

# Wie wird der Landkreis als Zentrum öffentlicher Sozial- und Gesundheitsleistungen zum Manager des örtlichen Betreuungswesens?

## 1. Staatliche Fürsorgeleistungen

### 1.1 Typische Lebenssituationen

- **Andrea A.**, 18 Jahre, ist **geistig behindert** und lebt bei ihren Eltern. Manche sagen, die Eltern würden sehr stark „klammern“ und sie „überbehüten“; ihre Entwicklungspotenziale kämen nicht zur Entfaltung, da eine adäquate Förderung nicht stattfindet.
- **Barbara B.**, 36 Jahre, ist seit längerer Zeit **psychisch erkrankt**. Sie hat ihren Arbeitsplatz verloren, ihre soziale und finanzielle Situation hat sich ebenfalls arg verschlechtert: Verlust von Kontakten zu Kolleginnen und Freunden, Mahnschreiben, Androhung des Vermieters, die Wohnung zu kündigen etc.
- **Christian C.**, 40 Jahre, ist nach einem **Schlaganfall** körperlich und geistig beeinträchtigt. Er möchte nach der Behandlung in der Rehabilitationsklinik wieder zu Hause leben. Hierfür sind allerdings viele Dinge zu regeln und zu organisieren; er ist nicht in der Lage, sich hierum allein zu kümmern.
- **Dieter D.**, 50 Jahre, lebt seit der Scheidung von seiner Frau zeitweilig auf der Straße. **Alkohol** ist ein ständiger Begleiter; wiederholte Male wird er total betrunken in ein Krankenhaus eingeliefert.
- **Erika E.**, 82 Jahre, lebt allein und stürzt in ihrer Wohnung. Nach der medizinischen Behandlung steht die **Entlassung aus der Klinik** an. Der behandelnde Arzt sagt, dass eine Entlassung nach Hause nicht in Frage komme; Erika E. sei auch geistig nicht mehr so rege und fit.

### 1.2 Wo Hilfen gesucht und von wem Leistungen gewährt werden

Fragt man Bürger mit Hilfebedarf oder deren Angehörige, wie sie sich Beratungs- und weitere staatliche Leistungen wünschen, dann würde eine Zusammenfassung der Antworten wahrscheinlich wie folgt aussehen: Möglichst von der erstangegangenen Stelle, mit dem geringsten bürokratischen Aufwand, so schnell wie möglich, möglichst aus einer Hand und nicht zersplittert, bedarfsgerecht und Wünsche berücksichtigend, gesetzeskonform, sachgerecht und

Von Ulrich Wöhler, Landkreis Hildesheim

pflichtgemäß, mit dem geringst möglichen Eingriff in die Privatsphäre und unter Beachtung aller individuellen Rechte.

Wie aber sieht die Wirklichkeit aus? Wenn sich leistungsberechtigte Menschen oder Angehörige in den geschilderten oder ähnlichen Lebenssituationen beraten lassen sowie weitere Leistungen in Anspruch nehmen möchten, stehen sie vor Fragen wie: Wer ist für mich zuständig? Wo soll ich hin? Wer hilft mir? Das auf Niedersachsen bezogene Schaubild 1 zeigt ein Spektrum von Behörden und Stellen, die als Anlauf- und Leistungsstellen in Frage kommen können.

Weil unser Leistungssystem zum einen aufgrund der gesetzlichen Grundlagen sehr stark gegliedert ist und zum anderen die zuständigen Organisationen die damit verbundenen Aufgaben zumeist in einer versäulten, nach dem Gesetz gegliederten Aufgabenstruktur wahrnehmen, erscheint es vielen beratungs- und hilfeschuchenden Bürgern als wenig transparent, oftmals nicht verständlich und hoch kompliziert.

Gerade deshalb sind die im Sozial-, Gesundheits- und auch im Betreuungsrecht jeweils formulierten Ziele und Grundsätze ganz besonders darauf ausgerichtet, dass die Leistungen schnell, unbürokratisch, be-

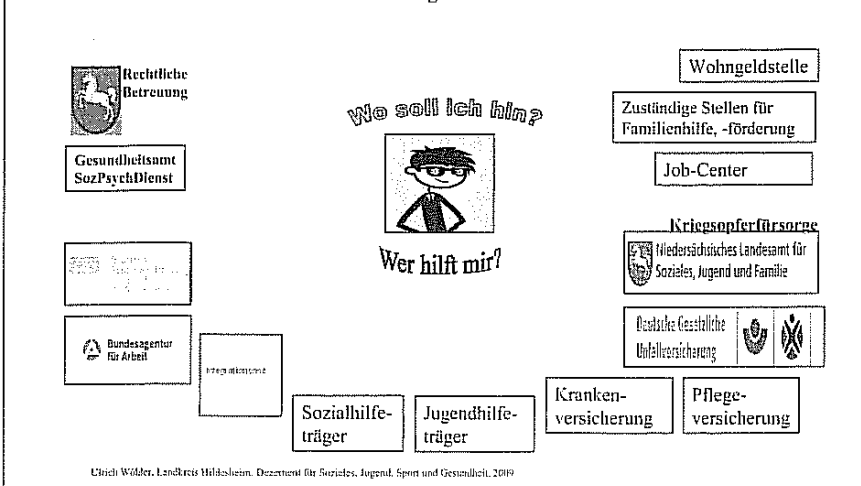
darfsgerecht und somit personenorientiert erbracht werden. Das Sozialrecht sieht für bestimmte Leistungsbereiche sogar vor, dass gegebenenfalls ein Leistungsträger die Gesamtleistung erbringt und sich danach die jeweiligen Teilleistungen anderer Träger von diesen erstatten lässt. Allerdings klaffen Anspruch und Wirklichkeit noch oft und weit auseinander.

### 1.3 Öffentliche Gesundheits- und Sozialleistungen

Die Kommunalverwaltungen sind für alle Selbstverwaltungsaufgaben, aber auch für eine Vielzahl übertragener Gesundheits- und Sozialleistungen zuständig, die der Versorgung und Fürsorge dienen. Aufgrund der multiplen Aufgabenträgerschaft können die Landkreise als „Zentrum“ für die öffentlichen Versorgungs- und Fürsorgeleistungen angesehen werden.

So sind die Landkreise nicht nur wegen der örtlichen Nähe für die eingangs genannten Menschen eine zentrale Anlaufstelle. Das in Frage kommende Leistungsspektrum umfasst Beratungen durch das Gesundheitsamt, Leistungen nach dem PsychKG und sozialrechtliche Leistungen, insbesondere nach dem SGB XII, z.B. Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Aitenhilfe und Hilfe zur Pflege, Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen. Die Leistungen werden als

Schaubild 1: Zuständige Träger/Stellen für Menschen, die in Folge von Alter, Altersgebrechen, Demenz, Pflege oder Behinderung auf Leistungen und Hilfen angewiesen sind



Geldleistungen, Sachleistungen, insbesondere aber auch als Dienstleistungen, z.B. in Form von Beratung, Unterstützung und qualifizierter Vermittlung, erbracht. Im Landkreis Hildesheim (rd. 290.000 Einwohner) hat beispielsweise deutlich mehr als jeder zehnte Mensch Anspruch auf steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen.

## 1.4 Rechtliche Betreuung

Wenn volljährige Menschen aufgrund von psychischen Erkrankungen oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht (mehr) besorgen können, wird vom Betreuungsgericht ein rechtlicher Betreuer bestellt. Somit kann für die Menschen, deren Lebenssituation eingangs geschildert wurde, die Bestellung eines rechtlichen Betreuers in Betracht kommen.

Zu beachten ist, dass gegen den freien Willen des Volljährigen ein Betreuer nicht bestellt werden darf. Strikt zu achten ist weiterhin darauf, dass ein Betreuer nur für Aufgabenkreise bestellt werden darf, in denen die Betreuung erforderlich ist. Die Betreuung ist nicht erforderlich, soweit die Angelegenheiten des Volljährigen durch einen Bevollmächtigten oder durch andere Hilfen, bei denen kein gesetzlicher Vertreter bestellt wird, ebenso gut wie durch einen Betreuer besorgt werden können. Der Betreuer vertritt den Betreuten in seinem Aufgabenkreis gerichtlich und außergerichtlich. Bei rechtlicher Betreuung geht es um staatliche Rechtsfürsorge und darum, das Selbstbestimmungsrecht (Autonomie) des Betreuten sicherzustellen und zu verwirklichen.<sup>1)</sup>

## 2. Parallele Verfahren

### 2.1 Gemeinsame Ziele

In den eingangs beschriebenen fünf Lebenssituationen können Ansprüche auf verschiedene staatliche Sozial- und Gesundheitsfürsorgeleistungen bestehen. Ebenso kommt in diesen Lebenssituationen aber auch eine rechtliche Betreuung bzw. Vertretung durch Bevollmächtigte (Rechtsfürsorge) in Betracht. In beiden Systembereichen geht es um Menschen, die auf Fürsorgeleistungen angewiesen sind. Im Betreuungsrecht geht es um staatliche Rechtsfürsorge, im öffentlichen Sozial- und Gesundheitsrecht um staatliche Sozial- und Gesundheitsleistungen, mithin um Sozial- und Gesundheitsfürsorge.

In beiden Rechtssystemen geht es zugleich darum, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistung soll sie so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Insofern sollen alle Möglichkeiten genutzt werden, die Krankheit oder Behinderung zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhindern oder die Folgen zu mildern (Rehabilitationsgrundsatz). Die Leistungen sollen nicht gewährt werden, wenn die erforderlichen

Hilfen von anderen, vorrangig zuständigen Aufgabenträgern zu erbringen sind (Subsidiaritätsprinzip, Erforderlichkeitsgrundsatz). In beiden Systemen ist geregelt, dass das Wohl und die Wünsche der Leistungsberechtigten zu beachten sind. Ebenso sind alle wichtigen Angelegenheiten mit den Betroffenen abzustimmen. Die Leistungen werden jeweils unter der Vorgabe und mit der Zielsetzung erbracht, die Selbstbestimmung der auf Fürsorgeleistungen angewiesenen Menschen zu sichern und zu fördern, zum einen durch Sozialfürsorge, zum anderen durch staatliche Rechtsfürsorge.

### 2.2 Das betreuungsrechtliche Verfahren

Wenn beim Betreuungsgericht ein Antrag oder eine Anregung zur Bestellung eines Betreuers eingeht, wird von den Betreuungsrichtern ein Verfahren nach den Bestimmungen des FamFG<sup>2)</sup> eingeleitet. Von den Betreuungsrichtern und Rechtspflegern<sup>3)</sup> werden die Betroffenen selbst, deren Betreuer oder Bevollmächtigte (sofern bereits vorhanden und ihre Aufgabenkreise tangiert sind) und ggf. Verfahrenspfleger sowie die örtliche Betreuungsbehörde am Verfahren beteiligt. Weitere Personen können beteiligt werden, z.B. Ehegatten, Lebenspartner oder andere Angehörige und Vertrauenspersonen.

Vor der Bestellung eines Betreuers hat durch das Betreuungsgericht eine förmliche Beweisaufnahme durch Einholung eines Gutachtens über die Notwendigkeit der Betreuung stattzufinden. Der Sachverständige soll Arzt für Psychiatrie oder Arzt mit Erfahrung auf dem Gebiet der Psychiatrie sein. Das Gutachten hat sich auf das Krankheitsbild einschließlich der Krankheitsentwicklung, die durchgeführten Untersuchungen und die diesen zugrunde gelegten Forschungserkenntnisse, den körperlichen und psychiatrischen Zustand des Betroffenen, den Umfang des Aufgabenkreises und die voraussichtliche Dauer der Maßnahme zu erstrecken.

Die örtliche Betreuungsbehörde äußert sich im Rahmen ihrer Aufgaben nach dem Betreuungsbehördengesetz als Verfahrensbeteiligte und bei Anhörungen durch die Betreuungsgerichte.<sup>4)</sup> Gefragt ist insbesondere die Kompetenz, über die Landkreise als Sozialbehörde in der Sozialdiagnostik und Bedarfsermittlung, in der Hilfeplanung und im Fallmanagement verfügen. Dieser Kompetenz entsprechend wird die Betreuungsbehörde in der Regel eine „soziale Diagnose“ der Lebenssituation des betroffenen Menschen vornehmen, um u.a. zu ermitteln, welche Angelegenheiten von diesen (noch) selbst erledigt werden können, bei welchen Angelegenheiten Unterstützung erforderlich ist, welche Potenziale der Selbsthilfe, Familienhilfe und Nachbarschaftshilfe bestehen und welche Unterstützungsleistungen von den Trägern der Sozialversicherung sowie den weiteren Sozialrechtsträgern und des öffentlichen Gesundheitsdienstes zur Verfügung stehen bzw. in Anspruch genommen

werden können. Wenn trotz der vorhandenen Ressourcen und bestehenden Ansprüche eine rechtliche Vertretung erforderlich sein sollte, wird die Betreuungsbehörde unter Beachtung des zu ermittelnden Willens und der Wünsche des Betroffenen sowie der gesetzlichen Rangfolgen (Vollmachtnehmer, ehrenamtliche Betreuer, beruflich tätige Betreuer, Betreuungen durch Vereine oder Behörden) prüfen, von wem die Vertretung erfolgen sollte. Die Ermittlungsergebnisse und Vorschläge werden dem Betreuungsgericht in zusammenfassenden schriftlichen Berichten und bei Anhörungen mitgeteilt. Das dargestellte Verfahren findet in ähnlicher Form statt, wenn sich ein Änderungsbedarf im Umfang einer Betreuung ergibt, eine Betreuung zu beenden oder die Verlängerung zu prüfen ist sowie bei der Prüfung eines Betreuerwechsels.

Da die Betreuungsrichter nicht über differenzierte Kenntnisse der „weiteren“ Leistungssysteme und Hilfen verfügen, haben die am Betreuungsverfahren beteiligten Personen und Stellen, insbesondere die Sachverständigen und die Betreuungsbehörden, in ihren Berichten und Gutachten die einer Betreuung vorgehenden Hilfen und Leistungen darzustellen und darauf einzugehen, ob diese Hilfen eine rechtliche Betreuung entbehrllich machen. Das wird aber nur dann möglich sein, wenn die Gutachter und Mitarbeiter der Betreuungsbehörden die unterschiedlichen Systeme, deren jeweiligen Leistungen und Leistungsvoraussetzungen, die rechtlichen Rangfolgen sowie die „Verzahnung“ der Systeme und der Leistungen genauestens kennen sowie im Hinblick auf die Entscheidungsvorschläge für die Betreuungsgerichte tatsächlich differenziert prüfen und beschreiben.

### 2.3 Das sozialhilferechtliche Verfahren

Die Sozialhilfe setzt ein, sobald dem Sozialhilfeträger bekannt wird, dass die Voraussetzungen für eine Leistungsgewährung vorliegen.<sup>5)</sup> Die Leistungen richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalls, insbesondere nach der Art des Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen sowie den eigenen Kräften und Mitteln der Person.

Bei der Prüfung, ob und ggf. welche sozialhilferechtlichen Leistungen in Betracht kom-

<sup>1)</sup> Dazu ausführlich Volker Lipp, *Betreuung: Rechtsfürsorge im Sozialstaat aus betreuungsrechtlicher Perspektive*, BtPrax 2005, S. 6 – 10.

<sup>2)</sup> Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) vom 17.12.2009, BGBl I S. 2586, in Kraft getreten am 1.9.2009.

<sup>3)</sup> Teilweise werden betreuungsgerichtliche Aufgaben auch durch Rechtspfleger wahrgenommen; s. hierzu z.B.: BtPrax online-Lexikon *Betreuungsrecht*, <http://wiki.btprax.de/Rechtspfleger>.

<sup>4)</sup> Die Häufigkeit, mit der Betreuungsgerichte die Betreuungsstellen mit Sachverhaltsklärungen beauftragen, nimmt eine große Bandbreite ein (von eher selten bis zur Beteiligung in allen Verfahren).

<sup>5)</sup> § 18 SGB XII; ein Antragserfordernis besteht lediglich für Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

men, haben die Träger der Sozialhilfe mit anderen Stellen, deren gesetzliche Aufgaben dem gleichen Ziel dienen oder die an den Leistungen beteiligt sind oder beteiligt werden sollen, zusammenzuarbeiten, z.B. mit anderen Sozialleistungsträgern und Beratungseinrichtungen oder den Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsdienstes, also dem Gesundheitsamt und dem sozialpsychiatrischen Dienst. In Fällen wie den eingangs skizzierten werden die in der Kreisverwaltung zuständigen Stellen (Sozialämter/Sozialrechtsfachdienste) sehr wahrscheinlich auch Klärungen durch medizinische Sachverständige vornehmen lassen sowie die eigenen Sozialdienste und die dortigen Fachkräfte für soziale Arbeit einbeziehen, um den sozialen Sachverhalt, die Ressourcen zur Selbst- und Fremdhilfe, weitere vorrangige Hilfemöglichkeiten sowie den Hilfe- und Leistungsbedarf abzuklären und eine entsprechende Hilfeplanung vorzunehmen. Es ist sinnvoll, hierbei auch immer zu prüfen, ob und ggf. welche betreuungsrechtlichen Erfordernisse gegeben sind.

#### 2.4 Analyse

Bei vielen Menschen mit geistiger Behinderung, psychischer Krankheit, Demenzerkrankung, oder Pflegebedürftigkeit kommt es zeitnah sowohl zu einem betreuungsrechtlichen Verfahren als auch zu sozialhilferechtlichen Verfahren. So hat z.B. eine Zählung beim Landkreis Hildesheim ergeben, dass von den Personen, die in 2006 vom sozialhilferechtlichen Sozialdienst aufgesucht wurden, etwa 45 % einen rechtlichen Betreuer hatten bzw. bereits ein Betreuungsverfahren lief. Bei 41 % der aufgesuchten Personen ist innerhalb des letzten Jahres auch der betreuungsrechtliche Sozialdienst zur Sachverhaltsklärung tätig gewesen. Hilfesuchende Personen werden somit häufig zeitnah von zwei medizinischen Sachverständigen – einer durch das Betreuungsgericht, der andere durch die Sozialbehörde beauftragt – aufgesucht, die zudem sehr ähnlichen Fragestellungen nachgehen und gleiche Klärungen vorzunehmen haben. Häufig sind zeitnah zwei Sozialarbeiter, noch dazu von der gleichen Behörde, vor Ort tätig: einer von der Betreuungsstelle, der im Auftrag des Betreuungsgerichtes den Sachverhalt klärt, der andere von dem Sozialdienst, der für Sozialhilfen zuständig ist. Auch hier sind die Fragestellungen und Klärungsprozesse sehr ähnlich.

Obwohl mittlerweile auf eine 17-jährige Praxisanwendung des Betreuungsrechts zurückgeblickt werden kann und immer wieder – auch im Rahmen der Reformdiskussionen und der bisher erfolgten Rechtsanpassungen durch drei Betreuungsrechtsänderungsgesetze – betont wurde (und wird), wie wichtig eine Verzahnung des betreuungsrechtlichen Systems mit den sozialrechtlichen Leistungssystemen (insbesondere im Bereich der staatlichen Fürsorgeleistungen<sup>9)</sup> und ein stärkeres Zusammen-

wirken der Akteure dieser Systeme durch ein abgestimmtes Miteinander anstelle eines Nebeneinanderher ist, fällt die Bestandsaufnahme und Analyse der eigenen Erfahrungen mit beiden Systemen sehr kritisch aus. Eine thesenförmige Zusammenfassung:

- Die am betreuungsrechtlichen Verfahren beteiligten Akteure und diejenigen im sozialhilferechtlichen Verfahren wissen noch zu wenig von dem jeweils anderen System. Dementsprechend wird das jeweils andere System mit seinen Zuständigkeiten, Leistungsverpflichtungen und Wirkungsmöglichkeiten zu wenig beachtet oder überbewertet.
- Dadurch verlangen die Akteure der Sozialleistungsträger zu oft und zu schnell die Bestellung eines rechtlichen Betreuers und haben oft zu hohe Erwartungen in Bezug auf dessen Tätigkeiten. Die Akteure des betreuungsrechtlichen Verfahrens wiederum achten häufig nicht darauf, dass das sozial(hilfe-)rechtliche System mit seinen Hilfen und Leistungen einer rechtlichen Betreuung gegenüber Vorrangstellung hat, ein Betreuer in diesem Bereich also nur zu bestellen ist bzw. tätig werden soll, wenn diese Leistungen nicht ausreichen oder nicht zur Anwendung kommen.
- Wenn die jeweiligen Akteure durch systematische Information und Qualifizierung mehr Kenntnisse über den Aufbau, die Ziele, die Grundsätze, die Aufgaben der Verfahrensbeteiligten und der Betreuer etc. beider Systeme hätten, würden viele betreuungsrechtliche Verfahren nicht durchgeführt und viele Betreuungen nicht bzw. weniger umfangreich eingerichtet werden; der Erforderlichkeitsgrundsatz käme stärker zur Anwendung.

### 3. Optimierung der Strukturen

#### 3.1 Qualifizierung

Durch planvolle, überörtlich abgestimmte und regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen sollte sichergestellt werden, dass die am betreuungsrechtlichen Verfahren beteiligten Akteure (Betreuungsrichter, Rechtspfleger, Betreuungsbehörde, Verfahrenspfleger, medizinische Sachverständige) und die Akteure im sozialhilferechtlichen Verfahren (Leistungsabteilungen und Sozialdienste der kommunalen Sozialverwaltungen, öffentlicher Gesundheitsdienst) differenzierte Kenntnisse über beide System erlangen.

#### 3.2 Kooperation und Vernetzung

Durch planvolle Vernetzung und Kooperationen sollte die zielgerichtete Zusammenarbeit der Akteure des Betreuungsrechts untereinander sowie der Akteure des Betreuungsrechts mit den Akteuren des Sozialrechts und der öffentlichen Gesundheitsdienste auf der örtlichen und überörtlichen Ebene sichergestellt werden.

#### 3.3 Fach- und Ressourcenverantwortung bündeln und klarer regeln

Die auf der Landesebene, der örtlichen Ebene und zwischen diesen Ebenen bestehenden Splittungen der Fach- und Finanzverantwortung zwischen den Ressorts Justiz und Soziales sind zum Teil kontraproduktiv und sollten durch Bündelung erheblich reduziert werden.

Auf der örtlichen Ebene sollten die den örtlichen Betreuungsbehörden zugeordneten Aufgaben und Funktionen weitaus klarer als bisher gefasst und hierdurch die Möglichkeiten der Landkreise als zentrale Fachbehörden für Soziales und des öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) besser als bisher genutzt werden. Das wird allerdings nur funktionieren können, wenn auch hier Fachverantwortlichkeiten und Finanzverantwortungen gebündelt werden. Hierzu die folgenden Überlegungen und Vorschläge.

### 4. Der Landkreis als Manager des örtlichen Betreuungswesens

Im Folgenden werden Überlegungen und Vorschläge aufbereitet, wie die Möglichkeiten der Landkreise als zentrale Fachbehörde für Soziales und des öffentlichen Gesundheitsdienstes besser genutzt und die Rolle und die Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörden ausgestaltet werden können. Flächendeckend und verbindlich können diese Vorschläge nur durch gesetzliche Regelungen unter Beachtung des Konnexitätsprinzips umgesetzt werden.

#### 4.1 Sozialgutachten

Die Landkreise sollten regelmäßig zur Prüfung, ob und in welchem Umfang eine rechtliche Betreuung (weiterhin) erforderlich ist, eingeschaltet werden.

#### 4.2 Medizinische Gutachten

Die Landkreise sind in vielfältiger Form für Menschen mit Behinderung, psychisch kranke, alte und pflegebedürftige Menschen zuständig und haben hierbei nicht selten medizinische Gutachten und Stellungnahmen zu erbringen. Diese Gutachten werden sehr oft von den eigenen, fachlich kompetenten und erfahrenen Gesundheitsdiensten erstellt.

Es bietet sich daher an, dass die örtlichen Betreuungsbehörden für die Erbringung der in Betreuungsverfahren erforderlichen medizinischen Gutachten verantwortlich gemacht werden. Der Vorteil bestünde darin, dass auf andere Stellungnahmen und Gutachten, die vom öffentlichen Gesundheitsdienst (amtsärztlicher Dienst, sozialpsychiatrischer Dienst) zum Beispiel oft im Zusammenhang mit Eingliederungshilfen erbracht werden, zurückgegriffen werden könnte. Doppelte Gutachten – mit Belastungen für die betrof-

<sup>9)</sup> Vgl. hierzu z.B. den Antrag der Bundestagsabgeordneten Margot von Renesse u.a., Reform des Betreuungsrechts: Von der justizförmigen zur sozialen Betreuung, BT-Drucksache 13/10301 v. 1.4.1998, aber auch die diesbezüglichen Fachbeiträge von Autoren wie Rainer Pitschas, Wolf Crefeld, Rolf Marschner u.v.a.

fenen Menschen und die öffentlichen Finanzen – könnten vermieden werden.

### 4.3 *Betreuungsplanung*

Ein an den Aufgabenstellungen des Betreuers und den Zielen der jeweiligen Betreuung orientiertes Handeln setzt zwingend ein planvolles Vorgehen voraus. Nur so kann es zu einer Betreuung kommen, die den gesetzgeberischen Intentionen sowie den Zielsetzungen und Grundsätzen des Rechts entspricht. Ein solches planvolles, aufgaben- und zielorientiertes, die Bedarfe der Menschen und die Grundsätze des Rechts beachtendes Handeln und Vorgehen hat regelmäßig nicht nur durch die berufsmäßig tätigen Betreuer, sondern ebenso – ggf. mit Unterstützung – durch die ehrenamtlichen Betreuer, genauso aber auch von allen anderen betreuungsrechtlich beteiligten Akteuren, also von Betreuungsrichtern, Betreuungsrechtspflegern, den Mitarbeitern der Betreuungsbehörde, den weiteren Sachverständigen und den Verfahrenspflegern, zu erfolgen.

Ein solches planerisches Vorgehen und Handeln sollte regelhaft nicht nur zu Beginn einer Betreuung unter Einbezug aller Beteiligten stattfinden, sondern zudem auch als dauerhafter Prozess während der Betreuung verstanden werden. Um das Instrument „Betreuungsplan“ zu einem praxistauglichen und wirksamen Instrument zu entwickeln, sind u.a. zu den folgenden Aspekten Klärungen und Präzisierungen erforderlich:<sup>7)</sup> Begriffsverständnis/Definition – Erwartungen/Ziele – Form/Aufbau/Gliederung – Verantwortlichkeit: durch wen zu erstellen – Beteiligung – geeignete Betreuungen – Zeitpunkt – Kontrolle der Ziele und Maßnahmen – Zeitaufwand – Finanzierung.

Es drängt sich geradezu auf, sich hierbei genauer anzuschauen, welche praxistauglichen Regelungen, Verfahren und Instrumente im Sozialrecht implementiert wurden und zur Anwendung kommen. Bei Übertragung der Erfahrungen aus dem Sozialrecht und der Sozialrechtspraxis würden sich die „Praxis“ wie folgt darstellen:

Ein „Betreuungsplan“ wird i.d.R. bereits vor der Bestellung eines Betreuers erstellt. Der Plan könnte vom Gericht (als Bestandteil des Beschlusses), von der Betreuungsbehörde (im Rahmen der Sachverhaltsklärung) oder im Zusammenwirken der beiden Institutionen erstellt werden. Die Beachtung der Wünsche und Vorschläge der zu betreuenden Menschen, der nahestehenden Personen sowie die Feststellungen der medizinischen Sachverständigen und anderer Akteure werden selbstverständlich ebenfalls beachtet und fließen in den Betreuungsplan ein. Der Betreuungsplan wird mit dem zu bestellenden Betreuer besprochen. Dieser verfolgt die geplanten Ziele und Maßnahmen und entwickelt den Plan während seiner Betreuungstätigkeit weiter. Regelmäßig erfolgt durch das Gericht oder/und die Betreuungsbehörde eine Überprüfung und ggf.

Anpassung der Betreuungsaufgaben und des Betreuungsplans. Dabei wird auch die künftig als erforderlich erachtete Betreuungszeit eingeschätzt und benannt (bei evtl. Abkehr von der gültigen Pauschalierung wäre diese Zeitplanung eine geeignete Grundlage für die Vergütung der Berufsbetreuer).

Da die Betreuungsgerichte mit der Erstellung und Kontrolle von Betreuungsplänen eher überfordert sein dürften, bietet es sich an, diese Zuständigkeiten den örtlichen Betreuungsbehörden zuzuweisen. Dadurch würde sich zumindest für die Menschen, die sowohl Leistungen des SGB XII bzw. der öffentlichen Gesundheitsdienste erhalten als auch rechtlich betreut werden, die Möglichkeit für eine integrative Hilfeplanung ergeben. Hierdurch könnten nicht nur Doppeltätigkeiten eingegrenzt werden. Zudem könnten die Hilfen und Leistungen – sinnvoll abgestimmt und verzahnt – in einem systemübergreifenden „Gesamtplan“ dargestellt werden.

### 4.4 *Gewinnung, Auswahl, Begleitung und Überprüfung von Betreuern*

Die örtlichen Betreuungsbehörden sollten nicht nur fachlich für die Gewinnung, die Eignungsprüfung, die Auswahl und die Begleitung der ehrenamtlich und beruflich tätigen Betreuer verantwortlich sein, sondern (evtl. sogar für den Aufwendersersatz und die Vergütungen) die Finanzverantwortung übertragen bekommen. Die Bündelung von Fach- und Finanzverantwortung würde dazu führen, dass die Ziele und Grundsätze des Betreuungsrechts, z.B. der Vorrang von ehrenamtlich vor beruflich tätigen Betreuern, in der Praxis besser verfolgt und umgesetzt werden könnten.

### 4.5 *Vergütung beruflich tätiger Betreuer*

Da sich die geltenden Zeit- und Vergütungspauschalen für beruflich tätige Betreuer kontraproduktiv auf die Qualität der Betreuungen und die Möglichkeiten zur Gewinnung von ehrenamtlichen Betreuern auswirken, sollte das Vergütungssystem erneut überdacht werden. Auch hier bietet es sich an, auf die bewährte Praxis im Sozialrecht, insbesondere im SGB XII und SGB VIII, zu schauen. Die Praxis könnte sich danach ungefähr wie folgt darstellen:

Die Leistungsträger (örtliche Betreuungsbehörden) treffen mit Leistungsanbietern (Berufsbetreuern, Betreuungsvereinen) zunächst Vereinbarungen, die sich auf die Leistungen, Vergütungen und die Prüfung der Qualität beziehen. Danach können Leistungsanbieter (als Berufsbetreuer) unter Beachtung der betreuungsrechtlichen Ziele und Grundsätze ausgewählt und dem Gericht zur Bestellung vorgeschlagen werden. Der Leistungsumfang (zu vergütende Fachleistungsstunden der Betreuer) wird im Hilfeplan benannt und in überschaubaren Zeiträumen überprüft und ggf. angepasst.

### 4.6 *Innere Organisation*

Da von den Landkreisen für erwachsene, auf Hilfen angewiesene Menschen sowohl

Sachverhaltsklärungen für Betreuungsgerichte als auch Sozialberichte und Hilfepläne nach dem Sozialrecht zu fertigen sind<sup>8)</sup>, stellt sich die Frage nach der geeigneten Organisation der Aufgabenwahrnehmung.

Die Landkreise setzen hierfür die Fachkräfte ihrer sozialen Dienste ein. Da diese überwiegend getrennt arbeiten, also zum einen in der Betreuungsstelle und zum anderen in dem Sozialdienst, der für das SGB XII zuständig ist, kommt es nicht selten zu hausinternen Doppeltätigkeiten. Hier kann es sich anbieten, die Sachverhaltsklärungen und Sozialberichte durch einen sozialraumorientierten Sozialdienst erledigen zu lassen. Auch der Landkreis Hildesheim hat nach ausführlicher Prüfung der Vor- und Nachteile und unter Beachtung aller datenschutzrechtlichen Bestimmungen diesen Schritt getan, da sich Synergien und Vorteile für die Kommunalverwaltung (Effizienz- und Effektivitätsgewinne), die Leistungsberechtigten und das Betreuungsgericht ergeben.

### 4.7 *Verbindliches Berichtswesen*

Im Sozialhilferecht ist gesetzlich geregelt, dass differenzierte Statistiken zu führen sind und von den statistischen Ämtern der Länder und des Bundes aufbereitet und für Planungszwecke zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus gibt es vielfältige, zwischen den Kommunen/kommunalen Spitzenverbänden und Ländern abgestimmte Berichtssysteme und Kennzahlenvergleiche.

Ein vergleichbares Statistik- und Berichtssystem fehlt im Betreuungsrecht, ist aber für vergleichende Betrachtungen und Analysen sowie als Grundlage für Planungen und qualitätssichernde Maßnahmen zwingend erforderlich.

## 5. Fazit

Um die anspruchsvollen Intentionen, die mit dem 1992 in Kraft getretenen Betreuungsrecht verbunden waren, und die gesetzlich vorgegebenen Ziele und Grundsätze flächendeckend besser umsetzen zu können, sind wirkungsorientierte Gesetzesänderungen und Strukturverbesserungen erforderlich. Vor allem müssen Fach- und Finanzverantwortungen stärker gebündelt werden. Hierzu bietet es sich an, die Zuständigkeiten und Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörden – unter konsequenter Beachtung des Konnexitätsprinzips – auszuweiten und klarer zu formulieren. □

Ulrich Wöhler, Dezernent für Soziales,  
Jugend, Sport und Gesundheit,  
Landkreis Hildesheim

<sup>7)</sup> Vgl. hierzu VGT e.V., [www.vgt-ev.de](http://www.vgt-ev.de), Stellungnahme vom 15.9.2009 zu den Empfehlungen der ISG-Evaluationsstudie zum 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz.

<sup>8)</sup> Beim Landkreis Hildesheim jährlich etwa in 2.000 Verfahren nach dem Betreuungsrecht und in rund 1.000 Fällen für erwachsene Personen nach dem Sozialhilferecht (Landkreis Hildesheim ohne Stadt Hildesheim).