

KVJS-Forschungsvorhaben „Strukturen der rechtlichen Betreuung in Baden-Württemberg und Chancen der Weiterentwicklung“

(Beschreibungen des Forschungsvorhabens ausführlich und in Kurzfassung unter Homepage <http://www.kvjs.de/forschung/rechtliche-betreuung.html>)

1. Kontext, Gegenstand und Design des Forschungsvorhabens

Das Institut für angewandte Sozialwissenschaften an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg Stuttgart (IfaS) und das Steinbeis Innovationszentrum Sozialplanung, Qualifizierung und Innovation Weingarten (SIZ) sind vom Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) mit der Durchführung des Forschungsvorhabens „Strukturen der rechtlichen Betreuung in Baden-Württemberg und Chancen der Weiterentwicklung“ beauftragt. Das Projekt hat eine Laufzeit von Dezember 2010 bis Januar 2012.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg war 2009 in einer beratenden Äußerung zu der Einschätzung gelangt, dass in Baden-Württemberg in den vergangenen Jahren der Anteil der durch Berufsbetreuer geführten Betreuungen gestiegen ist - was § 1836 BGB, welcher der familiären und sonstigen ehrenamtlichen Betreuung den Vorrang einräumt, entgegenstehe und mit zur Kostensteigerung im Bereich der rechtlichen Betreuungen beitrage. **Gegenstand** des o. g. Forschungsvorhabens ist zu untersuchen, welche ggf. Faktoren zu dieser Entwicklung beitragen.

Das **Forschungsdesign** ist zweistufig aufgebaut. Auf eine qualitative Prozess- und Netzwerkanalyse in sechs ausgewählten Stadt- und Landkreisen (Feldanalyse) folgt eine quantitative Vollerhebungsphase bei den Betreuungsgerichten, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen in Baden-Württemberg. Hinzu kommen die Sekundärauswertung vorliegender Statistiken und Berichte zum baden-württembergischen Betreuungswesen sowie eine Bewertung der Fortbildungskonzepte des KVJS im Bereich rechtlicher Betreuung.

Anfang Oktober 2011 wurde die **qualitative Arbeitsphase** abgeschlossen. Sie umfasste drei Schritte: 1. Regionalanalysen zu den sechs Stadt- bzw. Landkreisen mit Blick auf die jeweilige Sozialstruktur bzw. die Infrastruktur der rechtlichen Betreuung. 2. Leitfadengestützte Befragung von Vertretern der Betreuungsgerichte, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine sowie von ehrenamtlichen Fremdbetreuern und Berufsbetreuern in den sechs Regionen (insgesamt 60 Interviews). 3. Runde Tische (Gruppendiskussionen) in den Regionen mit Teilnehmern der Befragung und weiteren Akteuren des lokalen Betreuungswesens (insgesamt

34 Teilnehmende). Die qualitative Phase der Untersuchung sollte auch dazu dienen, relevante Fragestellungen für die anschließende quantitative Vollerhebung zu erschließen.

Der zum 10.10.2011 vorgelegte Zwischenbericht gibt einen Einblick in das methodologische Vorgehen des Forschungsprojekts und stellt erste, in der qualitativ orientierten Arbeitsphase gewonnenen Erkenntnisse dar.

2. Erste Erkenntnisse aus der qualitativen Arbeitsphase

Die **Regionalanalysen** zeigten, dass die in allen sechs Regionen bestehenden regionalen Arbeitskreise zur rechtlichen Betreuung sehr unterschiedlich arbeiten (Teilnehmerkreis, Frequenz der Treffen usw.). Insgesamt scheinen sie überwiegend dem Austausch und der gegenseitigen Information zu dienen als der Verständigung auf gemeinsame Standards oder Vorgehensweisen.

Explizit abgesprochene, schriftlich fixierte Kriterien mit Blick auf die Auswahl der Betreuerart gibt es neben den gesetzlich vorgegebenen Kriterien in keiner der untersuchten Regionen. Wohl aber war unisono die Rede davon, in dieser Frage herrsche ein breiter Konsens. Dieser Konsens bezieht sich insbesondere auf „Ausschlusskriterien“ für die Einsetzung einer ehrenamtlichen (Fremd)Betreuung.

Was die Unterschiede in der Anzahl rechtlicher Betreuungen (relativ zur Bevölkerungszahl) betrifft, so wirkt sich in den Landkreisen möglicher Weise das Vorhandensein großer Kliniken oder Einrichtungen der Behindertenhilfe auf die Höhe der Betreuungszahlen aus. Findet sich in einem Landkreis (z.B. auf Grund des Vorhandenseins entsprechender Hochschulstudiengänge) eine hohe Zahl von Juristen, Verwaltungswirten oder Sozialarbeitern, so könnte sich dies im Sinne einer höheren Quote beruflich geführter Betreuungen auswirken.

Anhaltspunkte für einen leichtfertigen Umgang mit der gesetzlichen Vorgabe, ehrenamtlichen Familien- oder Fremdbetreuungen den Vorrang einzuräumen, konnten in den Regionalanalysen nicht nachgewiesen werden. Nahezu alle Beteiligten scheinen hier eine ernsthafte Prüfung des jeweiligen Einzelfalls zu praktizieren. Die entscheidende „weichenstellende Funktion“ mit Blick auf die Einrichtung bestimmter Betreuungsarten haben die Betreuungsbehörden inne.

Auf Basis der Auswertung der Regionalanalysen, der Interviews und der Gruppendiskussionen (Runde Tische) lässt sich eine Reihe von **Faktoren** herausarbeiten, von denen im Sinne von Arbeitshypothesen vermutet werden kann, dass sie für den Anstieg der gesetzlichen Betreuungen insgesamt bzw. für den überproportionalen Anstieg beruflich geführter Betreuungen relevant sind. Dabei zeigten sich zwischen und in den Regionen durchaus heterogene, teilweise sogar entgegengesetzte Positionierungen der befragten Akteure. Verallgemeinerbare Einschätzungen werden erst auf Grundlage der Ergebnisse der quantitativen Erhebung (s.u.) möglich sein. Einige Punkte deuten sich jedoch bereits an.

Entscheidender „Kostentreiber“ im Betreuungswesen scheint die *generelle* Zunahme von Konstellationen, die zur Einrichtung gesetzlicher Betreuungen führen, zu sein. Für diese **Zunahme von Betreuungen** scheint es v.a. zwei treibende Faktoren zu geben:

1. Zunahme von Personengruppen mit Betreuungsbedarf auf Grund bestimmter sozio-demografischer und epidemiologischer Entwicklungen (z.B. wachsende Zahl von psychisch kranken Menschen, von hoch betagten Menschen mit demenziellen Erkrankungen oder von älteren Menschen mit geistiger Behinderung).
2. Verlagerungen innerhalb des sozialstaatlichen Gefüges, die zu Lasten des Betreuungswesens gehen und hier die Fallzahlen erhöhen (z.B. Rückbau allgemeiner sozialer Beratungsdienste in Kommunen bzw. in Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens).

Dass im Rahmen der Gesamttendenz steigender Betreuungszahlen eine **überdurchschnittliche Zunahme beruflich geführter Betreuungen** zu registrieren ist, kann plausibel gemacht werden aus einem komplexen Zusammenwirken von

1. *akteursbezogenen* Faktoren (eingeschränkte Passung zwischen den Charakteristika gegenwärtigen freiwilligen Engagements und den Grundanforderungen rechtlicher Betreuung),
2. *klientenbezogenen* Faktoren (Zunahme komplexer, Ehrenamtliche eventuell überfordernder Betreuungen),
3. *systembezogenen* Faktoren (Ambivalenz des Systems rechtlicher Betreuungen mit z.T. finanziellen Fehlanreizen) und
4. *kontextbezogenen* Faktoren (Verlagerung von Bedarfen an professionellen Ressourcen ins Betreuungssystem).

Noch sind diese Erkenntnisse als vorläufig einzustufen. Deutlich wird jedoch, dass sich die genannten sozio-demografischen bzw. epidemiologischen Entwicklungen, die vermutlich sowohl zu einer Zunahme der Zahl rechtlicher Betreuungen insgesamt als auch zu einer überproportionalen Zunahme der beruflich geführten Betreuungen führen, nur sehr eingeschränkt beeinflussen lassen. Wenn eine Einflussnahme durch sozialpolitische Interventionen möglich erscheint, dann im Bereich des Systems der rechtlichen Betreuung selbst und im Bereich seines sozialstaatlichen Kontextes.

Derzeit offen bleibt die Frage, innerhalb welcher Margen mit einer Ausweitung des Anteils ehrenamtlich geführter Betreuungen gerechnet werden kann und unter welchen Bedingungen eine solche Ausweitung möglich erscheint.

Neben der Erhöhung des Anteils ehrenamtlich geführter Betreuungen dürfte für die Weiterentwicklung des Betreuungswesens die Frage wesentlich sein, wie sich in der Praxis die Handhabung von Vorsorgevollmachten empirisch darstellt. Hierzu liegen bislang nur unvollständige Erkenntnisse vor.

3. Weiteres Vorgehen (quantitative Arbeitsphase)

Die Ergebnisse des qualitativen Zugangs bilden die Grundlage für die sich ab Oktober anschließende quantitative Phase des Forschungsvorhabens. In einer Vollerhebung (schriftliche Befragung aller baden-württembergischen Betreuungsgerichte, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine) soll überprüft werden, als wie *gewichtig* die oben aufgeführten Faktoren einzuschätzen sind und ob sich noch weitere Faktoren identifizieren lassen.

Der Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben wird im Frühjahr 2012 vorgelegt.