



BGT
Betreuungsgerichtstag e.V.

Stellungnahme des Betreuungsgerichtstags e.V zu:

Vergütung von Berufsbetreuern
Vorlage 17/913
Anhörung des Rechtsausschusses am 13.02.2019

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE NEUDRUCK STELLUNGNAHME 17/916 A14
--

Fragenkatalog für die Sachverständigen:

**1. Welche Forderungen ziehen Sie aus dem Abschlussbericht der rechtstat-
sächlichen Untersuchung zur Qualität in der rechtlichen Betreuung und welche
wesentlichen Qualitätsmängel und deren Ursachen wurden nach Ihrer Auffas-
sung aufgezeigt?**

Die Weiterentwicklung des deutschen Betreuungsrechts mit dem Ziel, die Grundsätze der seit 2009 in Deutschland geltenden UN-Behindertenrechtskonvention in der Rechtspraxis deutlich besser umzusetzen, ist nach unserer Auffassung alternativlos. Der Abschlussbericht zeigt auf, dass es in der Praxis in allen Bereichen – Gerichte, Behörden, Vereine, ehrenamtliche wie berufliche Betreuung - nicht unerhebliche Umsetzungsdefizite gibt.

Die aktuellen Rahmenbedingungen (zu wenig Geld, zu wenig Zeit) bei den beruflich geführten Betreuungen fördern die ersetzende Entscheidungsfindung und erschweren durchgängig und verhindern in vielen Fällen die unterstützte Entscheidungsfindung. Aber nur diese sichert eine qualitativ gute Betreuung im Sinne der UN-BRK. Gerichte und Behörden sind vielfach personell nicht ausreichend ausgestattet. Gerichte können daher ihren Pflichten, gerade bei Menschen mit Handicaps ausreichend Zeit für Anhörungen, Anliegen und Beschwerden aufzubringen, nicht im erforderlichen Umfang nachkommen. Sie sind auch nicht in der Lage, Betreuer ausreichend und wirksam zu kontrollieren. Behörden können ihren Verpflichtungen zur Vermittlung von „anderen Hilfen“ häufig nur unzureichend umsetzen.

Bei den Betreuungsvereinen wurde eine beträchtliche Finanzierungslücke ermittelt. Betreuungsvereine sollen insbesondere die Ehrenamtlichen unterstützen, um eine qualitativ gute Betreuung zu gewährleisten (sog. Querschnittstätigkeit). Auf eine ge-

förderte Stelle für den Querschnittsbereich kommen bundesweit 4.000 (!) ehrenamtlich geführte Betreuungen. Es besteht dringender Handlungsbedarf bei den Rahmenbedingungen für die Querschnittsarbeit. Diese müssen bundesweit verbessert werden. Die Verantwortung dafür liegt bei den Ländern und den Kommunen.

2. Worin besteht für Sie akuter Handlungsbedarf in der Betreuung mit Blick auf die Vergütung?

Um weitere Qualitätsverschlechterungen vom Betreuungssystem fernzuhalten, den Beruf für Nachwuchs (wieder) attraktiv zu machen und die weitere Schließung von Betreuungsvereinen zu verhindern, ist eine an den realen Kosten orientierte Anpassung der Vergütung von Angestellten der Vereine dringend erforderlich.

3. Ist Ihrer Meinung nach der zeitliche Aufwand für eine Betreuung seit Einführung der pauschalierten Vergütung gestiegen?

Durch zahlreiche Veränderungen in der Sozialgesetzgebung (z.B. ALG II Reform mit erheblichen Mitwirkungspflichten, Ablösung des BSHG durch komplexeres SGB XII, Pflegestärkungsgesetz, Krankenversicherungsrecht etc.) entstanden in der Betreuungsführung neue und zeitaufwändigere Antragsverfahren. Eine ambulante Versorgung der Betreuten ist (glücklicherweise) häufiger möglich. Die Installation, Steuerung und Kontrolle der ambulanten Versorgung ist aber auch immer komplexer und zeitaufwändiger geworden. Durch die grundlegende Reform der Eingliederungshilfe im BTHG ist ein enormer zusätzlicher Aufwand für die rechtliche Betreuung zu erwarten. Auch nach 2005 erfolgten Änderungen des Betreuungsrechts in §§ 1901a bis c, 1904 und 1906 BGB (Patientenverfügungen, schwerwiegende medizinische Behandlungsentscheidungen insbesondere am Lebensende, Zwangsbehandlungsentscheidungen) bringen einen erhöhten Aufwand mit sich.

4. Welche Rolle spielen ‚Ausnahmefälle‘ (also Fälle mit besonders zeitlicher Intensität) bei der Vergütung der Betreuer/innen?

Die Studien haben bestätigt, dass es den typischen, stereotypen Betreuungsfall nicht gibt. Aufwändige Betreuungen sind tägliche Praxis für jeden guten Berufs- und Vereinsbetreuer. Durch das pauschale System müssten sie durch weniger aufwändige

Betreuungen „gegenfinanziert“ werden. Diese sollen aber ehrenamtlichen Betreuern übergeben werden. Gerichte bestellen bei komplexen und aufwändigen Betreuungen völlig zurecht besonders qualifizierte Betreuer.

5. Halten Sie das derzeitige Pauschalvergütungssystem im Grundsatz – unabhängig von der derzeitigen Vergütungshöhe und den derzeitigen Stundenansätzen – für erhaltenswert, oder wie könnte ein alternatives Vergütungssystem ausgestattet werden?

Grundsätzlich setzt das gegenwärtige Vergütungssystem Anreize, die nicht mit der UN-BRK konform gehen, da es Fallzahlen und schlankes Verwaltungshandeln belohnt und nicht persönlichen Kontakt, Beratung und Unterstützung bei der Entscheidungsfindung. Aus Sicht der Betroffenen sollten berufliche Betreuungen nach individuellem Aufwand auf Basis der konkreten Unterstützungsbedarfe vergütet werden, um die passgenaue personenzentrierte Unterstützung zu bekommen, die benötigt wird.

Der Sozialbericht der Betreuungsbehörde sollte eine Einschätzung des voraussichtlich zunächst erforderlichen Aufwands enthalten. Innerhalb der ersten Monate wäre eine verbindliche Betreuungsplanung zu erstellen, die auch den Umfang der Vergütung umfasst. Die Planung wäre in halb- oder ganzjährigen Schritten fortzuschreiben.

Die Gerichte können schon heute „in geeigneten Fällen“ Betreuungspläne zu Beginn der Betreuung anfordern und sollten dies zukünftig auch regelmäßig tun. Zu Beginn einer Betreuung sollte das Einführungsgespräch zwischen Rechtspfleger, betreuender und betreuter Person verpflichtend sein.

Übergangsweise sollte das bestehende Pauschalsystem modifiziert werden. Eine Differenzierung der Stundenansätze könnte sich an wenigen einfach zu handhabenden Kriterien orientieren, die Umfang, Bedeutung und Schwierigkeit der Arbeit besser berücksichtigen als die heutigen Regelungen (Dauer der Betreuung, Aufenthaltsort, Vermögen). Es könnten besonders zeitintensive Verfahrensteile wie Wohnungs- und Aufenthaltswechsel, besondere Genehmigungsverfahren wie bei Freiheitsentziehungen

den Maßnahmen, einschneidenden Entscheidung am Lebensende, Unterbringung und Zwangsbehandlung mit besonderen Pauschalen versehen werden.

6. Mit dem vom Deutschen Bundestag am 18. Mai 2017 beschlossenen Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitsfürsorge und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung (Drucksache 18/12427) ist eine Erhöhung der Stundensätze um 15 Prozent vorgesehen. Halten Sie diese Anpassung für sachgerecht?

Die Studie zeigt, dass die Stundensätze um 25 % und die Stundenansätze um 24 % zu niedrig angesetzt sind. Insofern sind 15 % nicht ausreichend. Kurzfristig ist jedoch eine einfache prozentuale Anpassung im jetzigen System notwendig, um bestehende Strukturen zu erhalten, die weitere Abwanderung fähiger Berufsbetreuer in andere Arbeitsfelder zu verhindern und die Existenz der Betreuungsvereine nicht noch stärker zu gefährden.

7. Wie sollte künftig die Bestellung/Zulassung und Aufsicht von Betreuer/innen erfolgen und welcher Ausbildungs-/Qualifikationsgrundlage bedarf es dazu?

Um einheitliche Standards zu sichern, sollten (überörtlich/bundesweit) einheitliche Qualitätsanforderungen an rechtliche Betreuer definiert und in einem Zulassungsverfahren geregelt werden. Hinsichtlich Ausbildung und technischer Ausstattung sind Mindeststandards festzulegen.

Nach den bisherigen Erfahrungen erscheinen als geeignete Vorbereitung für die berufliche Tätigkeit als Betreuer Abschlüsse in der Sozialarbeit oder Sozialpädagogik, Behindertenpädagogik, Psychologie, Jura, Verwaltungswirtschaft, Betriebswirtschaft, Erziehung und pflegerischen Berufen geeignet. Eine zusätzliche Qualifikation für die Aufgaben einer Betreuerin oder eines Betreuers, wie sie als modularisiertes Konzept von den Berufsverbänden und dem Betreuungsgerichtstag entwickelt und von Crefeld, Fesel und Klie (BtPrax 2004) bereits beschrieben wurde, sowie eine mindestens dreijährige Praxis im ursprünglichen Ausbildungsberuf vor Aufnahme der beruflichen Betreuertätigkeit sind wünschenswert¹.

8. Welche Rolle spielt das Ehrenamt hinsichtlich der beruflich tätigen Betreuer/innen?

Ehrenamtliche Betreuung durch Familienangehörige ist schon aus verfassungsrechtlichen Gründen vorrangig, solange sie dem tatsächlichen oder mutmaßlichen Willen Betroffener entspricht und Eignung gegeben ist. Ehrenamtliche Fremdbetreuung ist Ausdruck zivilgesellschaftlichen Engagements und gelebte gesellschaftliche Solidarität. Damit ehrenamtliche Betreuung im Interesse der Betreuten entsprechend den Anforderungen von Art. 12 UN-BRK geleistet werden kann, muss eine verbindliche und qualifizierte Einführung, Anleitung und Begleitung gesichert sein. Das erfordert eine entsprechende Ausstattung der Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden auf örtlicher Ebene.

Ehrenamtliche und berufliche Betreuung ergänzen einander und sollten auch deutlicher so ausgestaltet und genutzt werden, z.B. durch Tandembetreuungen, regelhafte Vertretungsregelungen, Aufgabenkreisverteilung oder auch kontrollierende Gegenbetreuungen.

9. Was ist Ihr Verständnis von Qualität in der rechtlichen Betreuung und wie kann diese gesichert werden?

Rechtliche Betreuung ist Beratung, Unterstützung und Schutz von Menschen mit Handicap, die teilweise oder ganz eigene Angelegenheiten nicht ausreichend wahrnehmen können.

Wenn die Vertretungsbefugnis des Betreuers nur nachrangig eingesetzt und der Betreute in seinen Entscheidungen unterstützt wird, ist dies ein Merkmal von besonderer Qualität: „Helfen mit Händen in den Hosentaschen!“

Kurz: Wenn der Betreute und sein Selbstbestimmungsrecht in den Mittelpunkt des Handelns gerückt werden.

10. Welche Reformvorschläge gibt es, das Betreuungsrecht konsequenter i. S. der UN-Behindertenrechtskonvention zu verändern?

Die Ausrichtung der Betreuung an der Selbstbestimmung der betroffenen Person und deren Wünschen und Vorstellung sollte im Gesetzestext konkretisiert werden, da auch heute noch der Begriff des „Wohls“ falsch und paternalistisch verstanden wird. Die Art der Aufgabenerfüllung bei der Betreuung durch unterstützte Entscheidungsfindung und unterstützendes Handeln sollte im Gesetzestexten konkretisiert werden (§§ 1901, 1902 BGB). Allerdings ist die Methodik teilweise erst neu zu entwickeln.

Eine Neuausrichtung des Bestellungsverfahrens auf den konkreten Unterstützungsbedarf bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen Betroffener erfordert ein Verfahren, das kommunale Betreuungsbehörden und qualifizierte und unabhängige, nicht vom Gericht ausgewählte Verfahrenspfleger auf Augenhöhe kontrollierend an die Seite des Betroffenen stellt.

Der Wunschvorrang der Betroffenen bei der Auswahl sollte wieder stärker im Gesetz verankert werden. (Es besteht z.B. keine Notwendigkeit, einem Selbstzahler einen Betreuer an die Seite zu stellen, den er nicht wünscht, gleichgültig, ob es sich um einen ehrenamtlichen oder beruflichen Betreuer handelt.)

Die verfahrensrechtliche Stellung des Betreuten in Verwaltungsverfahren und in gerichtlichen Verfahren ist zu ändern. Unterstützung durch den Betreuer im Verfahren sollte möglich sein, ohne dass die Beteiligung des Betreuers zum Ausschluss des Betreuten vom Verfahren führt. § 53 ZPO, auf den zahlreiche Verfahrensordnungen verweisen, ist entsprechend anzupassen.

11. Mit welcher anderen selbstständigen Tätigkeit ist die beruflich geführte rechtliche Betreuung Ihrer Ansicht nach vergleichbar?

Rechtsbeistand und Rechtsanwalt dürften am ehesten vergleichbare Aufgaben haben, allerdings ist die Anforderung an Rechtliche Betreuung komplexer: Wegen der Handicaps von Betreuten sind häufig sehr viel höhere Anforderungen an Kommunikationsfähigkeiten und Einfühlungsvermögen zu stellen.

12. Übernehmen Ihrer Ansicht nach rechtliche Betreuer Aufgaben, die eigentlich von Sozialleistungsträgern zu erfüllen sind? Wenn ja, welche sind das?

Nach den Ergebnissen der vom BMJV in Auftrag gegebenen Studie zu vorgelagerten anderen Hilfen ist die Durchsetzung von Sozialleistungen ein Schwerpunkt der Betreuer Tätigkeit. Das heißt nicht, dass bei guter und ausführlicher Beratung durch die Sozialleistungsträger, wie sie das Sozialgesetzbuch vorsieht, alle diese Betreuungen vermieden werden könnten. Wir teilen aber die Einschätzung, dass Sozialleistungsträger bei bestehender Betreuung dazu neigen, ablauforientiert und zur Vereinfachung sich vorwiegend an den Betreuer wenden ohne den Betreuten einzubinden.

Im Verfahren zur Bestellung eines Betreuers hat das Gericht einen Sozialbericht der Betreuungsbehörde einzuholen. Diese hat nach § 4 Abs. 2 Satz 2 BtBG generell die Pflicht, bei einer Beratung der betroffenen Person eine andere mögliche Hilfe zu vermitteln, die geeignet ist, ohne Betreuerbestellung eine ausreichende Unterstützung zu leisten. Eine bessere Ausstattung der Betreuungsbehörden mit geeignetem Personal und eine Organisation innerhalb der kommunalen Strukturen, die ihre Unabhängigkeit von Sozialleistungsträgern gewährleistet, wären geeignet, Betreuungen in einem gewissen Umfang zu vermeiden.

13. Falls einheitliche Standards, beispielsweise eine leistungsorientierte Pauschalvergütung, bei der Ausübung der Betreuungsmaßnahmen nach einem festen Kriterienkatalog gesetzt werden sollen, welche konkreten Kriterien würden Sie hierfür heranziehen?

Wenn wir die Frage richtig verstanden haben, sollte wohl Betreuerhandeln, dass typischerweise zeitaufwändig ist oder sein kann, hier beschrieben werden. Hierzu ist auf die Antworten zu Frage 5 zu verweisen: Lebenssituationen, wie Wohnungs- und Aufenthaltswechsel, Entscheidungen über freiheitsentziehenden Maßnahmen, Unterbringung und Zwangsbehandlung oder medizinische Maßnahmen am Lebensende, sind wegen ihrer möglichen Eingriffsintensität mit besonderem Zeitaufwand insbesondere auch für Kommunikation mit der betroffenen Person verbunden und sollten mit gesonderten Aufwandspauschalen versehen werden.

Ab 2020 macht auch eine Unterscheidung nach der Wohnform angesichts der Veränderungen durch das BTHG kaum noch Sinn.

Die zeitliche Dauer einer rechtlichen Betreuung ist zwar ab dem 3. Jahr meist mit der Abnahme von zeitlichem Aufwand verbunden, typischerweise aber nicht bei Personen mit psychischen Erkrankungen, die immer wieder eine intensive ambulante oder stationäre Versorgung erfordern.

14. Ist eine Reform der Aufteilung der Betreuung in ehrenamtliche und hauptberufliche Betreuer bzw. in selbstständige Betreuer, behördliche Betreuer sowie angestellte (Vereins-) Betreuer notwendig und welche vergütungs- und versicherungstechnischen Änderungen wären hierfür sinnvoll?

An beruflich tätige Betreuer kann der Gesetzgeber höhere Anforderungen stellen, als an Angehörige oder ehrenamtliche Betreuer. Das bedeutet aus unserer Sicht jedoch nicht, dass an Angehörige und ehrenamtliche Betreuer keine Mindestanforderungen zu stellen sind. Für Angehörige ist es wichtig, dass sie dafür sensibilisiert werden, dass der Willen des Betreuten im Zentrum des Handelns steht.

15. Sehen Sie eine allgemein verpflichtende Haftpflichtversicherung für Berufsbetreuer als notwendig an oder ist die derzeitige Regelung, eine Prüfung durch die Betreuungsbehörde als Standardvoraussetzung nach § 1897 Abs. 7 BGB, ausreichend?

Nach den Erhebungen in der ISG-Studie haben 93% der selbstständigen Berufsbetreuer eine Berufs-, Betriebs- oder Bürohaftpflichtversicherung; 6% haben keine und 1% gibt an, dass es ihnen unbekannt ist, ob sie eine solche Versicherung haben. Die besonders wichtige Vermögensschadenhaftpflichtversicherung haben mit 98% so gut wie alle selbstständigen Berufsbetreuer. Insofern besteht schon heute ein weitreichender Schutz (vgl. Qualität in der rechtlichen Betreuung, Matta, Engels u.a. Seite 159). Da im Schadensfalle auch die Betreuten erheblich finanziell geschädigt werden können, halten wir es für dennoch angemessen, wenn die Haftpflichtversicherung verpflichtend wird.

ⁱVgl. Forderung der Verbände des Betreuungswesens unter : https://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Tagungen/Badischer_BGT/09/Abschlusserklaerung_Eignungskriterien.pdf