

Brunhilde Ackermann,

Die Ergebnisse des ISG-Gutachtens aus Sicht der Betreuungspraxis

Am 1.7.2005 trat das 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG) in Kraft.

Die Zielsetzung:

1. Betreuungsvermeidungen durch eine weitere Stärkung der Vorsorgevollmacht,
2. Rückführung von Betreuungen auf das für die rechtliche Betreuung unbedingt Erforderliche und damit zugleich auch die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der Betreuten (der gesetzlich verankerte freie Wille)
3. Entbürokratisierung durch Vereinfachung des vormundschaftsgerichtlichen Verfahrens und vor allem durch die Pauschalierung der Vergütung der freiberuflichen Betreuer.

Da viele Fachleute bezweifelten, dass die dazu eingesetzten Instrumente die richtigen waren, entschloss sich die Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes. Das Bundesministerium der Justiz beauftragte damit das Otto-Blume-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), das bereits die Rechtstatsachenforschung im Vorfeld des 2. BtÄndG durchgeführt hatte.

Von 2005 bis 2007 sollten die Auswirkungen der neuen gesetzlichen Bestimmungen für

- die berufsmäßig Betreuten (Qualität),
- die beruflichen Betreuer (Tätigkeit und wirtschaftliche Situation),
- die Betreuungsbehörden (Aufgabenspektrum und Arbeitsbelastung),
- die Vormundschaftsgerichte (Arbeitsbelastung und Verwaltungsvereinfachung),
- die Verbreitung und Akzeptanz der Vorsorgevollmacht

festgestellt werden.

Nicht Gegenstand des Auftrags war eine Dokumentation des erheblichen Einflusses, den die sozialrechtlichen Komponenten in den letzten Jahren auf das Betreuungsrecht hatten.

Der jetzt vorliegende Schlussbericht enthält viele Zahlen, Diagramme und Wiederholungen. In einigen Bereichen erschließt sich die Repräsentanz der Zahlen meines Erachtens dem statistischen Laien kaum. Hinzu kommt, dass die Beteiligung der befragten Gruppen häufig nur gering war und sich die Frage aufdrängt "Wer hat geantwortet, die, die besonders gute Arbeit leisten, die, die unzufrieden sind, was ist die Meinung der schweigende Mehrheit?". Trotzdem muss konstatiert werden, Ergebnisse und Schlussfolgerungen überraschen nicht. Die Erfahrungen der Praktiker aus den letzten Jahren wurden bestätigt.

Hier, die aus meiner Sicht, wesentlichen Ergebnisse:

- Die Betreuungszahlen insgesamt steigen weiter. Überwiegend liegt der Anstieg im Bereich der beruflich geführten Betreuungen. Überproportional im Verhältnis zur Steigerungsrate ist in diesem Bereich jedoch die Ausgabensteigerung. Die Pauschalierung hat zu einer Erhöhung der Vergütungszahlungen geführt.
- Die Häufigkeit der persönlichen Kontakte der freiberuflichen Betreuer zu ihren Betreuten ist zurückgegangen. Ein Hinweis auf den Rückgang der Qualität oder endlich die Beschränkung auf die seit Jahren immer wieder geforderte „rechtliche“ Betreuung?
- Die „Mischkalkulation“, d.h. die Mischung von zeitaufwändigen und weniger zeitaufwändigen Betreuungen, auf die sich die festgelegten Stundenkontingente für die berufliche Betreuung beziehen, geht zu Lasten der Ehrenamtlichkeit.

- Die Verbreitung der Vorsorgevollmachten nimmt zu und zeigt Auswirkungen, in dem u.a. der Anstieg der Betreuungen im ehrenamtlichen Bereich zurückgeht.
- Eingebaute Qualitätssicherungselemente zeigen geringe oder keine Wirkung. Neue Mitteilungspflichten gegenüber dem Gericht zur Auslastung der freiberuflichen Betreuer haben kaum Bedeutung. Der Begriff des Betreuungsplans ist immer noch nicht einheitlich besetzt und wird von den Gerichten selten angeordnet.

Auswirkungen der Pauschalierung

- Freiberuflichen Betreuer übernehmen mehr Betreuungen.
- Es ist weniger administrativer Aufwand für die Vergütungsabrechnung erforderlich. Von einigen, effektiv arbeitenden Betreuern ist durchaus auch zu hören (*nicht zu lesen*) dass ihr Einkommen durch die Pauschalierung gestiegen ist. Dies werde aber durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer und den erheblichen Anstieg der Regelungsbedarfe - und damit Inanspruchnahme von Zeitkontingenten - im sozialen Bereich kompensiert.
- Der Anteil der Betreuungen, die von Berufsbetreuern an ehrenamtliche Betreuer abgegeben wurden, sank.
- Das „**System Mischkalkulation**“ macht sich negativ bemerkbar. In der Begründung des 2. BtÄndG war die Mischkalkulation als Ausgleich für Betreuer gedacht, die sich auf die schwierigsten, zeitaufwändigsten Betreuungen spezialisiert hatten. Da hier schon im Voraus abzusehen war, dass das Zeitkontingent nicht ausreichen würde, sollten sie weniger zeitaufwändige Betreuungen hinzunehmen. Dies geht nun zu Lasten von Betreuten, für die auch ein ehrenamtlicher Betreuer eingesetzt werden könnte. Von diesen hätten sie kostbare Zeit, „unbezahlbare“ Anteile in der persönlichen Betreuung erfahren können. Nun dienen sie als Zeitreservoir für die schwierigen Betreuten. 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. Der als Abgabeanreiz gedachte Einmonatsbonus zeigte keine Auswirkung. Da ein Berufsbetreuer innerhalb seines Kontingents nicht nur schwierigste Betreuungen führen kann, schlagen die Betreuungsbehörden diese Betreuer nun auch für einfachere Betreuungen vor.

Einzig die Verbreitung der Vorsorgevollmacht scheint ein Erfolgsmodell zu werden. Es ist ein erheblicher Anstieg der registrierten und vor allem auch, nach den Erfahrungen der Behörden und Vereine, der nicht registrierten Vollmachten zu verzeichnen. Der Umfang der Informations- und Beratungstätigkeit nimmt einen immer größeren Raum in ihrer Tätigkeit ein.

Für die Praxis stellt sich die zentrale Frage, was macht die Politik mit dem „Ergebnis“ und den „Empfehlungen“ des ISG-Gutachtens?

In den vergangenen Jahren haben sich überwiegend die Justizministerien eingehend mit der Umsetzung des Betreuungsrechts, vor allem vor dem Hintergrund des Kostenanstiegs, befasst. So gibt nun auch der Abschlussbericht der 2006 aufgrund eines Beschlusses der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister gegründeten „**Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht**“ die ersten Hinweise.

Der Bericht bezieht sich überwiegend auf das ISG-Gutachten, geht aber aufgrund eigener Recherche darüber hinaus.

Die „zusammenfassenden Thesen“ sind klar und eindeutig:

1. Die Neuregelung der Betreuervergütung ist als wesentlicher Faktor für die Kostensteigerung anzusehen.
2. Für eine Änderung der Stundensätze oder der Zeitansätze sieht die Arbeitsgruppe aufgrund des überproportionalen Anstieges der Kosten zu den geführten Betreuungen keine Veranlassung.
3. Um dem weiteren Anstieg beruflich geführter Betreuungen entgegenzuwirken, sollen Strukturen zur Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer gestärkt werden.
4. Da die Betreuungsbehörden und –vereine in einer besonderen Position dafür gesehen werden, soll für sachlich und personell gut ausgestattete und frühzeitig in das Verfahren eingebundene Betreuungsbehörden bei Ländern und Kommunen geworben werden und die Vereine sollten aus Landesmitteln angemessen gefördert werden.
5. Um bestehende Strukturdefizite aufgrund unterschiedlicher Ressortverantwortung für Gerichte, Behörden und Vereine auszugleichen, sollen Kommunale Spitzenverbände, Sozial- und Justizministerien der Länder ihre Zusammenarbeit weiter intensivieren.
6. Für die Entwicklung der wesentlichen Betreuungsparameter sollen weiterhin Daten erhoben werden.
7. Die bestehenden Strukturen im Betreuungsrecht sollten einer erneuten Prüfung unterzogen werden.

Punkte 1 und 2: Die Vergütung der Berufsbetreuer

Hierzu werden sich erwartungsgemäß die Berufsverbände ausführlich zu Wort melden.

Punkt 3: Das Ehrenamt

Die Stärkung des Ehrenamtes wird m. E. nicht die große finanzielle Entlastung bringen. Die zukünftige Herausforderung wird sein, den jetzt noch hohen Anteil an Betreuungen von Familienangehörigen zu stabilisieren. Aufgrund der absehbaren demografischen Entwicklung und der sich verändernden Familienstrukturen ist hier mit einem erheblichen Rückgang zu rechnen. Aufgrund der zunehmenden Verbreitung der Vorsorgevollmacht werden gesetzliche Betreuungen in der Familie zwar immer weniger werden, aber, die Ausübung der Vorsorgevollmacht verläuft nicht immer komplikationslos.

Das Ehrenamt stößt häufig wegen der Schwere der Betreuung (das ISG- Gutachten stellt z.B. die Zunahme von jungen Menschen mit psychischen Erkrankungen, die überwiegend auch alleinstehend sind fest) auf Grenzen. Ehrenamtliche zu gewinnen, zu schulen und zu begleiten, um eine optimale Qualitätsnorm zu erreichen, kostet – abgesehen von der Aufwandspauschale für Ehrenamtliche - auch Geld für die Arbeitszeit der beruflichen Unterstützer in Vereinen und Behörden.

Ehrenamtliche Betreuung ist nicht „billig“.

Punkte 4 bis 7: Fokus Strukturreform

Seit einer „Großen Anfrage der SPD-Fraktion zur Wirklichkeit des Betreuungsrechts“ 1996 stehen die Strukturen zur Diskussion. Sollten Steuerungsfunktion und Finanzverantwortung im Betreuungswesen in einer Hand liegen? Eine damals gegründete interfraktionelle Arbeitsgruppe legte den Entwurf eines Eckpunktepapiers vor, das u.a. zahlreiche Aufgabenverlagerungen von der Justiz auf die örtlichen Betreuungsbehörden vorsah. Nach einer kurzen Ruhepause initiierten die Landesjustizministerien eine Bund-Länder Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ und es kam zu einer Rechtstatsachenforschung durch das ISG. Während der Zwischenbericht der Arbeitsgruppe noch umfassende Möglichkeiten zu Strukturveränderungen vorsah und diese detailliert beschrieb, blieben aufgrund der Intervention der Kommunalen Spitzenverbände, die Kostenfrage für die Kommunen als ungeklärt ansah, im Schlussbericht davon nur noch zwei „Diskussionsmodelle“ übrig.

Die Strukturdebatte wird sich jetzt wieder intensivieren.

Auf einem Fachtag im Mai d. J. führte die Referentin des Deutschen Landkreistages aus, dass die Spitzenverbände einer Strukturreform mit der Stärkung der Betreuungsstellen durchaus offen gegenüber stehen würden. Die Spitzenverbände seien bei den Diskussionen in der Vergangenheit nicht genügend einbezogen und dadurch falsch verstanden worden. Sie wies aber ausdrücklich darauf hin, dass eine Verlagerung von Aufgaben immer auch eine Verlagerung der Finanzen zur Folge haben muss.

Aber, eine Aufgabenverlagerung auf die Kommunen und vor allem die damit verbundene Umleitung der Finanzströme, braucht Zeit. Auch, wenn es vielleicht – *sogar im Interesse der Betroffenen* - sinnvoll sein sollte und die Kommunen eine Gesamtverantwortung für ihre Bürger haben, die „Stadtsäckel“ sind leer.

Die Frage ist, ob die Justiz durch eine stringendere Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes, die obligatorische Beteiligung der Betreuungsbehörde, den Druck auf die kommunale Seite verstärkt. Soziale Richter sind heute durchaus bereit, eine Betreuung einzurichten, wenn sie wissen, dass dies die einzige Möglichkeit der Hilfestellung für Betroffene ist, die betreuungsvermeidende „andere Hilfen“ in ihrer Region nicht vorfinden. Würden die Kommunen in Zugzwang geraten?

Zusammenarbeit:

Helfen **Netzwerke**, regionale und überregionale interdisziplinäre Arbeitsgemeinschaften, um ohne gesetzliche Veränderungen Defizite auszugleichen und die Qualität der Betreuung zu sichern bzw. zu verbessern?

In den letzten Jahren hat sich in diesem Bereich viel getan.

Die – von vielen bereits erwartete - Strukturdebatte führte dazu, dass auch Betroffene außerhalb der Justizministerien erkannten, dass die Transparenz und Durchlässigkeit von Gesprächsstrukturen und die Bündelung von Aktivitäten wichtig sind, eine wertvolle Ressource, um die Qualität von rechtlicher Betreuung konkret zu verbessern.

Verschiedene Gruppen bemühten sich um einen fachlich organisierten Austausch, um die Bedeutung des Betreuungsrechts aus der Peripherie zu holen und den Akteuren bei Gerichten, Behörden und Vereinen sowie den ehrenamtlichen und beruflichen Betreuern die Anerkennung zukommen zu lassen, die ihnen und ihrer Aufgabe angemessen ist.

Beispielhafte Zusammenschlüsse:

- Engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter **örtlicher Betreuungsbehörden** gründeten 2007 die „Bundesarbeitsgemeinschaft von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern örtlicher Betreuungsbehörden - BAGöB –“. Ihr Anliegen war ein strukturierter, fachlich vertiefter Austausch und dadurch eine Verbesserung der Qualität ihrer Arbeit. Der Selbstvertretungsanspruch der BAGöB erfuhr erhebliche Widerstände der Kommunalen Spitzenverbände. Die Initiative führt jedoch zur Einrichtung einer Arbeitsgemeinschaft der örtlichen Betreuungsbehörden unter dem Dach des Deutschen Vereins.
- Die **überörtlichen Betreuungsbehörden** sind als Fachausschuss in der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe(BAGüS) vertreten. Zu den Aufgaben des Fachausschusses für Betreuungsangelegenheiten gehören vor allem Grundsatzfragen des Betreuungswesens. Seit dem 01.12.2008 ist der Ausschuss zum ständigen Fachausschuss geworden und damit fest in der BAGüS etabliert.
- Die Gründung der „Bundeskonzferenz der **Betreuungsvereine** - BUKO –“, hatte in Teilen von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege Verunsicherung und Skepsis ausgelöst. Zwischenzeitlich wird jedoch die Notwendigkeit einer überverbandlichen Interessenvertretung auf Bundesebene gesehen. Die Fachlichkeit der BUKO erfährt Anerkennung durch die Beteiligung an bundesweiten Projekten.

- Analog der im Bereich der Landesjustizministerien bestehenden engmaschigen bundesweiten Vernetzung im Bereich des Betreuungswesens haben sich nun auch die Vertreter der **Sozialministerien** der Länder (Konferenz der obersten Landessozialbehörden, KOLS) unter Einbeziehung des Bundesministeriums für Familie und Senioren, den Kommunalen Spitzenverbänden und den überörtlichen Betreuungsbehörden zu einer bundesweiten „Arbeitsgemeinschaft rechtliche Betreuung“ zusammengeschlossen.
- Durch die Diskussionen in den Betreuungsbehörden über die Notwendigkeit eines bundesweiten fachlichen Austauschs und die Netzwerkarbeit in einzelnen Ländern mit unterschiedlichen Projekten, in die auch die **Kommunalen Spitzenverbände** der Länder einbezogen wurden, ist das Thema Betreuung nunmehr auch beim Deutschen Landkreistag und Deutschen Städtetag wieder mehr in den Fokus geraten.

Viele Aktivitäten zur Umsetzung eines optimalen Betreuungsrechts sind aufgrund eines **gemeinsamen** Engagement für das Betreuungswesen entstanden - aus dem Bereich der **Betreuungsgerichte** sind dagegen kaum oder keine Initiativen bekannt geworden -. Hier macht sich die Unabhängigkeit der Richter und Rechtspfleger wohl eher negativ bemerkbar. Nur wenige sind auch im Vormundschaftsgerichtstag e.V. dem interdisziplinären Fachverband organisiert. Dabei hätten auch die Richter durchaus gemeinsame Interessen. Ihre Personalbemessungsfeststellung, bezieht sich lediglich auf Verfahren, die mit der Bestellung eines Betreuers enden. Der Verfahrensaufwand für die Vermeidung einer Betreuung, der häufig aufgrund umfangreicher Recherche erheblich höher ist, wird nicht gewertet. Dies dient nicht unbedingt der Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes.

Eine weitere These der Bund-Länder-Arbeitsgruppe:

Sozialrecht vereinfachen – Verlagerung auf die Betreuung vermeiden

Endlich auch in der Politik angekommen sind die Auswirkungen der immer komplexer werdenden sozialrechtlichen Rechtsvorschriften auf die Betreuung. Ein von den Praktikern in den letzten Jahren immer wieder angesprochenes Problem.

Immer mehr Menschen, die noch vor Jahren in der Lage gewesen wären, ihre sozialrechtlichen Angelegenheiten zu überblicken und mit etwas „Unterstützung“ auch zu regeln, sind heute damit überfordert. Das begann schon mit der Einführung der Pflegeversicherung, die mit ihren Antragserfordernissen zu einem Anstieg der Betreuungsverfahren führte. Die Gesundheitsreform, das SGB II und das SGB XII wurden für Menschen mit leichten Einschränkungen zu unüberwindlichen Hürden für eigenständige Regelungen. Die Bestellung eines Betreuers wurde erforderlich.

Waren Betreuer bestellt, so erhöhte sich deren Zeitaufwand für den Regelungsbedarf enorm. Damit verschärfte sich nach der Einführung des 2. BtÄndG auch die Abgrenzungsproblematik zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung. Insbesondere, da Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Sozialbehörden abgebaut wurden.

In verschiedenen Bundesländern laufen derzeit Projekte, um bei der Anregung einer Betreuung die Verfahren herauszufiltern, bei denen die erforderliche Hilfe für die Betroffenen mithilfe von Unterstützungsmaßnahmen außerhalb einer rechtliche Betreuung erreicht werden kann.

Interessant dazu ein Vorschlag von Rolf Marschner in seinem Artikel „*Betreuung zwischen Hilfe und Eingriff – Das Verhältnis von Betreuungs- und Sozialrecht ist gespannt-*“ (Blätter der Wohlfahrtspflege 4/2009). Er schlägt vor, der Betreuungsbehörde das Recht zu übertragen, zur Vermeidung einer Betreuung, für Betroffene soziale Rechtsansprüche geltend zu machen und durchzusetzen.

Auch ich sehe hierin eine große Chance.

Die rechtliche Betreuung muss als Rechtseingriff nachrangig bleiben. Rechtsfürsorge ist gut, selbstständig regeln ist besser.

Wie geht es weiter?

Auszug aus dem Beschluss der 80. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister zu dem TOP Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungskosten“
„Sie stellen fest, dass die Ursachen der Kostensteigerung ebenso wie mögliche Gegenmaßnahmen teilweise außerhalb der Zuständigkeit der Justizressorts liegen. Der Vorsitzende der Justizministerkonferenz wird deshalb beauftragt, den Bericht auch dem Bundesminister für Arbeit und Soziale, der Vorsitzenden der Arbeits- und Sozialministerkonferenz und den kommunalen Spitzenverbänden zu Kenntnis zu geben. Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für die Einsetzung einer Arbeitsgruppe aus und bitten das Bundesministerium der Justiz, den Vorsitz zu übernehmen. Die Arbeitsgruppe soll prüfen, ob sich aus dem Endbericht des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) über die Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. Die Justizministerinnen und Justizminister erinnern in diesem Zusammenhang auch an ihren auf der Frühjahrskonferenz am 29. und 30. Juni 2005 getroffenen Beschluss zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine strukturelle Reform des Betreuungsrechts.“

Wird es nach 13 Jahren Diskussion jetzt ernst?

Brunhilde Ackermann ist Leiterin der Betreuungsbehörde Kassel und stellvertretende Vorsitzende des VGT e.V.