

29.05.2015

**Vergabe
eines rechtstatsächlichen Forschungsvorhabens zur
Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen
Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ unter besonderer Berücksichtigung des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der
Funktionen der Betreuungsbehörde**

vom....

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beabsichtigt, ein rechtstatsächliches Forschungsvorhaben zur **Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen unter besonderer Berücksichtigung des am 01.07.2014 in Kraft getretenen Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde“** in Auftrag zu geben. Nach dem Erforderlichkeitsgrundsatz scheidet eine Betreuerbestellung aus, „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“ (§ 1896 Abs. 2 BGB). Mit diesem Grundsatz trägt das Betreuungsrecht sowohl dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip als auch den Anforderungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) Rechnung. Nach Art. 12 UN-BRK ist die rechtliche Handlungsbefugnis von Menschen mit Behinderungen soweit wie möglich zu gewährleisten. Dem dient der oben dargelegte Erforderlichkeitsgrundsatz.

Der Begriff der „anderen Hilfen“ umfasst sämtliche individuell zugänglichen sozialen Ressourcen der Betroffenen und ist nicht auf Sozialleistungen nach den Sozialgesetzbüchern beschränkt. Auf kommunaler Ebene gibt es zahlreiche Anstrengungen, ehrenamtliche Hilfen zu erschließen und zu organisieren, die als „andere Hilfen“ in Anspruch genommen werden können (siehe beispielhaft www.landkreishildesheim.de/media/custom/1796_240_1.PDF?1400064016). Dennoch kommt aus Sicht des Betreuungsrechts dem gesetzlichen System der Sozialleistungen und den damit korrespondierenden Leistungsansprüchen bei der fallbezogenen Prüfung „anderer Hilfen“ durch die Betreuungsbehörden und Gerichte eine besondere Bedeutung zu. Zwar wird in vielen Fällen eine Betreuung auch bei Inanspruchnahme sozialrechtlicher Leistungen erforderlich bleiben. Insofern ergänzen rechtliche Betreuung und das Sozialleistungssystem einander. In anderen Fällen wird die Leistung sozialrechtlicher Ansprüche die Betreuung jedoch erübrigen oder einschränken. Daher sollen die Betreuungsbehörden bereits im Vorfeld

eines Betreuungsverfahrens bei Anhaltspunkten für einen Betreuungsbedarf der betroffenen Person „andere Hilfen“ vermitteln und hierbei mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zusammen arbeiten (§ 4 BtBG). Im Betreuungsverfahren sollen sie im Rahmen der gerichtlichen Anhörung in ihrem (seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde am 1. Juli 2014) obligatorischen Bericht insbesondere zur Erforderlichkeit der Betreuung einschließlich geeigneter „anderer Hilfen“ Stellung nehmen (Sozialbericht, § 279 FamFG). Zur Vermeidung einer Verfahrenseinleitung bzw. zur Vorbereitung der gerichtlichen Entscheidung kommt den Betreuungsbehörden an der Schnittstelle zwischen Betreuungsrecht und dem Recht der sozialen Hilfeleistungen eine besondere Bedeutung zu. Mit dieser Zielrichtung hat das „Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde“ ihre Kompetenz und Einflussmöglichkeit verstärkt. Um den Erwartungen des Gesetzgebers entsprechen zu können, müssen sich die Betreuungsbehörden auf den Einzelfall bezogen über mögliche sozialrechtliche Leistungen und ihre Verwirklichung vor Ort informieren können. Ausschlaggebend dürfte die kommunikative Vernetzung mit den örtlichen Sozialleistungsträgern sowie die Einbindung in das örtliche und regionale Hilfesystem sein. Die Untersuchung soll daher auch die Wirksamkeit des Gesetzes erfassen und ggf. Grenzen und Hemmnisse benennen.¹

Mangels konkreter Untersuchungen gibt es zurzeit nur unterschiedliche Vermutungen und Annahmen sowohl über den Umfang potentiell betreuungsvermeidender „anderer Hilfen“ und Unterstützungen und deren praktische Nutzbarkeit seitens der Betroffenen als auch über die entsprechenden Erkenntnismöglichkeiten der Betreuungsbehörden. Das geplante Forschungsvorhaben soll daher im Wesentlichen empirisch untersuchen, welche „anderen Hilfen“ zur Vermeidung und Begrenzung von Betreuungen grundsätzlich geeignet sind und ob den Betreuungsbehörden die diesbezüglichen Informationen unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Bedarfe der betroffenen Person einerseits und der konkreten Möglichkeiten vor Ort andererseits in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Dazu soll in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der derzeitigen potentiell betreuungsvermeidenden „anderen Hilfen“ insbesondere aus dem sozialrechtlichen Bereich erstellt werden. In einem zweiten Schritt ist zu untersuchen, ob und inwieweit diese Hilfen insbesondere nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden von diesen tatsächlich vermittelt oder dem Betreuungsgericht zur Kenntnis gebracht werden. Schließlich

¹ Siehe hierzu auch den Abschlussbericht der Interdisziplinären Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht vom 20.10.2011:

http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Abschlussbericht_Interdisziplinaere_Arbeitsgruppe_zum_Betreuungsrecht.pdf?__blob=publicationFile. Eine bundesweite Bestandsaufnahme von Strukturen zur Netzwerkarbeit mit Stand Mai 2010 sowie eine detaillierte Untersuchung der Fachkreise im Betreuungsrecht in Mecklenburg-Vorpommern enthält der Abschlussbericht des Projekts BEOPS II; http://www.bundesanzeiger-verlag.de/fileadmin/BT-Prax/downloads/Sonstiges/Abschlussbericht_BEOPS_II_mit_Anlagen.pdf.

sollen in einem dritten Schritt Vorschläge und Ansätze für weitere mögliche Maßnahmen zur effektiveren Nutzung „anderer Hilfen“ im Betreuungsverfahren erarbeitet werden.

Damit wird zugleich dem Anliegen der 85. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2014 (JuMiKo) zum Betreuungsrecht (TOP I.8) wie auch der Stellungnahme der 91. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2014 (ASMK) hierzu (TOP 5.6) entsprochen. Während die JuMiKo eine „Verbesserung des Zugangs zu den sozialen Leistungssystemen im Vorfeld der rechtlichen Betreuung“ zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts hilfebedürftiger Erwachsener für erforderlich hält, liegen aus Sicht der ASMK „keine empirisch hinreichend gesicherten Erkenntnisse darüber vor, dass vorgelagerte sozialrechtliche Leistungen in besonderem Maße zur Vermeidung rechtlicher Betreuung geeignet sind“. Die ASMK hat jedoch ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an einer Arbeitsgruppe zu den Problemen der Schnittstelle von Sozialrecht und Betreuungsrecht erklärt, sofern die im Rahmen dieser Untersuchung durchzuführende Evaluierung der Wirksamkeit des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde Änderungsbedarf im Sozialrecht benennen sollte.

Die Untersuchung soll sich insbesondere an folgenden forschungsleitenden Fragen und Problemfeldern orientieren:

1. Welche Sozialleistungen (Beratung und Unterstützung) sind grundsätzlich dazu geeignet, Betreuungen zu vermeiden bzw. in Umfang oder Dauer zu begrenzen?
2. Welche gesetzlich normierten Hilfen oder Dienstleistungen können darüber hinaus (außerhalb des Sozialrechts) als „andere Hilfen“ im Sinne von § 1896 Abs. 2 BGB in Anspruch genommen werden?
3. Welche „anderen Hilfen“ aus dem sozialen Umfeld der Betroffenen kommen in Frage?
4. Welche allgemeinen Kriterien müssen diese „anderen Hilfen“ erfüllen, um eine rechtliche Betreuung zu vermeiden bzw. einzuschränken?
5. In welchem Ausmaß werden „andere Hilfen“ zur Betreuungsvermeidung angeboten und tatsächlich genutzt? Welches zusätzliche Potential könnte für die Nutzung anderer Hilfen aktiviert werden?
6. Inwieweit können „andere Hilfen“ nach Einrichtung der Betreuung dazu beitragen, dass die Betreuung aufgehoben oder eingeschränkt werden kann? Wird dieses Potential in der Praxis genutzt?
7. Sind die Betreuungsbehörden mit den gesetzlichen Möglichkeiten und Strukturen „anderer Hilfen“ vertraut? In welchem Ausmaß ist eine Vernetzung der Betreuungs-

- behörden mit den Trägern der Strukturen notwendig? Wie findet diese Vernetzung in der Praxis statt?
8. Wie erfolgt die Kommunikation zwischen Betreuungsbehörden und den Trägern der Sozialleistungen bzw. mit trägerübergreifenden Unterstützungssystemen? Gibt es strukturelle Hemmnisse? Liegen diese auf Seiten des Betreuungsrechts und/oder haben sie ihre Ursache in Besonderheiten des Sozialrechts? Welche Rolle spielt der Datenschutz? Wie können strukturelle Hemmnisse ggf. überwunden werden?
 9. In welcher Form findet der zwischenbehördliche Informationsaustausch statt (z.B. Hilfeplankonferenzen, Amtsleiterbesprechungen)? Wie sind die Betreuungsbehörden in der jeweiligen Gebietskörperschaft organisatorisch verortet? Gibt es eine Form der Einbindung, die für die Aufgabenwahrnehmung der Betreuungsbehörde förderlich ist?
 10. Gibt es bei der Vermittlung „anderer Hilfen“ (§ 4 Abs. 2 Betreuungsbehördengesetz) Überschneidungen in der Tätigkeit der Betreuungsbehörde und der des zuständigen Sozialleistungsträgers?
 11. Wie sind die Betreuungsbehörden sachlich und personell ausgestattet? Welche Veränderungen hat es seit dem 1. Juli 2014 gegeben?
 12. Welche Personen aus dem Umfeld der Betroffenen werden in die behördliche Untersuchung und die gerichtliche Entscheidungsfindung zur Ermittlung „anderer Hilfen“ in der Regel einbezogen?
 13. Sind den Betreuungsgerichten die gesetzlichen Möglichkeiten „anderer Hilfen“ (entsprechend Ziff. 1 und 2) bekannt?
 14. Wie findet die Einbindung der Betreuungsbehörde (§ 279 Abs. 2, §§ 293 Abs. 1 Satz 2, 294 Abs. 1 Satz 2, 295 Abs. 1 Satz 3 FamFG) in der gerichtlichen Praxis statt? Werden die Ausführungen des Sozialberichts zu den Möglichkeiten „anderer Hilfen“ (entsprechend Ziff. 1-3) nachvollzogen und bei der Entscheidung berücksichtigt?
 15. Wie ist der Informationsaustausch zwischen der Betreuungsbehörde, dem Betreuungsgericht und gegebenenfalls anderen Beteiligten im Hinblick auf die Vermittlung und Nutzung „anderer Hilfen“ ausgestaltet? Inwieweit werden hierfür vorhandene Strukturen, z.B. örtliche Arbeitsgemeinschaften, genutzt? Hat der Informationsaustausch über diese Strukturen einen spürbaren Effekt auf die Nutzbarmachung „anderer Hilfen“?
 16. Wird Verständigungs- und Orientierungsproblemen Hilfesuchender durch das sozialrechtliche Beratungssystem ausreichend Rechnung getragen? Wird von der Möglichkeit der Bestellung eines Vertreters bzw. Vertreterin von Amts wegen insbesondere in den Fällen Gebrauch gemacht, in denen Hilfesuchende infolge ei-

ner psychischen Krankheit oder körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung nicht in der Lage sind, in dem Verwaltungsverfahren selbst tätig zu werden (§ 15 Abs. 1 Ziffer 4 SGB X)? Falls nein: Wird in diesen Fällen zur Geltendmachung von Sozialleistungen stattdessen eine Betreuung veranlasst?

17. Wie häufig erschöpft sich die Tätigkeit des Betreuers bzw. der Betreuerin im Wesentlichen in der Beantragung und Durchsetzung von Sozialleistungen? Was sind in diesen Fällen die Gründe für die Anordnung der Betreuung?

Diese und ähnlich gelagerte Fragestellungen lassen sich nur mit Hilfe sämtlicher Beteiligtenkreise (Betreuungsgerichte, Betreuungsbehörden, Betreuungsvereine, Betreuer und Betreuerinnen, Betreute und deren Angehörige sowie Sozialbehörden) hinreichend klären. Eine repräsentativ angelegte Befragung, Vertiefungsinterviews und Abläufe rekonstruierende Fallstudien dürften notwendig sein. Hierbei wird der vertieften Untersuchung repräsentativer Einheiten und konkreter Entscheidungsabläufe der Vorzug vor bundesweiten Totalerhebungen zu geben sein.²

Der Fragenkatalog dieser Ausschreibung ist nicht abschließend. Ergänzungen und auch weitergehende Vorschläge in methodischer und inhaltlicher Hinsicht sind auf Basis der genannten Forschungsziele ausdrücklich erwünscht. Rechtsänderungen, die nach Vergabe des Forschungsauftrags eintreten, sind zu berücksichtigen.

Es ist beabsichtigt, das Forschungsvorhaben durch einen Beirat, der nach Auftragsvergabe eingerichtet werden soll, zu begleiten. In dem Beirat sollen neben Vertretern und Vertreterinnen des Bundes (BMJV, BMAS, BMFSFJ) und der Landesjustiz- und Landessozialverwaltungen auch die kommunalen Spitzenverbände und weitere Fachverbände vertreten sein. Nach Möglichkeit sollten bereits vorhandene Erhebungen und Erkenntnisse aus Länderprojekten einbezogen werden.

Das Forschungsvorhaben sollte im 3. Quartal 2015 begonnen werden und spätestens am 30.06.2017 mit der Abgabe des Schlussberichts, der auch eine internetfähige Zusammen-

² : Zum Thema „Subsidiaritätsprinzip im Betreuungsrecht – Möglichkeiten von vorgelagerten Unterstützungssystemen und Assistenzen“ wurden vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) bereits 2012 methodische Ansätze in Form einer Machbarkeitsstudie erarbeitet. Der Gegenstand der Machbarkeitsstudie ist mit dem Gegenstand des nun geplanten Forschungsauftrags lediglich teildentisch. Auch bei einer anderen methodischen Schwerpunktsetzung enthält die Studie dennoch wichtige Ansätze. Sie ist unter folgendem Link als PDF-Dokument kostenfrei verfügbar:

http://www.bmiv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Machbarkeitsstudie_ISG.pdf?__blob=publicationFile)

29.05.2015

fassung enthalten soll, abgeschlossen sein. Vertraglich werden mehrere Sachstands-/ Zwischenberichte vorzulegen sein.