VGT
Vormundschaftsgerichtstag e.V.

Vormundschaftsgerichtstag Mitte am 19. Juni 2008 im Rathaus Kassel

Brunhilde Ackermann

Information zum Stand der Evaluation zum 2. BtÄndG - ein Sachstandsbericht

Am **1. Juli 2005** trat das 2 BtÄndG mit den zwischenzeitlich allgemein bekannten Änderungen, insbesondere de Pauschalierung der Berufsbetreuervergütung, in Kraft. Das Bundesministerium der Justiz beauftragte das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) mit der Durchführung einer Evaluierung. Die Laufzeit der Untersuchung wurde von Juli 2005 bis Februar 2009 festgelegt**.**

Die ersten Auswirkungen haben wir in der Fachwelt intensiv diskutiert. Überwiegend herrscht durchaus auch eine Einheitlichkeit in der Wahrnehmung bei den verschiedenen Akteuren:

- **Die Kosten steigen weiter.**
- **Der Rückgang der persönlichen Betreuung wird beklagt.**
- **Die Mischkalkulation (auf der die Festlegung der Betreuervergütung basiert) geht zu Lasten der Ehrenamtlichkeit.**

Zu den Kosten

Bereits 2006 zeigte es sich, dass die Kosten im Betreuungswesen trotz der Pauschalierung weiter stiegen.

Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister hatte schon vorher unter Einbeziehung der rechtstatsächlichen Forschung durch das ISG einen umfassenden **Erfahrungsaustausch** über die Ursachen der Kostensteigerung vereinbart, und, als zweiten Schritt, auch außerhalb der Evaluierung, eine „**verschärfte Beobachtung**“ der Entwicklung.

Ein Abwarten der Ergebnisse der Evaluation, der Abschlussbericht soll 2009 vorgelegt werden, dauerte ihnen bei dem weiteren sichtbaren Kostenanstieg zu lang.

Beim Bundesjustizministerium wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet.

Es folgten quartalsmäßige Erhebungen zu den Betreuungskosten in den Ländern, Expertenbefragungen (Richter, Rechtspfleger, Behörden, Vereine, berufliche und ehrenamtliche Betreuer) wurden durchgeführt.
Als problemhaft wurde von der Arbeitsgruppe u.a. bezeichnet, dass das Kostenbewusstsein bei Richtern fehle und als kontraproduktiv, dass der derzeitige Pensenschlüssel für Betreuungssachen, die „Betreuungsvermeidung“ nicht als positive Richteraktivität bewertet.

Da immer noch die Diskussion um eine Strukturreform im Betreuungsrecht durch Verlagerung von Aufgaben aus der Justiz auf die Betreuungsbehörden und damit in den Kostenbereich der Kommunen läuft (*Beschluss der Justizministerkonferenz vom Juni 2005*, *vorläufig zurückgestellt*) führten die Landesjustizministerien außerdem in diesem Jahr eine Umfrage (außerhalb der Evaluierung) zur Ausstattung und zum Arbeitsumfang der Betreuungsbehörden durch.

Eine erneut korrigierte Kostenübersicht des ISG vom 3. April 2008 weist nunmehr Gesamtausgaben im Betreuungsrecht von etwas über **600 Mio. €** aus *(Ende 2005 waren es noch 498 Mio).* Die Steigerungsrate beträgt zurzeit **4,3 %** und hat damit zum Vorjahresvergleich eine <u>deutlich sinkende</u> Tendenz.

Die Hoffnung der Arbeitsgruppe ist nun, dass der Deckelungseffekt auf einem allerdings hohen Niveau**,** eingetreten ist. Vor weiteren konkreten Schritten erscheint der AG nunmehr ein Abwarten der Ergebnisse der Evaluation vertretbar.

Es einigen Ländern laufen derzeit Projekte zur **„Optimierung des Betreuungswesens**“.

Beispiele:

- Einsetzen freiwerdender Verwaltungsbeamter als „ehrenamtliche“ Betreuer,
- verstärkte Kontrolle der Berufsbetreuer durch differenziertere Berichterstattung
- (in einem Kreis) Anforderung zu einer vierteljährlichen Berichterstattung über die Besuche bei Betreuten durch Berufsbetreuer.

<u>Zur persönlichen Betreuung</u>

Der Zwischenbericht des ISG zur Evaluierung des 2. BtÄndG wurde im August 2007 von der Bundesjustizministerin an den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages weitergeleitet, indem sie – außer allgemeinen Anmerkungen, dass der Bericht noch keine belastbaren Erkenntnisse über die Auswirkungen des 2. BtÄndG liefert – u. a. folgendes äußerte:
„Auf ein Zwischenergebnis möchte ich aber schon heute besonders hinweisen, auch wenn es ebenfalls nur vorläufig ist. Sowohl in der Selbsteinschätzung der Betreuer als auch nach den Angaben der befragten Betreuungsbehörden gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der persönliche Kontakt zu den Betreuten im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes zurückgegangen ist. Darin könnte sich ein deutlich ökonomisch orientiertes Verhalten der Betreuer als Reaktion auf die Pauschalierung zeigen, das im Ergebnis dem Wohl des Betreuten nachhaltig zuwiderläuft. Ein wesentlicher Reformansatz des Betreuungsrechts war es ja, die persönliche Betreuung im Gegensatz zur bloßen Verwaltung zu stärken. Es ist daher zu erwägen, eventuell <u>kurzfristig</u> geeignete Maßnahmen zu ergreifen.“

Nachdem die Betreuer endlich „gelernt“ hatten, dass Betreuung lediglich **rechtliche** Vertretung ist, wird nun der Rückgang der persönlichen Zuwendung gerügt.

Aufgrund dieser Situation und da fast die Hälfte der beruflich Betreuten Heimbewohner sind (**47%!**), erweiterte das BMJ den Auftrag an das ISG im November 2007 um die Durchführung einer Befragung von Altenheimen und Behinderteneinrichtungen.
Es wurden Fragebogen an 1500 Einrichtungen (*bei ca. 60.000*) versandt, 251 antworteten. Abgefragt wurden Anzahl, Dauer und Art des persönlichen Kontaktes zu den Betreuten und Probleme zwischen den Beteiligten. Die gleichen Fragen wurden zum Verhalten von Vorsorgebevollmächtigten gestellt. **Das Ergebnis: Zahlen!** *Und die „erstaunliche Erkenntnis“, dass Heimbewohner häufiger Vorsorgevollmacht erteilt haben als Bewohner von Behinderteneinrichtungen. Hat wohl etwas mit der Geschäftsfähigkeit zu tun.*

Zu einer anderen Auswirkung der Pauschalierung, dem **Einkommen der beruflichen Betreuer,** schrieb Roland Rosenow am 4. Nov. 2007 in der Mailingliste Betreuungsrecht:

„Sowohl Umsatz, als auch Gewinn freiberuflicher Betreuer sind seit dem 2. BtÄndG relativ weit gestreut. Es gibt Gebührengewinner – die verdienen besser, teilweise viel besser als nach dem alten Recht – und Gebührenverlierer, die schlechter – teilweise viel schlechter – verdienen. Den Gebührengewinnern kann man vorwerfen, dass sie die Rolle Rückwärts zum alten Vormundschaftsrecht vollzogen haben, nämlich die weitgehende Abschaffung der persönlichen Betreuung. Oder man kann ihnen zugute halten, dass sie so professionell arbeiten, dass sie mit der Gebühr klarkommen und gute Arbeit finanzieren können. Umgekehrtes kann man von den Gebührenverlierern sagen. Ich glaube nicht, dass über die Praxis genug bekannt ist, um diesen Streit entscheiden zu können.

Die Gebührengewinner werden jedenfalls dann, wenn ihr wirtschaftlicher Erfolg auf einem distanzierten Verhältnis zum persönlichen Kontakt zu den Betroffenen beruht, kaum ein Interesse daran haben, dass dies bekannt wird. Und wenn sie so geschickt sind, dass sie mit der Gebühr gute Arbeit und persönliche Betreuung leisten können, dann sind sie auch schlau genug, um zu wissen dass sie nicht laut sagen dürfen, dass es ihnen gut geht, wenn sie keine Kürzung ihrer Vergütung provozieren wollen.

Eine offene und ehrliche Debatte könnte man wohl nur dann führen, wenn ein Konsens darüber bestünde, dass Berufsbetreuer eine wichtige und schwierige Aufgabe übernehmen und dass das angemessen bezahlt werden muss.“

Entwicklungen außerhalb der Evaluation

Nach wie vor nicht im Fokus, weil nicht im Auftrag, des Forschungsauftrages:

Eine teilweise **überbordenden Gesetzgebung** im Gesundheits- und Sozialbereich mit Verordnungen, Ausführungsvorschriften und Antragsvoraussetzungen, die dazu führt, dass immer mehr Menschen nicht mehr in der Lage sind, allein ihre Ansprüche zu verwirklichen. Eine unterstützende Hilfe aus dem sozialen Bereich fehlt häufig. Ein Regelungsbedarf macht eine rechtliche Betreuung erforderlich.

Auch dies ist ein Grund für den Anstieg der Betreuungszahlen (und den immer größer werdenden Umfang der Betreuertätigkeit!).

„**Die rechtliche Betreuung ist die Bodenmatte des sozialen Netzes.“** (Ackermann)
Hier sieht nun der **BdB**, der Berufsverband, in dem ca. die Hälfte der beruflichen Betreuer organisiert ist, eine Möglichkeit, aus der Berufung endlich einen Beruf zu machen. Er vertritt die These: „**Betreuung ist soziale Arbeit“.**

Dies sieht der **Deutscher Verein** für öffentliche und private Fürsorge in seiner ***„Handreichung zur Abgrenzung von Tätigkeiten an der Schnittstelle zwischen rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen sowie Empfehlungen zur Kooperation der Beteiligten“,*** die nach Einbeziehung von Fachleuten aus unterschiedlichen Bereichen des Sozialwesens und des Betreuungsrechts erarbeitet und im Juni 2007 veröffentlicht wurde, anders.

Bundesarbeitsgemeinschaft von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern örtlicher Betreuungsbehörden (BAGöB)
Nach wie vor gibt es Bestrebungen - im Rahmen einer grundlegenden Reform des Betreuungsrechts, aus fachlichen (?) Gründen Aufgaben, die in der Zuständigkeit des Vormundschaftsgerichts liegen, der örtlichen Betreuungsbehörde zu übertragen.
Vor allem die Betreuungsbehörde mit ihrer Fachkompetenz und ihrem besonderen Zuschnitt für Regie- und Steuerungsaufgaben wird für eine innovative Umsetzung des Betreuungsrechts vor Ort in besonderer Verantwortung und Bedeutung gesehen.
Die Voraussetzungen dafür sind jedoch oft nur marginal vorhanden. Nicht einmal die vom Gesetzgeber ausgewiesenen Aufgaben der örtlichen Betreuungsbehörden werden überall adäquat wahrgenommen. In den kommunalen Verwaltungen wird der Arbeitsauftrag der Betreuungsbehörden sehr unterschiedlich unterstützt.
Häufig fehlt das Verständnis für die Bedeutung der rechtlichen Betreuung bzw., dafür, wie in einem Schreiben des Deutschen Landkreistages formuliert wurde - mit dem die Gründung der BAGöB allerdings verhindert werden sollte - ***„dass es sich beim Betreuungsrecht um einen sozialpolitisch wichtigen Bereich handelt, dem***

***aufgrund der demografischen Entwicklung nach außen wie nach innen eine immer stärkere Bedeutung zukommt*“.**

Vor diesem Hintergrund wurde am 17. Dezember 2007 die „Bundesarbeitsgemeinschaft von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern örtlicher Betreuungsbehörden (BAGöB)“ gegründet. Mit ihr soll der fachliche Austausch strukturiert werden und dadurch die Qualität der Arbeit der örtlichen Betreuungsbehörden verbessert werden.
Obwohl sich der Deutsche Landkreistag im Vorfeld vehement gegen eine solche Organisation aussprach, gibt es zwischenzeitlich eine Perspektive für eine Zusammenarbeit mit den Spitzenverbänden.
Für den 10.07.2008 konnte ein Gespräch mit dem Deutschen Landkreistages und dem Deutschen Städtetag über die Möglichkeit einer zukünftigen Zusammenarbeit bzw. eine fachliche Einbeziehung der Betreuungsbehörden in die Arbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart werden.

Abschluss

2009 soll der Schlussbericht zur Evaluation vorgelegt werden. Ob dann zeitnah mit größeren gesetzlichen Änderungen im Rahmen von strukturellen Veränderungen oder mit einer erneuten Nachbesserung in Vergütungsfragen gerechnet werden muss, ist meines Erachtens noch völlig offen. Vielleicht bleibt auch alles erst einmal unverändert.
Daher zum Schluss einen Satz von Seneca:

Für ein Schiff, das sein Ziel nicht kennt, ist kein Wind der richtige.

Wir sollten das Ziel definieren.