



Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Seite 1 von 1

02.07.2018

Herrn Vorsitzenden
des Rechtsausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Dr. Werner Pfeil MdL
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**VORLAGE
17/913**

A14

Aktenzeichen
3475 - II. 45
bei Antwort bitte angeben

Bearbeiterin: Frau Bogumil
Telefon: 0211 8792-385

nachrichtlich :

Rechtsausschuss des Landtags
- Referat I 1 -
40221 Düsseldorf

**TOP 13 der Tagesordnung des Rechtsausschusses des Landtags
am 4. Juli 2018**

Vergütung der Berufsbetreuer
Schriftlicher Bericht der Landesregierung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

als Anlage übersende ich den öffentlichen Bericht der Landesregierung
zu TOP 13 der Sitzung des Rechtsausschusses am 4. Juli 2018 nebst
Anlage zur Weiterleitung an die Mitglieder des Rechtsausschusses.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Biesenbach

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Martin-Luther-Platz 40
40212 Düsseldorf
Telefon: 0211 8792-0
Telefax: 0211 8792-456
poststelle@jm.nrw.de
www.justiz.nrw



**Ministerium der Justiz
des Landes Nordrhein-Westfalen**

17. Sitzung des Rechtsausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 4. Juli 2018

Schriftlicher Bericht zu TOP 13:

„Vergütung der Berufsbetreuer“

I.

Der Deutsche Bundestag hat am 18. Mai 2017 das „Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitsversorgung und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung“ beschlossen. Die Mitwirkung des Bundesrates war für die Sitzung am 7. Juli 2017 vorgesehen. Der Punkt wurde indes von der Tagesordnung abgesetzt, da sich für das Gesetz im Bundesrat keine Zustimmungsmehrheit abzeichnete.

Der Diskontinuität unterfallen nur solche in den Bundestag eingebrachte Gesetzentwürfe, die von ihm nicht abschließend behandelt wurden. Liegt jedoch ein Gesetzesbeschluss des Bundestages vor, greift der Grundsatz der Diskontinuität nicht. Das o.g. Gesetz ist daher weiter im Bundesratsverfahren anhängig, da derzeit noch nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Bundesrat durch den seit einem Jahr nicht erfolgten Wiederaufruf dem Gesetz bereits seine Zustimmung abschließend versagt hat. Es könnte deshalb jederzeit aufgegriffen und beschieden werden. Fände es eine Zustimmungsmehrheit im Bundesrat, wären die dort vorgesehenen Erhöhungen der Vergütungen für die Betreuer von den Ländern zu vollziehen. Eine entsprechende Vorsorge im Haushalt zu treffen, ist daher sachgerecht und geboten. Aktuell zeichnet sich jedoch eine Mehrheitsfähigkeit dieser Vorlage nach wie vor nicht ab.

Jüngst hat sich die 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 6./7. Juni 2018 in einem einmütigen Beschluss, der diesem Bericht als Anlage beigefügt ist, mit den durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz initiierten Forschungsvorhaben zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes und zur Qualität in der rechtlichen Betreuung befasst. Einigkeit besteht darin (Ziff. 2 des Beschlusses), dass die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der beiden Studien in Teilen zu hinterfragen sind, wie dies in einer detaillierten Stellungnahme, die dem Beschluss als Anlage beigefügt ist, im Einzelnen dargelegt wurde. Zugleich haben die Länder in dem Beschluss (Ziff. 4) wichtige Eckpunkte für die weiteren Beratungen zur Ausgestaltung des Betreuungswesens festgehalten und betont, dass auch eine zeitnahe Vergütungsanpassung qualitätsorientiert erfolgen muss und nicht isoliert von der laufenden Strukturdebatte erfolgen darf (Ziff. 4 a.E.).

Das Bundesministerium hat mit einer Auftaktveranstaltung vom 20. Juni 2018 einen partizipatorischen Diskussionsprozess „Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht“ aufgesetzt, der unter Einbeziehung einer Vielzahl von Interessengruppen, Fachleuten und den Ländern in ca. eineinhalb Jahren Handlungsoptionen fachlich konkretisieren soll.

II.

Den Ländern obliegt im geltenden System allein die Finanzierung der Betreuervergütung. Angesichts der enormen Steigerungsraten, die die Aufwendungen auch in Nordrhein-Westfalen erfahren haben (von 1,2 Mio. Euro in 1992 über 32 Mio. Euro in 1996 bis zu 213 Mio. € in 2017) gilt es, die Ressourcenverantwortung, die im Zusammenspiel der Akteure letztlich allein die Länder trifft, ernst zu nehmen.

Die Landesregierung sieht durchaus, dass am Ende des Prozesses voraussichtlich zusätzliche Mittel in das System der rechtlichen Betreuung gegeben werden müssen. Vergütungsfragen lassen sich von Strukturfragen indes nicht trennen. Zum einen können Änderungen in den Strukturen zu erheblichen Mehrbelastungen der Länder auch außerhalb der eigentlichen Betreuervergütung führen. Zum anderen setzt sich das geltende System der Vergütungspauschalen aus verschiedenen Parametern zusammen (Unterbringungssituation, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Stundenansätze und Stundensätze). Jede Veränderung einzelner dieser Parameter führt zu Multiplikationseffekten, die sorgfältig zu berücksichtigen sein werden. Am Ende wird es darum gehen, ein austariertes Vergütungsmodell zu schaffen, das die richtigen Anreize für eine qualitätsorientierte rechtliche Betreuung setzt, und die zur Verfügung stehenden Mittel zum Wohle des Funktionierens des Betreuungswesens insgesamt optimal zu nutzen.

Über die Frage, ob es angesichts dieser Herausforderung möglich ist, Vergütungsfragen auch zeitnah vor einer abschließenden Klärung der Strukturfragen zu regeln, sind Bund und Länder zurzeit im Gespräch.



Frühjahrskonferenz

6. und 7. Juni 2018

Beschluss

Baden-Württemberg
Bayern
Berlin
Brandenburg
Bremen
Hamburg
Hessen
Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Sachsen
Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein
Thüringen

TOP I.6 Reform des Betreuungsrechts – Strukturelle Änderungen an der Schnittstelle zum Sozial- recht und qualitätsorientierte Anpassung der Vergütung

Berichterstattung: Nordrhein-Westfalen, Bremen, Mecklenburg-
Vorpommern, Saarland, Sachsen, Schles-
wig-Holstein

1. Die Justizministerinnen und Justizminister begrüßen, dass mit dem Abschluss der Forschungsvorhaben zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes und zur Qualität in der rechtlichen Betreuung wichtige Beiträge zur Bewertung und Fortentwicklung des Betreuungswesens geleistet wurden.
2. Die Justizministerinnen und Justizminister sind sich darüber einig, dass die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der beiden Studien in Teilen zu hinterfragen sind, wie dies in der diesem Beschluss als Anlage beigefügten detaillierten Stellungnahme im Einzelnen dargelegt wird.
3. Die Justizministerinnen und Justizminister unterstreichen die Notwendigkeit, nach Vorlage der Abschlussberichte die Re-



89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2018 | Thüringen

Baden-Württemberg
Bayern
Berlin
Brandenburg
Bremen
Hamburg
Hessen
Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Sachsen
Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein
Thüringen

formdebatte über das Betreuungswesen nachhaltig fortzuführen. Im Rahmen dieses Prozesses sollen insbesondere die im Bereich des Erforderlichkeitsgrundsatzes, der Betreuungsqualität und der Vergütung gezeigten Defizite angegangen und behoben werden.

4. Die Justizministerinnen und Justizminister betonen, dass das Ziel dieser Debatte insbesondere darin bestehen muss,

- das grundrechtlich und durch die UN-Behindertenrechtskonvention abgesicherte Selbstbestimmungsrecht der hilfebedürftigen Menschen zu stärken; das heißt, ausschließlich soziale Hilfeleistung erfordernde Sachverhalte dürfen nicht mehr systemwidrig Ursache von Betreuerbestellungen werden,
- dass eine Betreuerbestellung daher als „ultima ratio“ erst dann erfolgt, wenn andere Hilfen nicht greifen,
- dass sich die Justiz auf ihre Kernaufgaben konzentriert,
- die Position der Betreuungsbehörde strukturell (innerhalb und außerhalb des gerichtlichen Verfahrens) weiter zu stärken,
- die Betreuungsvereine als wesentliche Träger der Querschnittsarbeit und wichtiges Bindeglied zu den Ehrenamtlichen im Bereich der Betreuung und Vorsorgevollmacht zu stärken,
- dass auch eine zeitnahe Vergütungsanpassung qualitätsorientiert erfolgen muss und nicht isoliert von der laufenden Strukturdebatte erfolgen darf.

5. Die Justizministerinnen und Justizminister bitten den Vorsitzenden der Justizministerkonferenz, diesen Beschluss an die



**89. Konferenz der
Justizministerinnen
und Justizminister
2018 | Thüringen**

Arbeits- und Sozialministerkonferenz und an die Bundesregierung mit der Bitte weiterzuleiten, diesen Reformprozess weiterhin aktiv zu unterstützen.

Baden-Württemberg
Bayern
Berlin
Brandenburg
Bremen
Hamburg
Hessen
Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen
Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz
Saarland
Sachsen
Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein
Thüringen

Stellungnahme der Justizministerinnen und Justizminister der Länder zu den Forschungsvorhaben „Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsgerichtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ und „Qualität in der rechtlichen Betreuung“

Mit dem Abschluss der oben genannten Forschungsvorhaben sowie der Vorlage der beiden Abschlussberichte wurden wichtige Beiträge zur Bewertung und Fortentwicklung des Betreuungswesens geleistet. Im Einzelnen sind die Ergebnisse bzw. die Handlungsempfehlungen der beiden Studien jedoch teils kritisch zu hinterfragen und zu bewerten.

I. Zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“:

Der Paradigmenwechsel im Jahr 1992 von der „Entmündigung“ zur „Betreuung“ hat die Grenzen zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung verschwimmen lassen. Die rechtliche Betreuung wird vermehrt als soziale Wohltat für hilfebedürftige Mitbürger (miss-)verstanden.

Das Forschungsvorhaben zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes hat gezeigt, dass ein erheblicher Anteil der angeordneten Betreuungen vermieden werden könnte. Das Forschungsinstitut kommt zu dem Befund, dass ein Potential zur Vermeidung von rechtlichen Betreuungen durch Nutzung „anderer Hilfen“ in Höhe von 5% bis 15% der Neuverfahren in der Mehrzahl aller Regionen festzustellen ist¹. Nach den Feststellungen des Abschlussberichts beziffern Betreuungsbehörden, Betreuungsrichter und rechtliche Betreuer den Anteil der rechtlichen Betreuung, bei denen die Beantragung, Durchsetzung und Prüfung von Leistungen von Sozialleistungsträgern ganz im Vordergrund der Betreuungstätigkeit steht, auf Werte von 5 % (Betreuungsbehörden)², 10% (Betreuungsrichter)³ bzw. fast 25% (Betreuer). Da die Sozialleistungsträger durch verschiedene sozialrechtliche Vorschriften - so etwa §§ 13 und 16 SGB I, § 10 Abs. 2 SGB XII, § 11 SGB XII - zur Beratung, Unterstützung, Aktivierung und Befähigung von Leistungsberechtigten verpflichtet sind, handelt es sich hier um prinzipiell vermeidbare bzw. zumindest in Bezug auf diese Aufgaben einschränkbare Betreuungen.⁴ Die Ergebnisse belegen daher den bereits vor der Studie verbreiteten Eindruck der Praxis, dass die rechtliche Betreuung im Verhältnis zu dem bestehenden Sozialleistungssystem oftmals als „Ausfallbürge“ fungiert, da die Betroffenen - bedingt durch die Komplexität und die Zugangshürden zu den sozialen Sicherungssystemen, aber auch aufgrund ihrer eigenen Schwierigkeiten bei der

¹ Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“, Band I, S.148.

² Medianwert aus der Befragung der Betreuungsbehörden.

³ Medianwert aus der Befragung der Betreuungsrichter.

⁴ Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“, Band I, S.148.

Mitwirkung - nicht fähig sind, eigenständig die - ihnen rechtlich zustehenden - sozialrechtlichen Hilfen geltend zu machen.

Zahlreiche Betreuungen werden nach den Feststellungen des Forschungsinstituts eingerichtet, „weil Betroffene bei der Geltendmachung und Realisierung ihrer Ansprüche auf Sozialleistungen von den zuständigen Stellen nicht in dem individuell erforderlichen Maße unterstützt werden“⁵. Derartige Betreuungen sind nach den Ergebnissen der Studie nur erforderlich, „weil Hilfen mit einem hinreichend hohen Funktionsniveau in Bezug auf individuelle Assistenz und umfassendes Fallmanagement nicht oder nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen“.⁶ Es fehlt mithin im Bereich der Sozialverwaltung vor Ort an einer zentralen Anlaufstelle und aufsuchenden Hilfsangeboten für Betroffene. Für die Betreuungsgerichte verbleibt damit bei einem faktischen Hilfebedarf des Betroffenen oftmals nur, mangels tatsächlich verfügbarer Alternative den Weg einer - regelmäßig grundrechtseinschränkenden - Betreuerbestellung zu gehen, obgleich diese in einer Vielzahl von Fällen nicht im Rechtssinne erforderlich wäre. Soweit es sich um die Betreuungseinrichtung für voll geschäftsfähige Hilfebedürftige handelt, denen es lediglich an einer Unterstützung im Alltag fehlt, handelt es sich von vorneherein nicht um strukturell justizielle Aufgaben, sondern um originär im Bereich der Sozialverwaltung anzusiedelnde Hilfen.

Als allgemeine und übergreifende Kriterien für besonders wirksame „andere Hilfen“ hat das Forschungsvorhaben die nachfolgenden Punkte analysiert:

- personenzentrierter Aufgabenzuschnitt und Aufgabenverständnis,
- aufsuchende und nachgehende Arbeitsweise,
- Kontinuität der Ansprechpartner und der Hilfe und
- umfangreiche (sozial-)rechtliche Kenntnisse sowie Vertrautheit mit den regionalen Hilfestrukturen⁷.

Auch bestätigen die bisher vorliegenden Ergebnisse erneut das Vorhandensein eines nicht unerheblichen Anteils an Betreuungen, „mit denen sich die anregenden Instanzen von aufwendigen eigenen Aufgaben entlasten, indem diese an einen rechtlichen Betreuer übertragen werden, verbunden mit dem Nebeneffekt einer Verschiebung der Kosten in den Justizhaushalt“⁸.

Diese Ergebnisse sind sowohl vor dem Hintergrund des Erforderlichkeitsgrundsatzes des deutschen Rechts als auch der UN-BRK bedenklich, da sie deutlich werden lassen, dass ein nicht unerheblicher Anteil an Betreuungen letztlich nur aufgrund eines unübersichtlichen und im Ergebnis - mangels für die Betroffenen gegebener Verständlichkeit - unzureichenden Sozialsystems angeordnet wird. In all diesen Fällen ist

⁵ Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“, Band I, S.147.

⁶ Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“, Band I, S. 148.

⁷ Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“, Band I, S. 150.

⁸ Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“, Band I, S. 147f.

die Bestellung eines Betreuers nicht die rechtlich gebotene „ultima ratio“, sondern äußerst fragwürdiges Ergebnis unzureichender alternativer Hilfsangebote der Sozialverwaltung.

Eine gesetzliche Präzisierung von Funktion und Wesen der rechtlichen Betreuung und deren Doppelnatur als Grundrechtseingriff und soziale Unterstützungsleistung erscheint angesichts der hier noch immer bestehenden Unklarheiten wünschenswert. Die ausdrückliche Klarstellung der Nachrangigkeit der rechtlichen Betreuung gegenüber den niederschweligen sozialrechtlichen Hilfestellungen im SGB ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

Die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Justiz und kommunalen bzw. bezirklichen Betreuungsbehörden ist unter Berücksichtigung der Forschungsergebnisse auf den Prüfstand zu stellen. Aktuell ist das Betreuungswesen übermäßig auf die Justiz zentriert. Betreuungsbehörden spielen lediglich eine begleitende Rolle, obwohl zur Beurteilung betreuungsrechtlicher Sachverhalte vorrangig sozialpädagogische Kompetenzen und weniger juristische Fachkenntnisse erforderlich sind. Den Betreuungsbehörden mangelt es darüber hinaus an strukturellen Anreizen zur Betreuungsvermeidung, da sie lediglich eine unterstützende Rolle bei der Aufgabenwahrnehmung des Betreuungsgerichts einnehmen und die abschließende Entscheidung über die Betreuerbestellung, die Überwachung der Betreuung sowie die Kostenverantwortung bei der Justiz liegt. Diese lediglich begleitende Rolle der Betreuungsbehörde steht jedoch im klaren Gegensatz zu Art und Inhalt der zu verrichtenden staatlichen Aufgabe, bei der es sich vorrangig um soziale Daseinsfürsorge und weniger um Aufgaben der Rechtspflege handelt. Eine Beseitigung dieser Defizite durch die Neuregelungen des Bundesteilhabegesetzes ist bislang nicht eingetreten und auch zukünftig nicht zu erwarten.

Das in der Studie vorgeschlagene Modell des Fallmanagements bewerten die Justizministerinnen und Justizminister grundsätzlich als positiv: Die Schaffung zusätzlicher personeller Ressourcen bei den Betreuungsbehörden zum Zweck der Vermittlung in andere Hilfen erscheint angesichts der Ergebnisse des Gutachtens zum Erforderlichkeitsgrundsatz zweckmäßig. Auch erscheint es sinnvoll, mit dem Fallmanager eine neue aufsuchende Hilfe zu schaffen, welche eine im Rahmen der bisherigen Hilfen noch nicht vorhandene Form der individuellen Organisations- und Vermittlungsunterstützung schafft. Hierdurch könnten bei Betroffenen, die durch die unübersichtliche sozialrechtliche Angebotslandschaft überfordert sind oder die schlicht nicht in der Lage sind, die für eine Antragstellung erforderliche Eigenorganisation (Zusammensuchen von Unterlagen, etc.) zu leisten, voraussichtlich in relevantem Umfang nicht gebotene Betreuungen vermieden werden.

Dabei handelt es sich um eine der rechtlichen Betreuung vorgelagerte Unterstützung im Verantwortungsbereich der Sozialverwaltung, die keinen Rechtseingriff erfordert und deshalb keine Aufgabe der Justiz darstellen muss. So stellt bereits das For-

schungsvorhaben zutreffend fest, dass auch der Aufgabenzuschnitt des Fall-Managements eine unmittelbare Beteiligung der Justiz nicht erforderlich macht, da es sich „funktionell betrachtet um eine ähnliche Aufgabe handelt, wie sie bereits heute in kommunaler Verantwortung zum Beispiel von den Allgemeinen Sozialdiensten geleistet wird“⁹. Hier aufwendige Doppelstrukturen zu schaffen, ist für die Erreichung der angestrebten Zwecke weder notwendig noch angezeigt. Vielmehr würde es das Wächteramt der Justiz im Sinne des Betroffenen - wie im Kinder- und Jugendhilferecht - stärken, wenn sie nicht zugleich für den Verwaltungsvollzug Verantwortung trüge und auf eine im Sozialrecht verankerte aufsuchende Hilfe zurückgegriffen werden könnte, die die häufige faktische „Alternativlosigkeit“ der Betreuerbestellung beseitigte und dem Richter die Sorge nähme, den Betroffenen ohne Einrichtung der Betreuung letztlich ohne die notwendige praktische Hilfe zu lassen.

Abzulehnen ist eine Finanzierung dieser rein sozialrechtlichen Hilfe durch die Justizseite: Die Schaffung einer justizfinanzierten Stelle zur Vermittlung anderer Hilfen, wie sie durch das Gutachten zum Erforderlichkeitsgrundsatz vorgeschlagen wird, birgt die Gefahr, dass perspektivisch eine zentrale Aufgabe der Betreuungsbehörden kostenmäßig auf die Betreuungsgerichte verlagert wird. Es dürfte zu erwarten sein, dass bei einer Finanzierung der „Fallmanager“ durch die Justiz auf Seiten der Sozialbehörden kein finanzieller Anreiz besteht, die nach dem Gesetz eigentlich bereits jetzt von der Betreuungsbehörde geforderte Vermittlung anderer Hilfen oder die anderen Hilfen selbst in den durch das Gutachten gezeigten defizitären Bereichen auszubauen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Betreuungsbehörden und Träger der Hilfen darauf hoffen, die Fallmanager werden eigene Vermittlungsleistungen bzw. die vorhandenen Unterstützungsangebote teilweise ersetzen (etwa im Bereich Schuldnerberatung, Vermittlung eines Heimplatzes oder einer Einrichtung des betreuten Wohnens, Unterstützung bei Behördenangelegenheiten, etc.).

II. Zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“:

Die Achtung des Willens und der Selbstbestimmung des Betreuten sowie die individuelle Unterstützung durch den rechtlichen Betreuer unter Berücksichtigung des konkreten Bedarfs und der jeweiligen Lebenslage sind als Grundkonstanten einer qualitativen Betreuung von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der Diskussion um die Qualität in der rechtlichen Betreuung muss ferner im Blick behalten werden, dass die ehrenamtliche Führung der rechtlichen Betreuung dem gesetzlichen Leitbild entspricht. Die Zukunft der Betreuungsvereine, insbesondere mit Blick auf die Gewinnung von ehrenamtlich tätigen Betreuern, und die Querschnittsarbeit stellen für die Justizministerinnen und Justizminister insoweit ein besonderes Anliegen dar.

⁹ Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben „Erforderlichkeitsgrundsatz“, Band I, S. 176.

Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in der rechtlichen Betreuung werden von den Justizministerinnen und Justizministern nachdrücklich begrüßt. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass jede Maßnahme auch in einem angemessenen Verhältnis zu den hierdurch anfallenden Kostensteigerungen für die öffentlichen und insbesondere auch für die privaten Haushalte steht.

Angesichts des Umfangs des Forschungsvorhabens soll sich das Positionspapier auf die Ergebnisse zum Zeitaufwand, zur Vergütungssituation und zur Strukturqualität beruflich geführter Betreuungen beschränken:

Einen besonders breiten Raum in der derzeitigen Diskussion nehmen die Ergebnisse des Gutachtens zur Vergütungsfrage ein. Dabei wurde sowohl analysiert, ob die derzeit vergüteten Stundenansätze den tatsächlich anfallenden Zeitaufwand abdecken, als auch, welches Einkommen Berufsbetreuer insgesamt erwirtschaften.

1. Zur Frage der zu vergütenden Stunden je Betreuung

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der tatsächlich erbrachte Zeitaufwand im Durchschnitt um 24 % höher liegt als der vergütete Zeitaufwand,¹⁰ mithin im Durchschnitt nur knapp 80 % der tatsächlich geleisteten Stunden auch bezahlt würden. Ermittelt wurde dies auf der Basis einer Selbsteinschätzung der Berufsbetreuer.

Es bestehen grundsätzliche Bedenken, Parameter einer Vergütungsbestimmung ausschließlich durch eine Einschätzung der Vergütungsempfänger zu ermitteln. Davon unabhängig werfen die Ergebnisse aber auch die Frage auf, ob die Aussage, es würden nur 80 % der erforderlichen Arbeitszeit vergütet, in ihrer Pauschalität zutreffend sein kann.

Ein Grundproblem besteht darin, dass die als erforderlich unterstellte Arbeitszeit schlicht eins zu eins mit der angegebenen Arbeitszeit gleichgesetzt wurde. Diese Gleichstellung trifft allerdings lediglich dann zu, wenn die angegebene Arbeitszeit tatsächlich derjenigen entspricht, die ein durchschnittlich befähigter Betreuer auch aufwenden muss. Gewisse Zweifel hieran sind aufgrund verschiedener Feststellungen der Studie angebracht: So reicht die Bandbreite der durchschnittlich pro Betreuungsfall aufgewendeten Stunden je nach Ausbildung von 5,1 Stunden bei einer pädagogischen Ausbildung bis zu lediglich 3,6 Stunden bei einer kaufmännischen Ausbildung.¹¹ Eine erhebliche Bandbreite zeigt sich auch in der Differenzierung der Tätigkeit nach Arbeitsform von 4,6 Stunden bei einer Einzeltätigkeit ohne Angestellte bis hin zu 3,5 Stunden bei Gemeinschaftsbüros mit Angestellten.¹² Am deutlichsten werden die Unterschiede allerdings, betrachtet man die Anzahl der geführten Betreuungen: Hier ergeben sich Durchschnittswerte von 5,7 Stunden bei Betreuern mit

¹⁰ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 614.

¹¹ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 515.

¹² Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 514.

weniger als 10 Betreuungen bis hin zu 3,4 Stunden bei Betreuern mit 55 und mehr Betreuungen.¹³ Insgesamt scheint die aufgewendete Arbeitszeit also wesentlich von der Person und Organisation des Betreuers und nicht nur von der Schwierigkeit des Betreuungsfalls abzuhängen.

Gewiss kann bei der Festsetzung des vergüteten Zeitaufwands nicht nur der Aufwand berücksichtigt werden, den ein optimal agierender Betreuer benötigt. Keinesfalls ist es aber angezeigt, sich bei der Berechnung auch an diejenigen Betreuern zu orientieren, die allenfalls im Nebenerwerb tätig sind oder ganz am Anfang ihrer Selbständigkeit stehen oder aus anderen Gründen für identische Fälle in deutlichem Umfang mehr Zeit benötigen als ihre Kollegen. Um hier ernsthaft das erforderliche Maß der Arbeitszeit zu ermitteln, wäre es notwendig, die angegebene Arbeitszeit zumindest in ihren Ansätzen auch objektiv auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. In diesem Zusammenhang ist auch an die vor Einführung des Pauschalvergütungssystems bestehende umfangreiche Rechtsprechung zu den Einzelvergütungsabrechnungen der Betreuer zu erinnern. Die Schwierigkeiten in der Grenzziehung zwischen den abrechnungsfähigen Tätigkeiten des rechtlichen Betreuers und sonstigen Tätigkeiten sind zwar durch die Einführung der Pauschalvergütung entfallen. Sie lassen aber vermuten, dass die angegebenen Arbeitszeiten auch Leistungen des Betreuers umfassen könnten, die nicht im Rechtssinne „erforderlich“ sind, um die Angelegenheiten des Betreuten nach Maßgabe des § 1901 BGB rechtlich zu besorgen.

Selbst bei Außerachtlassen auch dieser Zweifel verstellt die pauschale Aussage, es würden nur 80 % der geleisteten Arbeit vergütet, den Blick auf den differenzierteren Hintergrund des Ergebnisses: In der Mehrzahl der geführten Betreuungen reicht die derzeit durchschnittlich vergütete Zeit von 3,3 Stunden nämlich sehr wohl aus bzw. liegt sogar über der tatsächlich aufgewendeten Arbeitszeit.¹⁴ Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die längerfristig dokumentierten Stunden für ausgewählte Betreuungen allenfalls marginal über den vergüteten Umfang hinausgehen und in der Mehrzahl sogar darunter bleiben.¹⁵ Problematisch erscheinen hingegen Ausnahmefälle, die sich offenbar als deutlich zeitintensiver darstellen als der Durchschnitt. So sind nach den Angaben der Befragten in gut 5 % der Fälle mehr als das Dreifache der vergüteten Zeit erforderlich, teilweise sogar bis über das Zehnfache. Derartige Einzelfälle verzerren aber einerseits das Gesamtbild erheblich – rechnet man sie heraus, verbliebe auch nach der reinen Selbsteinschätzung eine Durchschnittszeit von lediglich ca. 3,5 Stunden¹⁶ -, andererseits führt das Herunterbrechen auf einen Durchschnitt dazu, dass man weder dem Ausnahmefall noch den restlichen Fällen gerecht wird: Während bei Betreuern ohne derartige Ausnahmefälle der Stundenan-

¹³ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 513.

¹⁴ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 529, Abb. 333.

¹⁵ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 543.

¹⁶ Exakte Zahlen sind dem Endbericht nicht zu entnehmen. Geht man aber anhand der Daten auf S. 528 f. davon aus, dass in den zeitaufwändigsten 5 % der Fälle im Durchschnitt 15 Stunden pro Monat angefallen sind, so führt dies zu einem Durchschnittswert von 3,52 Stunden pro Monat für die übrigen 95 % der Fälle ($4,1 = (5 \cdot 15 + 95 \cdot x) : 100$).

satz überhöht ist, erfolgt bei denjenigen, die solche Fälle bearbeiten, keine auch nur im Ansatz hinreichende Kompensation. Stellt die hier aufgewendete Zeit also tatsächlich den erforderlichen Zeitaufwand dar, wäre zu überprüfen, wie sie angemessenen Berücksichtigung finden kann.

2. Zur Frage des Einkommens und der Stundensatzhöhe

Noch deutlich schwerer fällt die Bewertung des Gutachtens hinsichtlich der Einkommenssituation der Berufsbetreuer. Dies liegt einerseits daran, dass mit 101 von ca. 13.100 Betreuern noch nicht einmal 0,8 % bereit waren, Einblick in ihre Verdienstsituation zu geben – was angesichts der durch die Verbände seit Jahren geäußerten Kritik über ein deutlich zu geringes Einkommen jedenfalls zu bedauern ist. Andererseits liegt die Schwierigkeit auch darin begründet, dass es schwerfällt, ein „angemessenes“ Einkommen für einen selbständigen Berufsbetreuer zu bestimmen.

Bezüglich der äußerst geringen Beteiligungsbereitschaft wird die Verwertbarkeit des Ergebnisses noch dadurch erschwert, dass von den 101 Betreuern ein Viertel weniger als 25 Betreuungen führt, also nur mit einem Teil seiner Arbeitskraft als Berufsbetreuer tätig ist. In diesem Zusammenhang ist es gerade nicht gelungen, die Gesamteinkommenssituation der rechtlichen Betreuer zu erhellen, die in einer Vielzahl von Fällen neben ihrer Tätigkeit als Betreuer noch Einnahmen als Verfahrenspfleger, Berufsvormünder oder Rechtsanwälte generieren. Auch gibt knapp ein Drittel der Teilnehmenden an¹⁷, teilweise deutlich höhere Gesamt-Jahreskosten zu haben als die im Jahr 2014 durch den BdB selbst auf Basis eines großzügig berechnenden Gutachtens (etwa: 70 m² Bürofläche je Berufsbetreuer) geforderten 28.643.- EUR.¹⁸ Hierbei kann nur zur Kenntnis genommen werden, dass immerhin ca. 20 % der Befragten Jahresausgaben von über 60.000.- EUR angeben.¹⁹ Dass bei einer Berücksichtigung derartiger Ausgaben der durchschnittliche Rohertrag geringer ausfällt, wundert nicht. Aufschlussreicher ist hier die ermittelte Steigerung des Rohertrags pro Betreuung von 15,5 % zwischen 2008 und 2014.²⁰ Diese entspricht annähernd der Lohnsteigerung im Sozialbereich.²¹

Unabhängig von der fehlenden Verwertbarkeit der Daten stellt sich aber auch die Frage, was eine „angemessene“ Vergütung ist: Das Gutachten geht hier ohne jegli-

¹⁷ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 546 f.

¹⁸ BtPrax 2014, 156 ff.

¹⁹ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 547.

²⁰ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 551 ff.

²¹ Diese Steigerung wird im Endbericht (S. 554) in dem Zeitraum 2008 bis 2014 mit 15,5 bis 17,4 % angegeben. Unklar bleibt, inwieweit der Wegfall der Umsatzsteuer (USt.) im Jahr 2013 bei den Berechnungen der Gutachter bereits berücksichtigt wird. Das Gutachten äußert sich nicht dazu, ob an das Finanzamt gezahlt USt. im Rahmen der Betriebsausgaben erfasst wird oder ob die USt. als einkommensmindernder Faktor Berücksichtigung findet. Letztlich bleibt insgesamt unklar, ob Steuerzahlungen überhaupt in die Beantwortung der Fragen miteingeflossen sind. Dies lässt sich auch nicht im Wege einer Interpretation der Zahlen erschließen, da die teilnehmenden Berufsbetreuer sowohl eine Ausgabensenkung als auch eine Einnahmensteigerung angegeben haben.

che Begründung davon aus, ein Berufsbetreuer sei in die Leistungsgruppe 1 der Verdienststatistik einzuordnen. Diese bezieht sich auf „Arbeitnehmer in leitender Stellung“, die regelmäßig ein Hochschulstudium abgeschlossen haben und „in größeren Führungsbereichen Dispositions- oder Führungsaufgaben wahrnehmen“ sowie „Arbeitnehmer mit Tätigkeiten, die umfassende kaufmännische oder technische Fachkenntnisse erfordern“.²² Neben dem stets ungenauen Vergleich einer angestellten mit einer selbständigen Tätigkeit ist fraglich, inwieweit diese Definition auf einen selbständigen Berufsbetreuer zutrifft. Hier wird allerdings eine Grundfrage der Vergütungsdebatte berührt, nämlich, dass es bislang an einem einheitlichen Berufsbild des „Berufsbetreuers“ fehlt:

Allein nach dem Gesetz bedarf es keiner besonderen beruflichen Ausbildung, um Berufsbetreuer zu werden. Erforderlich ist die Befähigung, die Wünsche und Bedürfnisse des Betreuten zu ermitteln. Darüber hinaus kann es im Einzelfall positiv sein, wenn der Betreuer (sozial-)rechtliche, medizinische oder organisatorische Kenntnisse besitzt, um so im Interesse des Betreuten staatliche Hilfsangebote besser zu vermitteln. Hierdurch wechselt der Betreuer aber von der reinen Betreuungstätigkeit in die Rolle einer sozialrechtlichen Beratungs- und Vermittlungsstelle, die der Sphäre der Sozialverwaltung zuzuordnen ist. Ein klar abgrenzbares „Berufsbild“ ergibt sich aus alledem allerdings noch nicht. Insbesondere lässt sich die durch das Gutachten vorgenommene „Eingruppierung“ eines Berufsbetreuers in die Leistungsgruppe 1 oder in die Vergütungsgruppe S 15 des TVöD, in welche etwa die Leiter von Erziehungseinrichtungen fallen,²³ nicht begründen. Bevor derartige Vergleichsbetrachtungen vorgenommen werden, sollte zunächst näher geklärt werden, welche spezifischen Qualifikationen ein Berufsbetreuer im Interesse der von ihm Betreuten tatsächlich benötigt und welche nicht. Erst danach kann sinnvollerweise diskutiert werden, inwieweit seine Einkommenssituation mit derjenigen einer anderen Berufsgruppe „vergleichbar“ ist.

3. Zur Strukturqualität beruflicher Betreuungen

Die vorstehenden Erwägungen gelten gleichermaßen für die Feststellungen im Abschlussbericht zur Strukturqualität beruflicher Betreuungen. Die gesetzliche Festlegung von Eignungskriterien und die abstrakt-generelle Regelung des Berufsbilds für Berufsbetreuer sind unter Berücksichtigung des ursprünglichen - zivilgesellschaftlichen - Leitmotivs des Gesetzgebers und der gesetzlichen Regelung des § 1897 Abs. 6 BGB, wonach die Betreuung vornehmlich von ehrenamtlich Tätigen (Familienangehörige oder ehrenamtliche Fremdbetreuer) übernommen werden soll, nicht erforderlich und abzulehnen. Soweit die Forscher ohne nähere Erläuterung Kenntnisse der Berufsbetreuer in verschiedenen Rechtsgebieten außerhalb des Betreuungsrechts²⁴, im Bereich der Vermögensverwaltung und Privatinsolvenz²⁵ und der

²² Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 554.

²³ So aber etwa die Forderung des BdB in BtPrax 2014, 156 ff.

²⁴ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 132.

Medizin²⁶ als zumindest wünschenswert erachten bzw. die Einführung gesetzlicher Kriterien für die Qualifikation für Berufsbetreuer empfehlen²⁷, steht dies im Widerspruch zu dem gesetzlichen Leitbild der ehrenamtlichen Betreuung. Das Gesetz geht davon aus, dass derjenige, der seine eigenen Angelegenheiten regeln kann, dies grundsätzlich auch für andere zu leisten vermag.

An diesem Leitbild gilt es auch weiterhin festzuhalten. Ein zwingendes Erfordernis von über Grundkenntnisse des Betreuungsrechts hinausgehenden Qualifikationsanforderungen folgt auch nicht aus der Zuweisung einzelner Aufgabenkreise. Der „geeignete“ Betreuer hat grundsätzlich die Aufgabe, die fehlende selbstbestimmte Handlungsfähigkeit des Betroffenen zu kompensieren und ihn in der eigenen Entscheidungsfindung zu unterstützen, nicht aber ein Mehr an Beratungs- oder Betreuungsservice zu leisten. Führt man sich vor Augen, für konkret welche Herausforderungen besondere Qualifikationen der Betreuer für erforderlich erachtet werden (Komplexität des Sozialsystems und -rechts, Rechtskenntnisse, Privatinsolvenz), so handelt es dabei bei Lichte häufig um Bereiche, für die an sich die Sozialbehörden Verantwortung tragen (müssten). Bei der Forderung nach bestimmten Kenntnissen des Betreuers wird nicht mehr das Verhältnis zwischen dem Betreuer und dem Betreuten betrachtet, sondern die Beziehung zwischen dem Betreuten und anderen Institutionen in den Blick genommen und Anforderungen an den Betreuer zum Ausgleich einer nicht hinreichenden Aufgabenerfüllung durch die Sozialverwaltung gestellt. Vor diesem Hintergrund wird hier eine Grenze zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung verschoben, mit der Folge, dass die rechtliche Betreuung Aufgaben der Sozialverwaltung ersatzweise abdecken soll.

Daher wird zu prüfen sein, ob es einer generellen Professionalisierung in der rechtlichen Betreuung bedarf und wie sie ggf. auszugestaltet wäre. Bereits die persönliche Ausrichtung einer rechtlichen Betreuung bringt das Problem der Formulierung allgemeingültiger Indikatoren zur Bestimmung ihrer Qualität mit sich. Bei der Forderung nach einer Professionalisierung sind auch immer die hiervon ausgehenden Auswirkungen auf die Übernahme von ehrenamtlichen Betreuungen oder auf die Ausübung einer Vorsorgevollmacht in die Überlegungen miteinzubeziehen. Es stellt sich die Frage, wer sich die Übernahme einer ehrenamtlichen Betreuung bzw. die Ausübung einer Vorsorgevollmacht noch zutraut, wenn er selbst nur die jedem Bürger aufgegebene Eigenschaft mitbringt, sich um seine eigenen Angelegenheiten zu kümmern und sich Hilfen organisieren zu müssen. Die Positionierung des Berufsbetreuers als eines - vom (leistungsfähigen) Betreuten selbst zu finanzierenden - sozialpolitischen Akteurs verlagert nicht nur Aufwände aus den Sozialhaushalten auf Private oder die Justiz, sondern unterminiert auch die Legitimität der gesellschaftlichen Verankerung des im Zivilrecht angesiedelten Betreuungsverhältnisses.

²⁵ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S.135.

²⁶ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S.133.

²⁷ Endbericht zum Forschungsvorhaben „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 590.

4. Resümee:

Letztlich zeigen die Angaben der befragten Betreuer, dass das bisherige System der Zeitpauschalen insgesamt stimmig ist, allerdings im Detail ein Anpassungsbedarf bestehen dürfte. Hinsichtlich der Gesamtvergütungssituation konnten mangels Beteiligungsbereitschaft der Berufsbetreuer keine hinreichend belastbaren Daten ermittelt werden. Sollten solche Daten zu ermitteln sein, bedürfte es zudem zunächst einer Klärung der Frage, mit welcher anderen selbständigen Tätigkeit die beruflich geführte rechtliche Betreuung vergleichbar ist. Inwieweit sich aus dem Gutachten die Forderung des Bundesverbandes der Berufsbetreuer nach einer Vergütungserhöhung um ca. 55 %²⁸ (!) begründen soll, erschließt sich jedenfalls nicht: Dass die Tätigkeit als rechtlicher Betreuer bei einer Arbeitszeit von 40 Stunden pro Woche nach der - insgesamt angreifbaren - Vergleichsbetrachtung der Gutachter (nach Abzug aller Aufwendungen für Versicherungen und die private Altersvorsorge) ein um ca. 1/3 höheres Einkommen²⁹ als ein nach Entgeltgruppe S 12 angestellter Sozialpädagoge (!) rechtfertigen soll, erscheint angesichts des gesetzlichen Anforderungsprofils dieser Tätigkeit mehr als fragwürdig.

²⁸ Zusammengesetzt aus der geforderten Erhöhung der Zeitpauschalen um 24 % und einer Erhöhung der Stundensätze um 25 %.

²⁹ Berechnet nach Tab. 109 (S. 556) des Endberichts bei Einnahmensteigerung um 55 %.