

**Entwicklungen und Tendenzen nach dem
2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG)**
(Fortsetzung meines Vortrags vom Juni 2006)

Zur Erinnerung:

1.1.1992, Betreuungsgesetz,
die Kosten steigen,

1.1.1999, 1.BtÄndG
die Kosten steigen,

1.1.2005, 2. BtÄndG mit der Intention Kostensenkung u.a. durch

- **Betreuungsvermeidung** durch weitere Stärkung der Vorsorgevollmacht,
- **Rückführung von Betreuungen** auf das für die rechtliche Betreuung unbedingt Erforderliche und damit zugleich auch Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der Betreuten
(u.a. **freier Wille** -würde auch unter *Betreuungsvermeidung* passen-),
- **Entbürokratisierung durch Vereinfachung** des vormundschaftsgerichtlichen Verfahrens (u.a. Überprüfungsfrist 7 Jahre, Heranziehung von MdK Gutachten) und die **Pauschalierung der Vergütung**.

Das Bundesministerium der Justiz beauftragte das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) mit der Durchführung der Evaluierung des 2. BtÄndG. Die Laufzeit der Untersuchung wurde von Juli 2005 bis Februar 2009 terminiert.

Zur fachlichen Begleitung wurde ein Beirat aus den verschiedenen Professionen des Betreuungswesens und der Wissenschaft berufen.

Bereits im vergangenen Jahr zeigte es sich: „Die Kosten steigen weiter.“

Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vereinbarte, unter der Federführung Sachsens und der Einbeziehung der rechtstatsächlichen Forschung

durch das ISG, einen umfassenden **Erfahrungsaustausch** über die Ursachen der Kostensteigerung.

Jetzt sind zwei Jahre seit dem Inkrafttreten des 2. BtÄndG vergangen und die Kosten steigen weiter.

Die Justizminister der Länder beschlossen nunmehr, auch außerhalb der Evaluierung, eine „**verschärfte Beobachtung**“ der Entwicklung. Ein Abwarten der Ergebnisse der Evaluierung, der **Abschlussbericht** soll **2009** vorgelegt werden, dauert zu lang.

Es werden erste Projekte zur „**Optimierung des Betreuungswesens**“ in den Ländern entwickelt.

Der **Zwischenbericht** des Forschungsvorhabens wird am 1. Juli dem Bundestag vorgelegt.

Der Bericht basiert auf:

- einer Auswertung der Betreuungszahlen im Bundesgebiet,
- einer Analyse der Entwicklung der Betreuungskosten im Jahr 2006 (Kostenabfrage bei den Landesjustizverwaltungen),
- einer Auswertung der Entwicklung der Vorsorgevollmachten (auf Basis des Zentralen Vorsorgeregisters),
- den Ergebnissen der Erst- und Wiederholungsbefragung (2005) der selbständigen Berufsbetreuer/innen und Betreuungsvereine,
- den Ergebnissen der Erstbefragung aller Betreuungsbehörden und sechs exemplarischen Behördenfallstudien.

Die Rücklaufquoten der Fragebögen unterschied sich erheblich von der der „Rechtstatsächlichen Untersuchung“ im Vorfeld des 2. BtÄndG. Der Rücklauf bei den Behörden war erheblich höher, da die Kommunalen Spitzenverbände diesmal die Untersuchung unterstützten und nicht, wie damals, blockierten.

Bis zur Vorlage des Zwischenberichtes im Bundestag sind die Mitglieder des Beirates (dem ich angehöre) aufgrund der „**rechtspolitischen Bedeutung**“ des Berichts zur Geheimhaltung aufgefordert worden.

Auch ohne Bezugnahme auf diesen Bericht sind jedoch Zahlen bekannt. Tendenzen und Entwicklungen zeigen sich in der praktischen Arbeit vor Ort, werden erkennbar durch den bundesweiten Austausch mit den Kolleg/innen und dem interdisziplinären Informationsfluss im Betreuungswesen.

Was ist bekannt? Was zeichnet sich ab?

Die Zahl der Betreuungen

stieg bundesweit innerhalb von **zehn** Jahren von

624.695 Betreuungen am Jahresende **1995** auf
1.198.373 Betreuungen am Jahresende **2005**.

Dies bedeutet einen Anstieg von **92 %**.

Dabei war der Anstieg von 1995 bis 2000 mit **48 %** deutlich höher, als der Anstieg von 2000 bis 2005 mit **30 %**.

Dass heißt, **die Steigerungsrate flacht ab**.

Die Gesamtausgaben

im Betreuungswesen stiegen von

431 Mio. € im Jahr **2004** um **15,5 %** auf **498 Mio. €** im Jahr **2005**.

Dabei stiegen die Ausgaben für Vergütungen stärker als die übrigen Ausgaben. Auch in den einzelnen Bundesländern ist die Ausgabenentwicklung sehr unterschiedlich.

Ein Vergleich der Kostenentwicklung in den ersten drei Quartalen der Jahre 2005 zu 2006 zeigt folgende Ausgabensteigerung.

Quartale 2005/2006

1. 21,7 %
2. 13,2 %
3. 10,1 %
4. 16,2 %

Nach dem Ansteigen im 1. Quartal hatte man noch vermutet/gehofft, dies mit den bei den Rechtspflegern lieengebliebenen und nun aufgearbeiteten Abrechnungen der Betreuer begründen zu können.

Die Zahlen des 4. Quartals zeigten dann aber erneut eine eindeutige Tendenz nach oben.

Viele Praktiker hatten im Vorfeld bei den Beratungen zum 2. BtÄndG genau diese Entwicklung durch die Pauschalierung vorausgesehen und davor gewarnt.

Die Vorsorgevollmachten

Die Anzahl der bei der Bundesnotarkammer **registrierten** Vorsorgevollmachten stieg von

199.847 am Anfang des Jahres **2005** auf

472.965 am Anfang des Jahres **2007**.

Das bedeutet eine Steigerungsrate von **137 %**.

Die Steigerungsrate bei den nicht registrierten Vollmachten dürfte erheblich höher sein.

Der Arbeitsanteil von Betreuungsbehörden und –vereinen für die Beratungen zu vorsorgenden Verfügungen ist enorm gestiegen. Einerseits ist es positiv, dass die Vorsorgevollmacht offensichtlich an Bedeutung gewinnt, andererseits mehren sich auch die Probleme, wenn trotz bestehender Vollmacht eine Betreuung eingerichtet werden muss, weil Vollmachtnehmer überfordert sind bzw. nicht im Interesse des Vollmachtgebers handeln (Missbrauch).

Die **Beglaubigung von Vorsorgevollmachten** durch die Behörden nimmt kontinuierlich zu.

Offensichtlich ist die Hemmschwelle hier gegenüber den Notaren wesentlich niedriger.

Die berufsmäßige Betreuung

Der Schwerpunkt der Veränderungen im 2. BtÄndG liegt auf der vergüteten Betreuung und ihrer Pauschalierung (*und daher auch der Schwerpunkt meines Vortrages*).

Allgemeines:

- Von den 1,2 Millionen Betreuten werden **380.000** von freiberuflichen bzw. Vereins- und Behördenbetreuer /innen betreut.
Die Anzahl stieg von rd. 362.400 im Jahr 2004 auf rd. 379.890 im Jahr 2005.
- Die insgesamt am stärksten vertretene Altersgruppe bei den berufsmäßig Betreuten ist mit ca. 50% die der 40-69-Jährigen.
Es steigt jedoch auch der Anteil der jüngeren berufsmäßig Betreuten von 18 bis 39 Jahren.

Der demografische Wandel in Deutschland kann demnach die ansteigenden Betreuungszahlen nicht allein erklären.

- Es gibt in Deutschland ca. **12.000** freiberufliche Betreuer/innen.
Die Mehrzahl hat ein abgeschlossenes Studium, überwiegend im Bereich

der Sozialarbeit /Sozialpädagogik.

Ca. die Hälfte hat sich in einem der Berufsverbände organisiert.

Dort laufen die Diskussionen (durchaus kontrovers) um ein Berufsbild, evtl. sogar um einen zusätzlichen Masterstudiengang „Berufsbetreuung“.

Der Bundesverband der Berufsbetreuer (BdB) hat ein „Qualitätsregister“ eingerichtet, in das sich berufliche Betreuer/innen, die bestimmte Kriterien erfüllen, eintragen lassen können. Die Gerichte hätten die Möglichkeit, sich hieran zu orientieren, sich Betreuer auszusuchen. Ob es ein Erfolgsmodell wird oder die Richter sich lieber weiterhin auf die Vorschläge der Betreuungsbehörden für den im Einzelfall geeigneten Betreuer verlassen, ist noch nicht abzusehen.

- Der häufigste Grund für die Bestellung eines Berufsbetreuers einer Berufsbetreuerin ist nach wie vor eine psychische Erkrankung der Betroffenen.

Auswirkungen des 2. BtÄndG:

Kaum Auswirkungen

- Einen Betreuungsplan nach § 1901 Abs. 4 BGB ordneten die Amtsgerichte auch nach dem 2. BtÄndG nur selten an.
- Gutachten des MdK haben im Betreuungsverfahren nach wie vor keine Bedeutung.
- Die nunmehr gesetzlichen Regelungen zur **Erstbestellung** von Betreuer/innen waren für die Behörden nichts Neues. Polizeiliches Führungszeugnis und Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis sind für die meisten Betreuungsbehörden schon immer Mindestanforderungen im „Auswahlverfahren“, die noch ergänzt werden durch besondere Anforderungsprofile.
- **Die Kooperation** der selbständigen Berufsbetreuer/innen mit Kolleg/innen hat seit dem Inkrafttreten des 2. BtÄndG nicht bzw. kaum zugenommen.

Auswirkungen

- **Die Vergütung und die „gefühlte“ Auskömmlichkeit**
Eine der Fragen des ISG an die Berufsbetreuer/innen war, ob ihr Einkommen auskömmlich sei?
Meines Erachtens ist dies eine Fragestellung, die nur nach sehr

subjektiver Einschätzung zu beantworten ist. Eine Einschätzung nach **Bauchgefühl**. Eine Form der statistischen Erhebungsmöglichkeiten, die mir bisher nicht bekannt war!

Die Berufsverbände bzw. ihre Mitglieder geben nun überwiegend an, dass sie nach ihrer Einschätzung seit dem Inkrafttreten des 2. BtÄndG weniger Vergütung als in der Zeit davor erhielten.

Die Behörden erhalten gegenteilige Aussagen, sowohl von Berufsbetreuern als auch von den Betreuungsvereinen, die Betreuungen führen.

Übereinstimmung besteht jedoch bei den meisten Akteuren des Betreuungswesens darin, dass Bedenken bestehen, Betreuungen allein hinsichtlich der Dauer der Betreuung, des Aufenthaltsorts der Betreuten und des Vermögensstandes einzustufen.

- **Zeitersparnis**
Eineinhalb Jahre nach der Vergütungspauschalierung und dem Fortfall der detaillierten Abrechnungen, haben die Berufsbetreuer/innen eine größere Zeitersparnis.
- **Berufliche Betreuer/innen erhöhen die Anzahl ihrer Betreuungen**
um die Auskömmlichkeit der Vergütung sicherzustellen? Oder macht sich die „Bestellungsgebühr“ bemerkbar (die Masse macht es!)?
- **Die Delegation** von Aufgaben durch selbständige Berufsbetreuer/innen auf Hilfskräfte ist nach der Pauschalierung gestiegen
Sie handeln, wie es der Gesetzgeber wollte, ökonomischer.
- **Die Kontrolle** der Betreuer/innen ist durch die Pauschalierung minimiert.
Hier sollten neue Vorgaben für eine umfangreichere, detaillierte Berichterstattung (oder doch ein Betreuungsplan?) erarbeitet werden.
- **Die Kontakthäufigkeit** der Berufsbetreuer/innen zu ihren Betreuten veränderte sich.
Die Häufigkeit der persönlichen Kontakte ging zurück und der Anteil der telefonischen Kontakte stieg.
Insbesondere der persönliche monatliche Kontakt zu Betreuten im Heim wird weniger.
Diese Veränderungen sind ganz offensichtlich auf das Inkrafttreten des 2. BtÄndG und die Pauschalierung zurückzuführen.
Die Frage ist, ob durch die Einschränkung der Kontakthäufigkeit die Qualität der berufsmäßigen Betreuung beeinflusst wird und Nachteile -im **rechtlichen** Bereich- für die Betreuten entstehen.

Es könnte ja durchaus sein, dass die jetzige Kontakthäufigkeit zur Regelung der **rechtlichen** Angelegenheiten ausreicht.

- **Die Beschwerden über Berufsbetreuer/innen mehren sich**

a) von Betreuten

weil sie nicht für Arbeitszeiten bezahlen wollen, die sie nicht bekommen haben (Stundenkontingent je nach Wohnform, Dauer der Betreuung und Vermögenssituation),

b) von Institutionen und Einrichtungen

weil soziale Anteile in der rechtlichen Betreuung zurückgefahren werden. (*Boshaft: „Seitdem sie dürfen, wollen sie nicht mehr.“*)

Suchten die Betreuer/innen vor dem 2. BtÄndG nach Begründungen, um ihre sozialen Tätigkeiten als rechtlich zu definieren, um sie abrechnen zu können, so fahren sie nach der Pauschalierung erstmals diese Leistungen tatsächlich zurück.

Jetzt greift der Gesetzesauftrag zur **„rechtlichen“** Vertretung.

Dies lässt natürlich die Fragen nach der Wertigkeit solcher unbestimmten Rechtsbegriffe wie „**persönliche Betreuung**“, „**Rehabilitationsauftrag**“, „**Beratungs- und Besprechungspflichten**“ neu aufkommen.

Der „Schauplatz“ hat sich verlagert.

Die Auseinandersetzungen mit den Rechtspflegern/ den Gerichten sind weniger geworden, die mit den Einrichtungen haben zugenommen.

Der **Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge** hat sich durch diese Situation veranlasst gesehen, eine *„Handreichung zur Abgrenzung von Tätigkeiten an der Schnittstelle zwischen rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen sowie Empfehlungen zur Kooperation der Beteiligten“* zu verfassen. Nach dem formellen Durchlauf der maßgeblichen Gremien wird sie voraussichtlich noch im Sommer veröffentlicht werden.

Auf über 70 Seiten wird darin versucht, auf der Basis von gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen Abgrenzungen und Überschneidungen der beiden Betreuungsformen rechtlich und sozial aufzuzeigen.

Die Ehrenamtlichkeit

**Der Prozentsatz der ehrenamtlich Betreuten geht zurück
(75 % zu 72 %)!**

Positiver Anlass könnte sein:

Vorsorgevollmachten werden überwiegend für Familienangehörige bzw. nahestehende Personen erstellt. Möglich ist, dass sich hier die ersten Auswirkungen zeigen, dass Betreuungen nicht mehr eingerichtet werden müssen.

Negative Ursachen

1. Die Mischkalkulation ist ein „Trojanisches Pferd“!

Der Anteil der Betreuungen, die von Berufsbetreuer/innen an ehrenamtliche Betreuer/innen abgegeben werden sinkt.

In der Begründung des 2. BtÄndG war die Mischkalkulation als „Geschenk“ an Betreuer/innen gedacht, die sich auf die schwierigsten, zeitaufwändigsten Betreuungen spezialisiert hatten. Da bei ihnen ganz offensichtlich das Zeitkontingent nicht ausreichen würde, sollten sie weniger zeitaufwändige Betreuungen hinzunehmen um einen Ausgleich zu schaffen.

Eine Mischkalkulation, zu Lasten von Betreuten, bei denen auch ein ehrenamtlicher Betreuer/ eine ehrenamtliche Betreuerin eingesetzt werden könnte. Von diesen hätten sie „unbezahlbare“ soziale Anteile in der persönlichen Betreuung erfahren, da Ehrenamtliche einen anderen Ansatz für diese Tätigkeit mitbringen.

Diese Betreuten dienen nun als Zeitreservoir für die schwierigen Betreuungen.

Auch Betreuungsbehörden, die ein Interesse an bewährten spezialisierten Berufsbetreuern haben, sind durch das System der Mischkalkulation in eine Zwickmühle geraten.

Das Ehrenamt hat nach wie vor den Vorrang in der Betreuungsführung. Berufsbetreuer sind verpflichtet dem Gericht mitzuteilen, wenn eine Betreuung auch von einem Ehrenamtlichen geführt werden kann.

Da andererseits ein Berufsbetreuer auf der Grundlage der Pauschalierung nicht nur schwierigste, zweiaufwändige Betreuungen führen kann, schlagen die Betreuungsbehörden diese Betreuer nun auch für einfachere Betreuungen vor.

Diese Mischkalkulation geht eindeutig zu Lasten der **Ehrenamtlichkeit**.

2. Bestellung von nicht familienangehörigen Ehrenamtlichen

Häufig werden Ehrenamtliche nicht eingesetzt, weil Richter und Rechtspfleger zu den versierten Berufsbetreuern tendieren und die eventuell erforderliche intensivere Beratung der überwiegend mehr sozial orientierten Ehrenamtlichen scheuen.

Hier macht sich evtl. die Arbeitsüberlastung der Richter durch ein neues Zählverfahren der Betreuungssachen bemerkbar. Erledigte Verfahren, weil eine Betreuung nicht eingerichtet wurde oder wegen anderer Hilfen wieder aufgehoben wird, nicht als Arbeit.

Die Frage, ob das 2. BtÄndG das Ehrenamt stärker fördert, weil die Pauschalierung die Betreuungsvereine gegenüber den freiberuflichen Betreuern bei der Mehrwertsteuer begünstigt, würde ich verneinen.

Auch wenn die Querschnittsarbeit, individuelle Gespräche zur Anwerbung Ehrenamtlicher und die Begleitung Ehrenamtlicher von den Vereinen nach ihren Aussagen seit dem Inkrafttreten des 2. BtÄndG verstärkt durchgeführt werden, hat dies -zumindest bisher- keine Auswirkung auf die Anzahl der Bestellung Ehrenamtlicher gezeigt.

Es steigert jedoch die Kompetenz der Ehrenamtlichen und die Qualität ihrer Arbeit.

Resümee

Bisher jedenfalls scheint das 2. BtÄndG dass überwiegend dazu gedacht war, die Kosten zu senken, kein Erfolgsmodell zu sein.

Die Kosten steigen weiter.

Wahrscheinlich kommt es nach Vorliegen des **Abschlussberichtes zur Evaluierung 2009** -wenn nicht schon vorher- wieder zu einer Grundsatzdiskussion, ob das Betreuungsrecht in den richtigen Strukturen läuft, ob die Justizkassen weiterhin die Kosten tragen sollten oder ob die Steuerung **und** die Finanzierung in den Bereich der Kommunen übertragen werden sollten.

Die Entwicklung des Betreuungsrechts, des Betreuungswesens, ist noch lange nicht zu Ende.

Aus der „Jahrhundertreform“ ist eine „unendliche Geschichte“ geworden.

Für einen langen Weg, braucht man gute, verlässliche Weggefährten. In allen Diskussionen über die Umsetzung des Betreuungsrechts kommt man immer wieder zu der Erkenntnis, es gibt nur positive Ergebnisse, wenn alle Beteiligten miteinander kommunizieren und kooperieren, wenn sie die Kompetenz der anderen anerkennen und, mit Thomas Klie gesprochen, wenn jeder seine Hausaufgaben macht.

*Dies ist u.a. das große Anliegen des Vormundschaftsgerichtstages e.V. als anerkanntem interdisziplinärem Fachverband.
Deshalb wird unsere „Kasseler Tagung zum Betreuungsrecht“ zukünftig auch den Titel „Vormundschaftsgerichtstag Mitte“ tragen.*