

Grußwort

zur

10. Jahrestagung der Leiterinnen und Leiter von Betreuungsbehörden

Vom 22. bis 24. Mai 2006 in Erkner

Sehr geehrter Herr Brucker,
sehr geehrte Damen und Herren,

I. Einleitung

für die Einladung zu Ihrer 10. Jahrestagung danke ich Ihnen. Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, ein Grußwort zu sprechen. Dabei freut es mich, dass Sie wiederum eine Vertreterin des Bundesministeriums der Justiz zur Eröffnung Ihrer Tagung eingeladen haben. Denn nur im gegenseitigen Erfahrungsaustausch können wir das Betreuungsrecht in der für die Betreuten besten Weise weiterentwickeln und umsetzen.

Das 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz ist seit bald einem Jahr in Kraft. Nachdem es im Gesetzgebungsverfahren vor allem wegen der neuen Pauschalvergütung der Berufsbetreuer heiß umstritten war, gilt es heute, auf die Wirkungen des Gesetzes zu schauen. In Ihrer Einladung haben Sie daher nahe liegender Weise den Wunsch geäußert, ich möge doch einen kleinen Überblick über die bisherigen Erfahrungen mit den Gesetzesänderungen geben. Das besondere Interesse gilt natürlich auch der Entwicklung der Ausgaben im Zusammenhang mit der Betreuervergütung. Vorweg soviel: Elf Monate sind für die Beobachtung der Entwicklungen im Betreuungswesen – auch für erste Einschätzungen – ein sehr kurzer Zeitraum. Das gilt umso mehr für ein Bundesministerium, das vom Schauplatz denkbar weit entfernt ist und auf die Zulieferung von Erfahrungsberichten aus der Praxis und auf die Datenermittlung der Statistiker angewiesen ist. Was ich Ihnen heute an Informationen übermitteln kann, werden daher nur sehr punktuelle Splitter sein, die keinesfalls zu einer Verallgemeinerung dienen können.

Lassen Sie mich zunächst noch einmal an die wesentlichen Ziele des von den Ländern auf den Weg gebrachten Reformgesetzes erinnern und sie in aller Kürze so zusammenfassen:

- Betreuungsvermeidung durch weitere Stärkung der Vorsorgevollmacht,
- Rückführung von Betreuung auf das für die rechtliche Betreuung unbedingt Erforderliche und damit zugleich Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der Betreuten,
- Entbürokratisierung durch Vereinfachung des vormundschaftsgerichtlichen Verfahrens und Pauschalierung der Vergütung.

Die Reform soll nach dem Willen des Gesetzgebers damit einerseits das Wohl der Betreuten noch weiter in den Mittelpunkt stellen und andererseits selbstverständlich auch den allge-

meinen Sachzwängen Rechnung tragen, die sich aus der explosiven Kostenentwicklung im Betreuungswesen angesichts der spürbaren Knappheit der staatlichen Finanzmittel ergeben. Dabei hat sich der Gesetzgeber darum bemüht, das Nötige und Erforderliche zu bewahren und dort abzubauen und einzusparen, wo ein Zuviel an Verwaltung und Einsatz von Zeit und Mitteln zu verzeichnen war.

Die Betreuungsbehörden wurden mit dem Betreuungsgesetz 1992 ins Leben gerufen und stellen eine wichtige Schaltstelle zwischen Betreutem, Betreuer und Vormundschaftsgericht dar. Im Rahmen der Querschnittsaufgaben gilt Ihr Augenmerk nicht nur der Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer, sondern auch den Betreuungsvereinen und der Förderung der Vorsorgevollmacht. In besonderen Fällen übernehmen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter Ihrer Behörde die Betreuung selbst. Seit zehn Jahren treffen Sie sich nun, um sich über Ihre Aufgaben auszutauschen und die Arbeit Ihrer immer noch sehr jungen Behörde zu optimieren. Auf der heutigen Tagung geht es zusätzlich um die Frage, wie Ihre Arbeit von den gesetzlichen Neuerungen betroffen ist:

Aus der gesetzgeberischen Zielsetzung der Betreuungsvermeidung resultiert an neuen Aufgaben für die Betreuungsbehörden zunächst einmal die Schaffung der Urkundsperson, die zur Beglaubigung von Unterschriften und Handzeichen unter Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen befugt ist. Es gilt also, diese neue Funktion personell und inhaltlich in die örtlichen Betreuungsbehörde aufzunehmen. Neue Fragestellungen sind damit verbunden und verlangen nach einer Aufarbeitung.

Ein weiteres neues Betätigungsfeld der Betreuungsbehörden soll nach dem Willen des Gesetzgebers die Beratung und Unterstützung der Vorsorgebevollmächtigten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sein, wenn diese es wünschen. Auch hierauf haben sich die Betreuungsbehörden vor Ort einzustellen.

Eine Arbeitsgruppe ist dem Thema „Beratung durch die Betreuungsbehörde“ gewidmet ist. Die Beratung und Unterstützung von Betreuern und Bevollmächtigten ist ein besonderes Anliegen des Gesetzgebers. Es ist wichtig, dass wir insbesondere die ehrenamtlichen Betreuer und die Vorsorgebevollmächtigten mit den zuweilen nicht nur zeitaufwändigen, sondern auch schwierigen und psychisch belastenden Vertretungsaufgaben nicht alleine lassen. In der Arbeitsgruppe wird es aber auch um die Frage von Inhalten und Grenzen der Beratung durch die Betreuungsbehörde gehen, die angesichts der neuen Aufgabe der Beglaubigung von Vollmachten und Betreuungsverfügungen einer neuen Bestimmung bedarf.

Wenn auch indirekt, so doch nicht weniger spürbar sind die Betreuungsbehörden schließlich von den einschneidenden Veränderungen bei der Betreuervergütung betroffen. Denn Ihre Behörden, meine Damen und Herren, sind es, die die Auswahl des passenden Betreuers für den jeweiligen hilfebedürftigen Menschen sowohl durch die Werbung von geeigneten Betreuern allgemein als auch durch den konkreten Betreuervorschlag beim Vormundschaftsgericht steuern. Auch wenn vom Gesetz her der Schwerpunkt Ihrer Tätigkeiten bei der Förderung und Unterstützung der ehrenamtlichen Betreuer und - jetzt auch - der Vorsorgebevollmächtigten liegt, darf Ihre Verantwortung für die Qualität der berufsmäßigen Betreuung gerade unter den neuen Vergütungsvoraussetzungen nicht unterschätzt werden. Die Betreuungsbehörden spielen m. E. heute mehr denn je durch ihre Steuerungsaufgaben bei der Auswahl von Betreuern eine unverzichtbare Rolle bei der Sicherung der Qualität von Betreuung.

Ein Blick in Ihr Tagungsprogramm zeigt, dass Sie vor allem den Dienstag für die ausführliche Beleuchtung der mit der Betreuerauswahl verbundenen Fragen im Hinblick auf die Qualität der Betreuung vorgesehen haben. Aber auch unter dem Aspekt der Pauschalierung, die Thema der Arbeitsgruppe 5 ist, werden Sie mit Fragen der Betreuerauswahl konfrontiert sein. Denn auf Strategien der Berufsbetreuer, die diese im Rahmen der Pauschalierung entwickeln, haben die Betreuungsbehörden ihrerseits steuernd zu reagieren. Hier ist es also besonders wichtig, frühzeitig einen Erfahrungsaustausch herbeizuführen und die Entwicklungstendenzen genau zu verfolgen.

II. Aktuelle Entwicklungen

Lassen Sie mich daher an dieser Stelle zu den aktuellen Entwicklungen kommen.

Zunächst wird Sie die Frage der Mehrwertsteuererhöhung interessieren. Vom Gesetzgeber des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes nicht in dieser zeitlichen Nähe vorhergesehen, hat der Bundestag letzte Woche die Erhöhung der Mehrwertsteuer beschlossen. Das wird sich mindernd auf den beim freiberuflichen umsatzsteuerpflichtigen Berufsbetreuer verbleibenden Vergütungsanteil auswirken. Fest steht auch, dass die Länder vor Abschluss der Evaluierung nicht bereit, auf die Mehrwertsteuererhöhung mit einer Anpassung der Betreuervergütung zu reagieren. Dies gilt heute umso mehr, als sich weitere Kostensteigerungen bei den Betreuungskosten 2006 abzeichnen. Diese Frage dürfen wir gleichwohl nicht aus dem Blick verlieren. Dem Bundesministerium der Justiz ist es wichtig, auch in dieser Frage die Situation der Berufsbetreuer ernst zu nehmen. Die Auskömmlichkeit der neuen Pauschalver-

gütung muss gewährleistet sein. Das Thema wird daher auf der anstehenden Konferenz der Justizministerinnen und Minister Anfang Juni 2006 angesprochen werden.

Nun zu den Kosten: Nach ersten und keineswegs abschließenden Haushaltszahlen aus den Landesjustizverwaltungen sind die Betreuungskosten 2005 bei mäßiger Zunahme der Betreuungen weiter überproportional gestiegen. Das sich dabei ergebende Bild ist sehr uneinheitlich. In der Mehrzahl der Länder hält sich der Anstieg allerdings im Rahmen etwas unter oder über 10 %. Es gibt auch Ausreißer, für die eine Ursachenforschung besonders wichtig sein wird. Hier sind weitere Daten erforderlich, die die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern erhellen. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Zahlen für das Jahr 2005 ganz überwiegend Abrechnungen nach dem alten Vergütungsrecht enthalten. Erst ab Oktober 2005 wird auch nach der neuen Vergütung abgerechnet.

Das Jahr 2005 dürfte auch von einem steuernden Verhalten der Berufsbetreuer im Vorgriff auf die Gesetzesänderungen geprägt sein. Das spiegelt sich natürlich ebenfalls in den Kosten, ohne dass dies Aussagen zur langfristigen Entwicklung zulässt. Auf die Zahlen aus dem Jahr 2005, die mir statistisch aufbereitet aus allen Bundesländern erst gegen Ende des Jahres vorliegen werden, wird man daher insgesamt keine zuverlässige Entwicklungsaussage zur Auswirkung der Pauschalvergütung stützen können.

Anlass zur Sorge geben die Haushaltszahlen für die ersten Monate 2006. Hier zeichnet sich im Verhältnis zu den Vergleichsmonaten 2005 zur Zeit ein sehr deutlicher Anstieg der Kosten ab, der für das 1. Quartal um 30 % liegt. Dabei sind in den einzelnen Monaten ganz erhebliche Schwankungen festzustellen.

Die Länder sehen diese Entwicklung natürlich mit großer Sorge. Man wird auch hier zunächst den weiteren Jahresverlauf abwarten müssen, um eine fundierte Beurteilung und Prognose zu erhalten. Aber wir haben Anlass, die Kostenentwicklung 2006 schon im Verlauf des Jahres gründlich zu beobachten und zu analysieren.

Damit wir sicher sein können, dass die Reform ihre Ziele erreicht, hat das Bundesministerium der Justiz es übernommen, die Auswirkungen durch eine Rechtstatsachenforschung unverzüglich zu evaluieren. Über die soeben angesprochenen Entwicklungstendenzen – insbesondere die derzeit zu befürchtende Kostensteigerung – können wir im Moment nur mutmaßen und ich bin daher froh, dass ein Team von Wissenschaftlern die Auswirkungen des Gesetzes seit Juli 2005 bis Ende 2007 untersucht. Nur so können wir Veränderungen aufgrund der neuen Rechtslage feststellen und Aufschluss über die Ursachen erhalten.

Um die Kostenentwicklung zu beurteilen, müssen wir auch die Entwicklung bei den Betreuungszahlen kennen. Um Auswirkungen auf die Qualität der Betreuung erkennen zu können, brauchen wir Erhebungen zum Umfang der Betreuungen bei den einzelnen Betreuern. Wir müssen wissen, ob es Verlagerung von Betreuungen auf die Betreuungsbehörden gibt und wie sich der Anteil der ehrenamtlichen zur beruflichen Betreuung verhält. Dies erfordert nicht nur die Auswertung von Statistiken, sondern auch die Mitwirkung der zu befragenden Berufskreise.

Verschiedene Landesjustizverwaltungen berichten aus der gerichtlichen Praxis, dass es bei den Berufsbetreuern zu einem gewissen Hortungseffekt bei den Betreuungen gekommen sei. Dies kann einerseits durch Eindeckung mit weiteren Betreuungen geschehen, andererseits aber auch dadurch, dass Betreuungen, die zur Abgabe an Ehrenamtler geeignet sind, nicht abgegeben werden. Dadurch gehen ehrenamtliche Betreuer leer aus.

Diese Beobachtungen sind noch keinesfalls durch Erhebungen fundiert. Fest steht aber, dass ein solcher Effekt dringend vermieden werden muss. Eine deutliche Verlagerung von der ehrenamtlichen zur beruflichen Betreuung läuft dem Erforderlichkeitsgrundsatz zuwider und würde sich bei den Kosten massiv auswirken. Auch hier ist also die intensive Mitwirkung der Betreuungsbehörden bei der Betreuerauswahl gefordert, um aufkommenden Missständen möglichst frühzeitig zu begegnen.

Der Gesetzgeber hat deshalb bei der Neuregelung vorgesehen, dass die Betreuungsbehörden bei ihrem Betreuervorschlag auch den Umfang der vom Betreuer bereits geführten Betreuungen an das Vormundschaftsgericht mitteilen. Für den Auslastungsgrad des Betreuers kann jetzt nicht nur die Anzahl der Betreuungen, sondern auch die der Vergütung zugrunde zu legenden Stundenzahl herangezogen werden.

Vereinzelte sind aus Gerichtsbezirken Beschwerden laut geworden, dass die Berufsbetreuer sich nicht im erforderlichen Umfang um die Betreuten kümmern. Auch diese Aussage wird man ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände nicht sinnvoll bewerten können. Die Evaluation wird diesen Umstand daher ebenfalls zu untersuchen haben. Die Betreuungsbehörden werden aber bereits jetzt schon beim Vorschlag des Betreuers auf solche ihr bekannt werdenden Umstände ein Augenmerk richten müssen.

Aus den Eingaben an das Bundesministerium der Justiz kann ich berichten, dass diese ganz überwiegend sehr spezielle Sonderfälle von Betreuungen mit einem sehr geringem zeitlichen

Aufwand betreffen, die jetzt durch die deutlich höheren Kosten der Pauschalvergütung auffallen. So beispielsweise in einem Fall, in dem neben einem ehrenamtlichen Betreuer ein Berufsbetreuer bestellt ist, der in einem äußerst geringfügigen Aufgabenkreis nur punktuell tätig wird und nun während des ganzen Jahres die Pauschalvergütung erhält. Ich gehe davon aus, dass aufgrund der neuen Vergütungsregelung in diesen Fällen verstärkt auch andere Hilfen in den Blick kommen werden, mit denen eine zusätzliche berufsmäßige Betreuung vermieden werden kann bzw. die Betreuung auf das tatsächlich erforderliche Maß zurückgeführt wird.

Die inzwischen zur Vergütung vorliegende obergerichtliche Rechtsprechung lässt bisher keine Anwendungsprobleme erkennen. So ist inzwischen etwa klargestellt, dass es bei der Abrechnung für die Dauer der Betreuung auf die erstmalige Bestellung eines Betreuers – auch wenn es sich bei der Erstbestellung um einen ehrenamtlichen Betreuer handelt – ankommt. Die Gerichte sind dabei insgesamt bestrebt, die Bedeutung der Pauschalen gemäß dem Willen des Gesetzgebers als harte Pauschalen heraus zu stellen, die keine Ausnahmen zulassen. Sie halten die Neuregelung im Hinblick auf die zugrunde gelegte Mischkalkulation auch für verhältnismäßig.

Zu berichten ist schließlich von einem erneuten Tätigwerden des Gesetzgebers bei § 8 Betreuungsbehördengesetz. Auf Antrag Hamburgs hat der Bundesrat inzwischen die Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Ergänzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen für die Datenerhebung und -verwendung der Betreuungsbehörde in den Bundestag beschlossen. Darin werden die grundsätzliche Befugnis der Betreuungsbehörde zur Datenerhebung auf Veranlassung des Vormundschaftsgerichts für die Sachverhaltsfeststellung und den Betreuungsvorschlag, der Vorrang der Datenerhebung beim Betroffenen selbst und die Voraussetzungen, unter denen eine Datenerhebung bei Dritten zulässig ist, geregelt. Die Bundesregierung begrüßt die Zielrichtung des Entwurfs, wird jedoch noch ergänzende Vorschläge zu den Details machen. Darüber hinaus soll auch die Frage geprüft werden, ob über den Datentransfer zwischen Betreuungsbehörde und Vormundschaftsgericht hinaus Aufgaben der Betreuungsbehörde nach § 8 Betreuungsbehördengesetz auch eine Datenerhebung und -verwendung in eigener Zuständigkeit erfordern. Hierfür wäre ebenfalls eine bereichsspezifische gesetzliche Ermächtigung nötig. Das Bundesministerium der Justiz beabsichtigt, diese Fragen mit Vertretern aus Ihrem Kreis zu gegebener – nicht allzu ferner – Zeit zu erörtern. Ich darf Sie daher schon heute bitten, einer diesbezüglichen Einladung nach Möglichkeit zu folgen.

Gesetzliche Regelungen haben einen umso effektiveren Wirkungsgrad, je besser sie die Praxis abbilden. Dazu sind wir auf Ihre Erfahrungen und Ihren Sachverstand angewiesen.

Das Thema Strukturreform hat – auch angesichts der sich abzeichnenden Entwicklung - weiterhin Bedeutung. Allerdings halte ich ein Aufgreifen zum jetzigen Zeitpunkt nicht für sinnvoll. Auch hier müssen die Ergebnisse der Rechtstatsachenforschung zur Evaluierung der jüngsten Reform abgewartet werden, damit die Erkenntnisse für die Möglichkeiten einer sinnvollen Strukturreform nutzbar gemacht werden können.

III. Evaluierung

Ich komme noch einmal auf die Evaluierung zu sprechen. Im Herbst letzten Jahres wurden die Fragebögen zur ersten Befragung an freiberufliche Betreuer, Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden verschickt. Diese Fragebögen sollen maßgebliche Gesichtspunkte der Betreuungspraxis zum Zeitpunkt 31. Dezember 2004 – also den Sachstand nach bisherigem Recht – erfassen. Der Rücklauf aus der Befragung ist bei allen drei Adressatenkreisen – trotz verschiedener Versendungsphasen - gut gewesen und wird flächendeckend repräsentative Aussagen zulassen.

In diesem Zusammenhang möchte ich Ihnen als Behördenleiterinnen und Leitern ganz besonders für Ihre Unterstützung bei dieser Befragung danken. Zirka 300 Betreuungsbehörden haben geantwortet, was etwa 66 Prozent entspricht.

Die Befragung wird bei den Betreuungsbehörden noch einmal wiederholt werden, und zwar ab dem 3. Quartal 2007 zum Stichtag 31. Dezember 2006. Das erste und zweite Halbjahr 2005 wird durch 6 qualitative Fallstudien bei exemplarisch ausgewählten Betreuungsbehörden überprüft werden. Auf diese Weise soll die Arbeitsbelastung der Betreuungsbehörden ermittelt werden, die in den einzelnen Aufgabenbereichen anfällt, und welche Verschiebungen sich ergeben. Ich weiß, dass damit zusätzliche Arbeit für Sie verbunden ist, aber ich möchte Sie ganz herzlich bitten, diesen Aufwand im Interesse des gemeinsamen Ziels

guter Betreuung nicht zu scheuen. Ihre Antworten sind für einen verlässlichen Überblick über die Wirkungen der Reform sehr wichtig.

Ich darf Ihnen versichern, dass wir als Auftraggeber der Evaluationsforschung ebenso wie das Forscherteam selbst ergebnisoffen im Interesse der Gewinnung objektiver Erkenntnisse dieses Forschungsvorhaben durchführen.

Die Fragestellungen sind vom Institut in Zusammenarbeit mit dem Forschungsbeirat entwickelt worden. Ich bin dankbar, dass die Betreuungsbehörden im Forschungsbeirat vertreten sind und das Evaluationsprojekt mit ihrer Sachkenntnis und Erfahrung fördern. Wir hoffen, dass wir im Rahmen dieser Untersuchung daher Antworten zu den Ihnen und uns auf dem Herzen liegenden Fragen erhalten.

Jetzt stehen erst einmal die Themen Ihrer diesjährigen Tagung an. Sie werden Fragestellungen und Antworten in den Vorträgen und Arbeitsgruppen erarbeiten. Auch Ihre Tagungsergebnisse werden die Umsetzung der Reform zum Wohl der Betreuten unterstützen. Hierzu wünsche ich Ihnen allen einen sehr erfolgreichen Tagungsverlauf.