veranlassten Kosten (unabhängig von ihrer Abrechnung) durchgeführt. Es liegen dazu auch bereits Daten vor, doch werden diese noch in der Projektgruppe im JM MV diskutiert, so dass nachfolgend auf deren Wiedergabe verzichtet wird und nur die sich daraus ergebenden und weiter zu diskutierenden Hypothesen dargestellt werden. Folgende Thesen liegen für uns nahe:

- Soziale Arbeit führt zu Kosteneinsparungen im von ihr bearbeiteten Bereich (hier Betreuung). Die Höhe der Einsparungen steht in einem groben Zusammenhang mit dem Umfang der eingesetzten Sozialarbeit und den dadurch beeinflussten Kosten, wobei die Ausprägung sich als Kurve darstellen dürfte.
- Soziale Arbeit führt wahrscheinlich schon im ersten Jahr zu einem positiven finanziellen Saldo. Dies gilt allerdings nicht unter allen Bedingungen (z.B. wenn sie sich vor allem auf Vermögende richtet)
- Kosteneinsparungen wirken sich bei Neuzugängen und Wiedervorlagen aus. Die Ergebnisse legen den Gedanken nahe, dass sich mehr Sozialarbeit vor allem bei Neuverfahren auswirkt, aber erst mit einer zeitlichen Verzögerung.
- Nach unseren Ergebnissen waren die Kosteneinsparungen bei den Wiedervorlagen aber insgesamt größer. Dies dürfte daran liegen, dass die Zahl der Wiedervorlagefälle bald dreimal so groß ist wie die Zahl der Neueingänge.
- Die Kosteneinsparungen durch Soziale Arbeit sind bezogen auf Berufsbetreuungen eher gering. Dies kann daran liegen, dass hier gravierendere und komplexere Beeinträchtigungen vorliegen.
- Mehr Soziale Arbeit dürfte zu einer größeren Vermeidung von potentiell leichteren Betreuungsfällen und damit vor allem zu einer Senkung der Kosten bei den ehrenamtlichen Betreuern führen.
- Mehr Soziale Arbeit dürfte auch die Selbstständigkeit fördern. Dies ergibt sich aus Daten, wonach in der U Gruppe deutlich häufiger die eigene Wohnung erhalten werden konnte.
- Es gibt möglicherweise Zusammenhänge zwischen dem Erfolg Sozialer Arbeit und dem Vermögensstatus der Betroffenen. „Vermögende“ können sich eher zusätzliche private soziale Hilfe leisten.
- Erfolgreiche Soziale Arbeit dürfte auch zu einer Verringerung des Einsatzes von VerfahrenspflegerInnen führen und damit weitere Kosten senken.
- Sie würde sich auch auf die Sachverständigenkosten auswirken, wenn die Gutachten oder ärztlichen Bescheinigungen erst nach der Stellungnahme der Betreuungsbehörde eingeholt würden.
- Soziale Arbeit ist bei bestimmten Fallgruppen effizienter als bei anderen. Dies ist unten im Zusammenhang mit der Sozial- und Strukturanalyse dargelegt.
- Umfassendere Effekte lassen sich aber wohl nur bei einer grundlegenden Strukturreform erreichen.

5. Einzelne Fallgruppen und Veränderungsmöglichkeiten

- **Fälle nachträglich möglicher Vollmacht:** Gerade bei Wiedervorlagen sollte mehr noch als zuvor geprüft werden, ob nicht jetzt eine Vollmacht möglich ist.
- **Fälle ärztlicher Eilentscheidungen:** Hier wäre eine deutliche Klärung der Rechtslage hilfreich, in welchen Fällen Ärzte auch auf der Basis einer *mutmaßlichen Einwilligung* behandeln oder Eingriffe vornehmen können. Perspektivisch könnte vor allem in unklaren Fällen dem Krankenhaussozialdienst eine größere Rolle zukommen.
- **Fälle unmäßiger Bürokratie und Überforderung von Bürgern: Auf dieses Problem ist schon frühzeitig auch in der Literatur hingewiesen worden. Thar** (Zur Geltendmachung von Sozialleistungen, BtPrax 4/2003, S. 161-163), selbst Berufsbetreuer, weist schon 2003 darauf hin, dass die Geltendmachung von Sozialleistungen und die damit verbundene Mitwirkungspflicht manche Bürger überfordere. Die Vertreterbestellung nach § 15 SGB X durch das Betreuungsgericht auch auf Antrag der Betreuungsbehörde, also ohne *Ersuchen* der Verwaltungsbehörde, könnte hier wahrscheinlich Abhilfe schaffen.
- **Fälle mangelhafter Kommunikation bei „schwierigen“ Bürgern:** Insbesondere kontaktarme, psychisch labile oder suchtgefährdete Bürger finden bei Behörden, Einrichtungen, Heimen, Wohnungsgesellschaften und Freien Trägern nicht immer kompetente Ansprechpartner. Der Einsatz von entsprechend geschulten Sozialarbeitern kann hier helfen, doch gibt es insofern auch ein Forschungsdefizit, welches z.B. im SILQUA (= Soziale Innovationen für Lebensqualität im Alter) Programm aufgearbeitet werden könnte.
- **Fälle der Fremdinstrumentalisierung von Betreuung:** Eher zwischen den Zeilen werden immer wieder auch Fälle angesprochen, die darauf hindeuten, dass die Betreuung von Dritten als Instrument zur Umsetzung „ihrer Interessen“ benutzt wird. *Tänzer* (Soziale oder rechtliche Betreuung: Maßstäbe für notwendige Strukturreformen im Betreuungswesen. *Betreuungsmanagement* 2005, 20-23) nennt dazu die Fälle, in denen potentielle Erben eine Betreuung wünschen, weil der Betroffene vermeintlich sein Vermögen verschleudert. Auch die Durchführung eines Insolvenzverfahrens über eine Betreuerinsetzung wird immer wieder vor allem durch interessierte Gläubiger betrieben.
- **Fälle fehlender Akzeptanz von Hilfe:** Während bei älteren Menschen der Wunsch nach Hilfe und Entlastung immer häufiger zu werden scheint, gibt es insbesondere bei jungen und eigenwilligen Klienten gelegentlich auch die Neigung, jegliche Hilfe abzulehnen. Hier gibt es nicht für alle Fälle eine Musterlösung, manchmal ist auch Respekt vor dem Sosein geboten. Erfahrungsgemäß können aber Empathie, Rollentausch und Motivationskompetenz helfen.

6. Kommunale Zuständigkeit für das Betreuungsverfahren?!

In den letzten Jahren wird immer wieder diskutiert, ob es denn nicht sinnvoller sei, der Kommune und ihrer Betreuungsbehörde eine zentralere Rolle im Betreuungsverfahren zukommen zu lassen. Denkt man diese Überlegungen unter strukturellen Gesichtspunkten weiter, so lassen sich u.a. 4 Modelle unterscheiden.

- **Modell 1: Betreuungsgericht als Herr des Verfahrens, mit ausgebauter sozialarbeiterischer Betreuungshilfe**
- **Modell 2: Kommunale Erstzuständigkeit als Eingangsstelle, Entscheidungen wie bisher beim Betreuungsgericht**
- **Modell 3: Kommunale Zuständigkeit im Verwaltungsverfahren, in einzelnen Fällen Betreuungsgericht**
- **Modell 4: Kommunale Zuständigkeit ähnlich wie in der Jugendhilfe und Entscheidungen beim Betreuungsgericht**

Prinzipien der Entscheidung über eine Zuordnung

- Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (Eingriffsvorbehalt der Justiz)
- Das Prinzip der Subsidiarität (Betreuung nur, wenn Selbsthilfe nicht möglich)
- Das Prinzip der möglichst großen Sachnähe (Hilfekompetenz, Sachnähe)
- Das Prinzip der möglichst großen Bürgernähe
(unkomplizierte Wege, nicht bedrohliche Orte)
- Das Prinzip des Einklangs mit organisationspsychologischen und erfahrungsgestützten Erkenntnissen
- Das Prinzip der Konnexität, wonach bei Aufgabenzuweisungen den Kommunen von den entlasteten Stellen auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen, allerdings mit der Maßgabe, dass zweckgebundene Zuweisungen (unter Beachtung der kommunalen Selbstständigkeit) auch zielgenau eingesetzt werden.

Modell 1

Bei diesem Modell würde man dem Betreuungsgericht einen eigenen Sozialen Dienst in Form einer Sozialarbeiterischen Betreuungshilfe zuordnen. Das ist aus der Bewährungshilfe und der Führungsaufsicht bekannt.

- Die der Justiz zugeordnete Bewährungshilfe arbeitet prima facie nicht schlechter als die dem Jugendamt zugeordnete Jugendgerichtshilfe. Die formale Zuordnung ist wahrscheinlich weniger entscheidend als die auskömmliche Besetzung und inhaltliche Ausgestaltung.
- Die Einordnung der Betreuung in ein juristisches Ambiente entspricht allerdings nur wenig dem Prinzip Sach- und Bürgernähe und dem Subsidiaritätsgedanken. Dies scheint auch die Sicht der Betreuten zu sein, wenn man ihren Eindruck aufnimmt, dass Gerichte bedrohlicher wirken als Behörden, das sei schließlich der Ort, an dem „verurteilt“ werde.

Modell 2

In einem neu gestalteten Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger könnte die Zuständigkeit einer kommunalen Behörde (z.B. der Betreuungsbehörde) als Eingangsstelle für das Betreuungsverfahren geregelt sein. Lehnt die Behörde eine Antragstellung ab oder bearbeitet den Antrag nicht binnen eines Monats, könnte unmittelbar die Entscheidung des Betreuungsgerichts beantragt werden (vgl. Veröffentlichung im VGT e.V. –Eigenverlag, Betreuung Bd.6: Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ 2003, S. 173 ff.).

- Das Modell begegnet keinen größeren verfassungsrechtlichen Bedenken, da alle wesentlichen Entscheidungen beim Betreuungsgericht verbleiben. Das Prinzip der Subsidiarität wird erfüllt, denn bei diesem Modell steht Hilfe zur Selbsthilfe vor staatlicher Intervention im Vordergrund. Für eine Verlagerung der zentralen Zuständigkeit auf die Kommune sprechen insbesondere auch die größere Sachnähe, die bessere Kenntnis vom Betreuungsbedarf, das größere soziale Netzwerk, die kürzeren Wege im Rathaus, die ausgeprägtere Bürgernähe, die Kompetenz für einen Hilfeplan und die geringere Bedrohlichkeit einer Behörde für Betreute.
- Tragfähig ist allerdings der Einwand, dass eine Einreichung von Eilfällen bei der Behörde zu unnötigen Verzögerungen führen könnte. Der o.g. Bund- Länder-Abschlussbericht sieht dies zwar anders (a.a.O. S. 185), doch ist die Sinnhaftigkeit der Einschaltung der Behörde bei eiligen Operationseinwilligungen und typischen Bettgitterentscheidungen nicht offensichtlich. Möglicherweise würde hier der Gedanke eines Ethik - Konsils oder auch ein spezieller Patientenanwalt wie in Österreich helfen. Auch der Auffassung im Bund-Länder-Bericht, das Konnexitätsprinzip greife hier nicht, kann nicht zugestimmt werden.

Modell 3

Bei diesem Modell würde man versuchen, das Betreuungsverfahren möglichst verwaltungsmäßig zu organisieren. In den Fällen des § 1896 BGB wäre die zuständige Behörde (z.B. Betreuungsbehörde) nicht nur Eingangs- und Ermittlungsinstanz, sondern würde auf Antrag oder von Amts wegen auch selbst den Betreuer durch Beschluss bestellen. Nur für die Fälle der §§ 1902 bis 1906 BGB und für das Beschwerdeverfahren würde das Gericht nach den Vorschriften der Freiwilligen Gerichtsbarkeit zuständig sein.

- Für eine solche Verlagerung sprechen zunächst die obengenannten Prinzipien der größeren Sach- und Bürgernähe und das Subsidiaritätsprinzip. Der erwähnte Bund-Länder-Abschlussbericht erwähnt dazu ausdrücklich die größere Effektivität der Aufgabenwahrnehmung, die größere Fachkompetenz der Behörden, die bessere Möglichkeit zur Fürsorge und schließlich geringere Schwellenängste gegenüber Behörden im Vergleich zu Gerichten (a.a.O. S. 257 ff.).
- Das Modell trifft aber auf rechtsstaatliche Bedenken und hat damit ein Akzeptanzproblem. Es war dem gemäß auch in der erwähnten Bund-Länder-Arbeitsgruppe umstritten, teilweise wurde es begrüßt, teilweise abgelehnt (a.a.O., S. 169). U.a. wird in Bezug auf Art. 92 GG aus der Abgrenzung zwischen einer Verhaltensnorm und einer Beurteilungsnorm abgeleitet, dass die Entscheidung über eine Betreuung kein Akt der Rechtsprechung, sondern eine Verwaltungstätigkeit sei. Das ist schon als solches zumindest problematisch und ver-

nachlässigt zudem, dass eine Betreuungsentscheidung auch Art. 104 GG tangieren dürfte und damit dem Richtervorbehalt unterliegt. Auch eine erfahrungsbasierte Überlegung spricht gegen Modell 3, nämlich die Befürchtung, dass in einer Behörde bezogen auf einzelne Fälle ein größerer Kostendruck herrscht als im Gericht.

Modell 4: Erwachsenenhilfegesetz als zentrale Rahmenvorschrift (Northoff)

Die Idee eines breit angelegten Betreuungs- oder wohl besser noch Erwachsenenhilfegesetzes ist zwar politisch von der SPD Abgeordneten von Renesse Ende der 90er Jahre und an Vormundschaftsgerichtstagen (Bernd Schulte) schon erörtert worden, scheint aber nach den Ergebnissen der Leitfadenterviews wenig bekannt zu sein.

Für eine solche Lösung sprechen die Prinzipien der größeren Sach- und Bürgernähe, der Subsidiarität rechtlicher Betreuung gegenüber Hilfsangeboten und wahrscheinlich auch das positive Kosten - Nutzen - Saldo, vorausgesetzt, das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit wird gewahrt. Fügt man als weiteres Prinzip noch den Gedanken der ganzheitlichen Problemlösung hinzu, so liegt die Überlegung auf der Hand, analog dem Sozialgesetzbuch VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) ein *Erwachsenenhilfegesetz (EHG)* zu entwerfen, welches die Betreuungsoptimierung durch fördernde und helfende Sozialleistungen in den Vordergrund rückt, zerstreute Vorschriften zur Erwachsenenhilfe zusammenfügt und auch die Zuständigkeitsmodalitäten für Betreuungsverfahren neu organisiert.

- Das Gesetz würde einen Paradigmenwechsel bedeuten, weg von der rechtlichen Betreuung und Psychiatrisierung hin zu einem Konzept der Integration und Solidarität. Bei einem solchen ganzheitlichen Förder- und Hilfeconcept dürften auch die heute verbreiteten gerichtlichen Interventionen zurückgehen.
- Das Gesetz dürfte wegen seines ganzheitlichen Ansatzes die unübersichtliche Vorschriftenlage etwas bereinigen und andere Vorschriften z.B. zur häuslichen Pflege, zum „Heimgesetz“, zur Betreuung nach BGB und BtBG und nach den Gesetzen über psychisch Kranke integrieren oder müsste zumindest den Bezug zu ihnen herstellen.
- Die Analogie mit dem SGB VIII basiert auf der Erfahrung des Verfassers, dass im SGB VIII, dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, der Hilfedanke und das Zusammenspiel mit freien Trägern und Gerichten recht gut gelungen und erprobt ist. Dies bedeutet natürlich nicht, dass hilfebedürftige Erwachsene wie Kinder oder Jugendliche zu behandeln wären, die Hilfeinhalte und Mitwirkungen sind erwachsenengemäß zu gestalten.

Northoff