

Mai 2009

**Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht
und Handlungsempfehlungen
zur Optimierung des Betreuungsrechts**

Zusammenfassung

I. Überblick über die Entwicklung der Betreuungszahlen und die Ausgabenentwicklung im Betreuungsrecht

Seit der Einführung des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes im Juli 2005, mit dem auch die Vergütung der Berufsbetreuer pauschaliert wurde, sind die Ausgaben der Landesjustizhaushalte im Betreuungsrecht bundesweit stark gestiegen. Der Ausgabenanstieg kann nur zum Teil auf den weiterhin zu beobachtenden Anstieg der Betreuungsverfahren zurückgeführt werden:

Die Zahl der Betreuungen ist im Zeitraum von Ende 2004 bis Ende 2007 bundesweit um insgesamt 7,3 % (jahresdurchschnittlich 2,3 %) gestiegen. Am Jahresende 2007 gab es 1,242 Mio. anhängige Betreuungsverfahren. Dabei waren die jährlichen Steigerungsraten rückläufig; der Anstieg am Jahresende 2007 im Vergleich zu 2006 betrug nur noch 1,3 %. Die Betreuungsausgaben sind im gleichen Zeitraum um insgesamt 36 % gestiegen (jahresdurchschnittlich: 11,9 %). Am Jahresende 2007 betrug die Betreuungsausgaben der Landesjustizhaushalte 602 Mio. Euro. Dabei fielen die jährlichen Ausgabensteigerungen in den Jahren 2005 und 2006 mit jeweils ca. 15 % sehr hoch aus. Ab 2007 hat sich aber ein deutlicher Rückgang des Ausgabenzuwachses eingestellt: am Jahresende 2007 betrug die Ausgabensteigerung 4,4 %. Am Jahresende 2008 betrug der Ausgabenanstieg im Verhältnis zu 2007 6,3 % (Gesamtausgaben: 640 Mio. Euro); die Betreuungszahlen für das Jahr 2008 werden erst im Herbst 2009 vorliegen.

II. Ursachen der im Verhältnis zu den Betreuungsverfahren überproportionalen Ausgabensteigerung im Betreuungsrecht

1. Betreuungsdichte und Anteil der beruflichen Betreuungen

Die Ausgaben der Justizhaushalte im Betreuungsrecht werden grundlegend von der Anzahl der Betreuungen je 1.000 Einwohner (Betreuungsdichte) und dem Anteil der beruflichen Betreuungen an allen Betreuungen bestimmt. Eine vergleichsweise hohe Quote beruflicher und eine entsprechend niedrige Quote ehrenamtlicher Betreuungen führt zu hohen Durchschnittskosten pro Betreuungsverfahren und hohen Gesamtausgaben. Die Ausgaben für die Vergütung der Berufsbetreuer haben einen Anteil von ca. 85 % an allen Ausgaben im Betreuungsrecht. Insbesondere schlägt sich daher ein

Anstieg bei den beruflichen Betreuungen unmittelbar in einem deutlichen Anstieg der Betreuungsausgaben insgesamt nieder.

Vorsorgevollmachten können einen Anstieg der Ausgaben für Berufsbetreuer kaum verhindern: In der Hauptsache sind es Familienmitglieder, die ihre betreuungsbedürftigen Angehörigen im Rahmen einer Vollmacht statt als ehrenamtlicher Betreuer vertreten. Durch die unterbliebene Bestellung als ehrenamtlicher Betreuer werden in erster Linie Verfahrenskosten und Kosten der ehrenamtlichen Betreuung eingespart, was sich nur geringfügig auf die Kosten im Betreuungsrecht auswirkt.

2. Überproportionaler Anstieg der beruflichen Betreuungen

Es fällt auf, dass die beruflichen Betreuungen im Zeitraum von 2004 bis 2007 überproportional zu den Betreuungen insgesamt um 12,5 % (jahresdurchschnittlich 4,2 %) zugenommen haben. Der beobachtete Anstieg der Betreuungsverfahren ist also im Wesentlichen durch die stärkere Zunahme der beruflichen Betreuungen bedingt, wobei auch hier die Steigerungsraten im Verlauf der Jahre 2006 und 2007 rückläufig sind. Da die beruflichen Betreuungen der Hauptkostenfaktor im Betreuungsrecht sind, ist der Anstieg der beruflichen Betreuungen eine wesentliche Ursache für den Ausgabenanstieg. Die im Verhältnis zur Steigerungsrate der beruflichen Betreuungen weiterhin deutlich überproportionale Ausgabensteigerung ist allerdings nicht allein vom Anstieg der beruflichen Betreuungen verursacht.

3. Auswirkungen der Pauschalierung

Vielmehr haben auch die im Juli 2005 eingeführten neuen Regelungen der Betreuervergütung zu einer Erhöhung der Vergütungsausgaben geführt. Im Ergebnis hat die Pauschalierung die durchschnittlichen Kosten der beruflich geführten Betreuungsverfahren auf ein – zum Teil deutlich – höheres Niveau angehoben (durchschnittliche Erhöhung der Kosten pro berufliche Betreuung 2006 im Verhältnis zu 2004 bundesweit: 8,6 %, rechnerischer Jahresdurchschnitt 4,3 %). Dieser Anstieg ist auch den Berufsbetreuern entgegenzuhalten, die ihre Vergütung nach wie vor nicht für auskömmlich halten. Länder mit bisher hohen Durchschnittskosten pro berufliche Betreuung haben dabei einen relativ geringeren Anstieg der Ausgaben im Betreuungsrecht zu verzeichnen als Länder mit ursprünglich niedrigeren Durchschnittskosten pro berufliche Betreuung.

Der Erhöhungseffekt, der auf der Vergütungsumstellung beruht, hat sich vor allem in den Jahren 2005 und 2006 ausgewirkt, in denen die Ausgabensteigerungen besonders hoch waren. Seit 2007 pendelt sich die jährliche Ausgabensteigerung erkennbar auf einem niedrigeren Niveau ein (2007: 4,4 %; 2008: 6,3 %), das jetzt in erster Linie von den Steigerungsraten bei den beruflich geführten Betreuungsverfahren abhängig ist. Der Anstieg der beruflichen Betreuungen betrug 2007 3 %; der Anstieg der beruflichen Betreuungen im letzten Jahr kann erst mit Vorliegen der Betreuungszahlen für 2008 im Herbst 2009 ermittelt werden.

Fazit:

Die Ausgaben im Betreuungsrecht hängen von der Anzahl der Betreuungen insgesamt und von dem Anteil der beruflichen Betreuungen ab. Der – im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betreuungsverfahren überproportionale – Anstieg der beruflichen Betreuungsverfahren hat in den Jahren von 2004 bis 2007 eine spürbare Kostensteigerung verursacht. Außerdem hat die Einführung der pauschalierten Vergütung für Berufsbetreuer zu einer Erhöhung der Kosten für Berufsbetreuungen geführt, die sich vor allem während der Umstellung in den Jahren 2005 und 2006 niedergeschlagen hat. Seit 2007 bewirkt die Pauschalierung dagegen eine Stabilisierung der Kosten für die Berufsbetreuungen; die künftige Entwicklung der Ausgaben im Betreuungsrecht hängt jetzt in der Hauptsache von dem Anstieg der beruflichen Betreuungen und ihrem Anteil an allen Betreuungen ab.

III. Ursachen für die zunehmende Professionalisierung der Betreuung

Für die Zunahme der Bestellung von Berufsbetreuern sieht die Arbeitsgruppe insbesondere folgende Ursachen:

- Die steigende Zahl sehr alter Menschen und die Zunahme der Vereinzelung gerade im hohen Alter führen zu einem überproportional hohen Betreuungsbedarf, der nicht mehr vollständig aus der Familie gedeckt werden kann. Hier kommt nur der Einsatz eines familienfremden ehrenamtlichen oder eines berufsmäßigen Betreuers in Betracht.
- Der Betreuungsbedarf nimmt vor allem bei jungen Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen zu. Diese können oft nur durch einen Berufsbetreuer gut betreut werden.
- Die Regelungsdichte allgemein und insbesondere die Komplexität der Regelungen im Bereich der Sozialleistungen führen für die betroffenen Menschen

zur Überforderung bei der Regelung ihrer alltäglichen Angelegenheiten. Der gleichzeitige Abbau von Beratung und Unterstützung durch die Sozial- und sonstigen Verwaltungsbehörden wird in vielen Fällen durch die Bestellung eines Berufsbetreuers kompensiert, auf den der Antragsaufwand verlagert wird. Dies gilt ebenso für die vermehrte Inanspruchnahme der Gerichte zur Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen.

- Ein effizienter Umgang mit den betreuungsrechtlichen Ressourcen scheitert zum Teil auch daran, dass die vom Betreuungsgesetz vorgesehene Kooperation von Betreuungsbehörde und Gericht nicht oder nur in geringem Umfang stattfindet. Dies führt dazu, dass andere Hilfen nicht eingefordert / wahrgenommen oder Möglichkeiten für eine ehrenamtliche Betreuung nicht ausgeschöpft werden.
- Die Pauschalierung bewirkt, dass Berufsbetreuer geeignete Betreuungen nicht an ehrenamtliche Betreuer abgeben, sondern weniger aufwändige Betreuungen aus Gesichtspunkten der Mischkalkulation behalten. Der hierdurch gegebene Konzentrationseffekt dürfte jedoch im Verhältnis zu den anderen dargestellten Ursachen für die Entwicklung hin zu mehr Berufsbetreuung nur von untergeordneter Bedeutung sein.

IV. Ansätze zur besseren Ressourcenausnutzung

Die Arbeitsgruppe sieht insbesondere folgende Möglichkeiten, der gesellschaftspolitischen Entwicklung Rechnung zu tragen und den aufgezeigten Schwächen im Betreuungssystem ohne Qualitätseinbußen zum Nachteil der Betreuten entgegenzuwirken:

- Förderung der ehrenamtlichen Betreuung durch familienfremde Personen und Unterstützung der ehrenamtlich tätigen Familienmitglieder vor allem im Bereich der Sozialleistungsangelegenheiten,
- Förderung der Vorsorgevollmacht zur Betreuungsvermeidung und Unterstützung der Vorsorgebevollmächtigten,
- Förderung der Betreuungsvereine zur Werbung und Unterstützung der ehrenamtlichen Betreuer und Wahrnehmung der Hilfeaufgaben im Bereich der Vorsorgevollmacht,
- personelle und sächliche Stärkung der Betreuungsbehörde zur Intensivierung ihrer Steuerungsfunktion,
- Stärkung der Arbeitsgemeinschaften zur Verbesserung der Zusammenarbeit im betreuungsrechtlichen System,

- Zusammenarbeit der Träger der Betreuungsbehörden (Kommunale Spitzenverbände), der Sozialministerien und der Justizressorts zur Kompensation struktureller Defizite (Auseinanderfallen von Handlungskompetenz bei der Betreuungsbehörde und Mittelhoheit bei den Justizressorts),
- Verbesserung der Rahmenbedingungen in den betreuungsrechtlichen Dezernaten der Gerichte zur besseren Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht,
- Vereinfachung des Sozialrechts, keine Verlagerung der sozialrechtlichen Beratung auf die Betreuung.

Fazit:

Der Zunahme der beruflichen Betreuung muss durch den Ausbau von Strukturen entgegengewirkt werden, die der Gewinnung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer dienen. Unerlässlich ist dazu eine Förderung der Betreuungsvereine, die sich an der Erfüllung ihrer Querschnittsaufgaben orientieren sollte.

Um das Potential anderer Hilfen auszuschöpfen und so nicht erforderliche Betreuungen zu vermeiden, hält die Arbeitsgruppe angesichts der bestehenden Strukturdefizite des Betreuungsrechts eine flächendeckende Vernetzung aller Beteiligten für unabdingbar. Außerdem müssen die Rahmenbedingungen für Betreuungsrichter verbessert, die im Sozialrecht gesetzlich vorgesehenen Unterstützungspflichten mit mehr Leben erfüllt und die Betreuungsbehörden gestärkt werden.

Die Entwicklung der Betreuungsausgaben und der Betreuungsverfahren, insbesondere des Anteils der beruflichen Betreuungen, bedarf weiterer Beobachtung. Die Arbeitsgruppe empfiehlt dazu, die Datenerhebung und –auswertung durch das ISG fortzusetzen.

Inhaltsübersicht

	Seite
Einleitung	10
A. Rechtslage und Stand der Entwicklung	11
I. Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung	11
II. Das neue Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz – VBVG	11
III. Entwicklung der Betreuungsausgaben und der Zahl der Betreuungen	12
1. Bundesweiter Anstieg der Betreuungsausgaben seit 2004	12
2. Unterschiedliche Ausgabenentwicklung in den Ländern	13
3. Zunahme der Betreuungen seit 2004	15
4. Zusammensetzung der Betreuungen	16
B. Mögliche Ursachen des Kostenanstiegs	18
I. Statistische Ergebnisse	18
1. Entwicklung der Kosten der beruflichen Betreuungen bundesweit anhand der Untersuchung des ISG	18
2. Gründe des unterschiedlichen Kostenanstiegs in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein anhand verschiedener Betreuungsparameter	19
3. Ausgabenentwicklung bei den Amtsgerichten in Sachsen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen	24
4. Schlussfolgerungen aus den statistischen Ergebnissen	25
II. Ergebnisse der Befragungen von Praktikern am 18. Februar und 1. April 2008	26
1. Wirkung der Pauschalierung	26
2. Einsatz ehrenamtlicher Betreuer	27
3. Neuer Aufgabenschwerpunkt in der Betreuung: Auseinandersetzung mit den Sozialleistungsträgern	28
4. Berücksichtigung der Erforderlichkeit bei Bestellung des Betreuers	29
5. Kommunikation und Zusammenarbeit	29
6. Kostentransparenz	30
7. Vorsorgevollmacht	30
8. Schlussfolgerungen aus den Befragungsergebnissen	30

C.	Modellprojekte in den Ländern	32
I.	Justizinterne Projekte zur Förderung des Kostenbewusstseins	32
	1. Modellprojekt Meißen und Leipzig	32
	2. Modellprojekt Wittenberg	33
	3. Modellprojekt Bremen	33
II.	Modellprojekte zur Stärkung der Effizienz in der Zusammenarbeit von Betreuungsbehörde und Vormundschaftsgericht	33
	1. Projekt „Betreuungsoptimierung - Bürgerbüro Betreuung“ in Niedersachsen	33
	2. Projekt „BEOPS“ in Mecklenburg-Vorpommern	34
	3. Projekt „Regionale Fachkreise im Betreuungsrecht (ReFaB)“ in Hessen	35
	4. Projekt „Betreute Betreuung“ in Bremen	35
III.	Schlussfolgerungen	36
D.	Die aus Sicht der Arbeitsgruppe wesentlichen Ursachen des Kosten- anstiegs und Ansätze zur Verbesserung der Effizienz im Betreuungsrecht	37
I.	Zunahme der Betreuungsverfahren	37
II.	Rückgang ehrenamtlicher Betreuungen	39
	1. Entwicklung	39
	2. Verbesserung der Rahmenbedingungen der ehrenamtlichen Betreuung	39
III.	Bedeutung der Betreuungsvereine für die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer	40
	1. Schwerpunkt familienfremde ehrenamtliche Betreuer	40
	2. Stärkung der Betreuungsvereine durch gezielte Förderung	41
IV.	Bedeutung der Netzwerkarbeit	43
V.	Rolle der Betreuungsbehörde	43
	1. Steuerungsfunktion der Betreuungsbehörde	43
	2. Stärkung der personellen und sächlichen Ausstattung der Betreuungsbehörde	44
	3. Standards für den Sozialbericht der Betreuungsbehörde	45
VI.	Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Bereich der Gerichte	46
	1. Personalbedarfsfeststellung	46
	2. Verfahrensoptimierung durch betreuungsrechtliche Hilfestellung	47
VII.	Sozialrecht vereinfachen – Verlagerung auf die Betreuung vermeiden	47
	1. Probleme bei der Beantragung von Sozialleistungen	47
	2. Abbau von Beratungs- und Unterstützungsleistungen der	

	Sozialbehörden	48
	3. Verlagerung auf die Betreuung vermeiden	48
VIII.	Verbesserungen zum Wohl der Betreuten	49
E.	Zusammenfassende Thesen der Arbeitsgruppe	50
F.	Empfehlungen	52
I.	Justizinterne Maßnahmen	52
	1. Kostenbewusstsein der Gerichte	52
	2. Qualitätssicherung im Betreuungsverfahren	52
	3. Verbesserte Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Vormundschaftsrichter	53
	4. Weitere Ausgabenbeobachtung	53
II.	Maßnahmen im Bereich der örtlichen Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine	54
	1. Betreuungsbehörden	54
	2. Förderung der Betreuungsvereine	55
III.	Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung	55
	1. Anlaufstellen für ehrenamtliche Betreuer	55
	2. Öffentlichkeitsarbeit	56
	3. Versicherungsschutz für ehrenamtliche Betreuer	56
	4. Einkommensteuerbefreiung der Aufwandsentschädigung	56
	5. Akzeptanzerhöhung bei den Gerichten	56
IV.	Förderung der Vorsorgevollmacht	56
	1. Anlaufstellen für die Beratung bei Erteilung der Vorsorgevollmacht	56
	2. Anlaufstellen für Vorsorgebevollmächtigte	57
	3. Aufklärungskampagnen über Betreuung und Vorsorgevollmacht für Ärzte, Krankenhäuser und Heime	57
V.	Sozialrecht vereinfachen – Verlagerung auf die Betreuung vermeiden	57
Anhang:		
	Übersicht über die Gesamtkosten der Jahre 2004 bis 2008	58

Einleitung

Obwohl das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz (2. BtÄndG), das am 1. Juli 2005 in Kraft getreten ist, nach seiner Zielsetzung auch zu einer Eindämmung des Ausgabenanstiegs bei den Justizhaushalten im Betreuungsrecht führen sollte, sind die Ausgaben in den Jahren 2005 und 2006 weiterhin deutlich gestiegen. Die 77. Konferenz der Justizministerinnen und der Justizminister am 1. und 2. Juni 2006 in Erlangen hat die Auswirkungen des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, insbesondere die des Vormünder- und Betreuervergütungsgesetzes, auf die Länderjustizhaushalte erörtert. Sie hat einen umfassenden Erfahrungsaustausch über die Ursachen der Kostensteigerung unter Federführung Sachsens und unter Einbeziehung der rechtstatsächlichen Forschung durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik – ISG –, Köln, vereinbart. Nach Vorlage des Zwischenberichts durch das ISG im Juli 2007 ist eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zusammengetreten, um die Ursachen der Kostenentwicklung näher zu untersuchen und – zusätzlich – Vorschläge für eine nachhaltige Kosteneindämmung zu entwickeln.

Die Arbeitsgruppe, an der sich Vertreter der Fachabteilungen der Landesjustizverwaltungen und des Bundesministeriums der Justiz beteiligt haben, hat insgesamt achtmal in Berlin getagt: am 18./ 19. September und 5. Dezember 2007, 18. Februar, 1. April, 4. Juli und 5. November 2008 sowie am 17. März 2009. In der Sitzung am 18. Februar 2008 wurden Experten von Vormundschaftsgerichten, Betreuungsbehörden, Betreuungsvereinen sowie Berufsbetreuer zur Praxis im Betreuungsrecht angehört. In der Sitzung am 1. April 2008 hat die Arbeitsgruppe ehrenamtliche Betreuer zu ihren Erfahrungen befragt. Nachstehend werden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zusammengefasst und der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 24. und 25. Juni 2009 in Dresden zur Kenntnisnahme vorgelegt. Vertreter des ISG haben bei den Sitzungen am 19. September und 5. Dezember 2007 sowie am 18. Februar und 1. April 2008 mitgewirkt.

Der vorliegende Bericht der Arbeitsgruppe verwertet die Ergebnisse des ISG im Endbericht 2009 „Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes (2. BtÄndG) – im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz –“ vom 21. April 2009.

A. Rechtslage und Stand der Entwicklung

I. Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung

Das Betreueramt ist nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich ein unentgeltliches Ehrenamt, §§ 1908i Abs. 1 S. 1, 1836 Abs. 1 BGB. In der Regel wird es von Familienangehörigen oder anderen dem Betreuten nahestehenden Personen ausgeübt. Ehrenamtliche Betreuer erhalten nur Ersatz ihrer aus Anlass der Betreuung getätigten tatsächlichen Auslagen oder eine pauschale jährliche Aufwandsentschädigung von 323 Euro, §§ 1908i Abs. 1 S. 1, 1835, 1835a BGB, wenn sie diese geltend machen. Nur wenn ein geeigneter ehrenamtlicher Betreuer nicht zur Verfügung steht, wählt das Gericht ausnahmsweise einen Berufsbetreuer. Sind Berufsbetreuer tätig, steht ihnen eine angemessene Pauschalvergütung zu. Ehrenamtliche Betreuungen sind für die Betreuten und die Staatskasse, wenn sie wegen Mittellosigkeit der Betreuten die Kosten der Betreuung zu tragen hat, dagegen finanziell wesentlich weniger belastend als die beruflich geführten Betreuungen, die maßgeblich für den erheblichen Ausgabenanstieg seit Geltung des Betreuungsrechts verantwortlich sind.

Im Bundesdurchschnitt sind immer noch etwa zwei Drittel der Betreuungen ehrenamtliche Betreuungen.

II. Das neue Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz - VBVG

Mit dem Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetz ist am 1. Juli 2005 ein neues Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz in Kraft getreten. Dieses sieht anstelle der früheren Einzelabrechnung des tatsächlich erforderlichen Zeitaufwands und der verauslagten Nebenkosten durch den Berufsbetreuer eine Pauschalvergütung für dessen Betreuungsleistungen vor. Für Berufsbetreuer gelten jetzt je nach ihrer Ausbildung Stundensätze von

27 Euro – vorher 18 Euro,

33,50 Euro – vorher 23 Euro (Lehre)

44 Euro – vorher 31 Euro (Studium).

In die Stundensätze sind der Auslagenersatz und eine zu entrichtende Umsatzsteuer bereits pauschal einberechnet, § 4 VBVG.

Die Stundensätze werden für im Gesetz festgelegte monatliche Stundenpauschalen unabhängig vom tatsächlichen Aufwand vergütet, § 5 VBVG. Die Stundenpauschalen unterscheiden nach dem Aufenthaltsort des Betreuten in einer Einrichtung oder zu Hause sowie nach der Dauer der Betreuung. Die maßgeblichen Stundenpauschalen für die Vergütung, wenn sie infolge der Mittellosigkeit des Betreuten aus der Staatskasse zu zahlen ist, betragen:

Zeitraum	Betroffener lebt in Einrichtung	Betroffener lebt zu Hause
1. bis 3. Monat	4,5 Stunden	7 Stunden
4. bis 6. Monat	3,5 Stunden	5,5 Stunden
7. bis 12. Monat	3 Stunden	5 Stunden
Ab 2. Jahr	2 Stunden	3,5 Stunden

Mit der Pauschalierung sollte ein einfaches und Streit vermeidendes Vergütungssystem geschaffen werden, das nach der Erwartung des Bundesrates, der die Gesetzesänderung initiiert hatte, die Ausgaben im Betreuungsrecht auf ein niedrigeres Niveau zurückführen, mindestens aber den bisherigen jährlichen Ausgabenanstieg eindämmen und an den prozentualen Anstieg der Betreuungen binden sollte. Zugleich sollte damit eine Rückführung der Betreuungstätigkeit auf die für die rechtliche Betreuung erforderlichen Maßnahmen erreicht werden.

III. Entwicklung der Betreuungsausgaben und der Zahl der Betreuungen

1. Bundesweiter Anstieg der Betreuungsausgaben seit 2004

Die Ausgaben im Betreuungsrecht beinhalten – abgesehen von den reinen Verfahrenskosten – insbesondere die Kosten der Staatskasse für den Aufwendungsersatz und die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen und die Vergütung der beruflichen Betreuer, wobei die Betreuervergütungen in allen Bundesländern mit ca. 85 % den größten Anteil an den Gesamtausgaben der Justizhaushalte in Betreuungssachen haben.

Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und mit Einverständnis der Länder hat das ISG die Ausgabenentwicklung im Betreuungsrecht bei den Landesjustizverwaltungen abgefragt. Nach Inkrafttreten des 2. BtÄndG stiegen die Ausgaben der Justizhaushalte im Betreuungsrecht bundesweit von 434 Mio. Euro im Jahr 2004 um 12,8 % auf 500 Mio. Euro im Jahr 2005. Im Jahr 2006 stiegen die Ausgaben noch-

mals um 15,4 % auf 577 Mio. Euro an. Demgegenüber betrug der Ausgabenzuwachs im Jahr 2007 noch 4,4 %; die Ausgaben beliefen sich in diesem Jahr auf 602 Mio. Euro. Die durchschnittliche jährliche Veränderung der Jahre 2004 bis 2007 betrug bundesweit 11,9 %.¹ An den Gesamtausgaben der Länder für Betreuungssachen haben die Vergütungen für Berufsbetreuer einen Anteil von 83 % im Jahr 2005, von 86 % im Jahr 2006 und von 84 % im Jahr 2007.²

2. Unterschiedliche Ausgabenentwicklung in den Ländern

Beim Ausgabenanstieg haben sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Landesjustizhaushalten herausgestellt, die nicht allein daraus resultieren, dass die Ausgabenpositionen in den Justizhaushalten teilweise unterschiedlich zusammengefasst werden, sondern auch durch unterschiedliche Ausgangspunkte in den Ländern bedingt sein müssen. Die durchschnittliche jährliche Veränderung des Ausgabenanstiegs in den Jahren von 2004 bis 2007 schwankt zwischen 4,7 % in Niedersachsen und 26,6 % in Sachsen-Anhalt:

¹ Im Jahr 2008 stiegen die Ausgaben um 6,3 % auf 640 Mio. Euro. Die durchschnittliche jährliche Veränderung der Jahre 2004 bis 2008 betrug bundesweit 11,1 %; vgl. die Übersicht der Jahre 2004 bis 2008 im Anhang des Berichts. Da die Betreuungszahlen für 2008 noch nicht vorliegen, werden für die weitere Darstellung im Bericht nur die Ausgaben bis einschließlich 2007 herangezogen.

² Vgl. Endbericht des ISG Seite 145 (Tab. 8-5)

ISG Kostenabfrage der Länder Übersicht der Jahre 2004 - 2007								
Quelle: Kostenabfrage ISG								
Gesamtkosten in € 2004 bis 2007					Veränderungen in % 2004 bis 2007			
	2004	2005	2006	2007				
Land	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Veränderung 2005/2004	Veränderung 2006/2005	Veränderung 2007/2006	durchschnittliche jährliche Veränderung 2004-2007
Baden – Württemberg	24.335.361	31.621.266	37.149.871	40.324.017	29,9%	17,5%	8,5%	21,9%
Bayern	54.283.367	63.298.258	71.081.786	75.180.109	16,6%	12,3%	5,8%	12,8%
Berlin	26.980.637	29.244.583	40.350.239	40.150.363	8,4%	38,0%	-0,5%	16,3%
Brandenburg	14.600.124	17.364.747	23.776.426	24.734.096	18,9%	36,9%	4,0%	23,1%
Bremen	3.772.545	4.051.651	5.302.201	6.024.250	7,4%	30,9%	13,6%	19,9%
Hamburg	12.965.844	14.408.239	16.100.096	16.505.741	11,1%	11,7%	2,5%	9,1%
Hessen	34.415.640	38.299.349	43.900.301	44.750.286	11,3%	14,6%	1,9%	10,0%
Mecklenburg-Vorpommern	15.082.800	16.869.800	19.176.300	19.679.291	11,8%	13,7%	2,6%	10,2%
Niedersachsen	53.167.472	54.002.983	57.242.862	60.682.971	1,6%	6,0%	6,0%	4,7%
Nordrhein-Westfalen	111.744.554	121.162.919	135.409.493	141.615.172	8,4%	11,8%	4,6%	8,9%
Rheinland Pfalz	17.295.007	21.636.378	25.912.224	26.968.290	25,1%	19,8%	4,1%	18,6%
Saarland	4.752.945	5.286.715	5.566.576	5.847.782	11,2%	5,3%	5,1%	7,7%
Sachsen	26.887.294	29.746.751	35.545.851	37.181.660	10,6%	19,5%	4,6%	12,8%
Sachsen-Anhalt	13.502.183	20.086.071	24.314.001	24.295.583	48,8%	21,0%	-0,1%	26,6%
Schleswig-Holstein	14.329.268	16.749.230	18.940.898	20.615.279	16,9%	13,1%	8,8%	14,6%
Thüringen	15.387.919	16.314.634	17.469.481	17.844.278	6,0%	7,1%	2,1%	5,3%
Deutschland	443.502.960	500.143.572	577.238.607	602.399.169	12,8%	15,4%	4,4%	11,9%
Stand 12.06.2008								

Erläuterung: Ausgewertet werden dabei die Ausgaben, die in den Haushaltsabteilungen oder den Hauptkassen der Länder in dem entsprechenden Zeitraum (Jahr oder Quartal) verbucht sind. Die hier berücksichtigten Daten enthalten die Ausgaben, die im Rahmen des Führens von Betreuungen anfallen, d.h. Vergütungen für berufliche Betreuer, Aufwandspauschale für Ehrenamtliche und z. T. Kosten für Verfahrenspfleger, Sachverständigenkosten sowie teilweise geringfügige „andere Kosten“. Die anderen Kosten haben aufgrund ihrer geringen Höhe keinen relevanten Einfluss auf die Entwicklung der Gesamtkosten. Die meisten Länder (14 von 16) können darüber hinaus zwischen verschiedenen Kostenarten differenzieren (Kosten für berufliche Betreuer, Kosten für Ehrenamtliche und sonstiges). Aufgrund dieser Differenzierung ist bekannt, dass die hier aufgeführten Ausgaben zum größten Teil (über 80%) Kosten für berufliche Betreuer enthalten.

3. Zunahme der Betreuungen seit 2004

Die Zahl der Betreuungen, die am jeweiligen Jahresende anhängig waren, stieg von bundesweit 1,158 Mio. Betreuungen am Jahresende 2004 um 3,5 % auf 1,198 Mio. Betreuungen am Jahresende 2005. Zum Jahresende 2006 erhöhte sich die Zahl der Betreuungen im Vergleich zum Vorjahr um 2,4 % auf 1,227 Mio. Betreuungen und zum Jahresende 2007 um 1,3 % auf 1,242 Mio. Betreuungen. Die durchschnittliche jährliche Veränderung der Jahre 2004 bis 2007 beträgt hier 2,4 %. Sie schwankt zwischen einer jahresdurchschnittlichen Abnahme der Betreuungszahlen um – 2,8 % in Berlin und einer Zunahme von 5,5 % in Bremen. Zum Teil beruhen die Schwankungen auf Bereinigungen der Statistik. Die Betreuungszahlen zum Jahresende 2008 liegen noch nicht vor.

	Betreuungszahlen 2004 bis 2007 (Quelle: GÜ2 und Deinert)							
	Betreuungen insgesamt 2004 bis 2007				Veränderungen in % 2004 bis 2007			
Land	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2005/2004	Veränderung 2006/2005	Veränderung 2007/2006	durchschnittliche jährliche Veränderung 2004-2007
Baden - Württemberg	89.671	95.737	98.760	102.842	6,8%	3,2%	4,1%	4,9%
Bayern	165.422	172.323	177.983	183.479	4,2%	3,3%	3,1%	3,6%
Berlin	58.621	61.028	59.741	53.728	4,1%	-2,1%	-10,1%	-2,8%
Brandenburg	41.409	42.479	43.218	43.964	2,6%	1,7%	1,7%	2,1%
Bremen	8.185	8.597	9.206	9.529	5,0%	7,1%	3,5%	5,5%
Hamburg	22.281	24.321	23.737	22.733	9,2%	-2,4%	-4,2%	0,7%
Hessen	85.119	88.016	84.965	85.417	3,4%	-3,5%	0,5%	0,1%
Mecklenburg-Vorpommern	29.466	31.347	32.414	32.999	6,4%	3,4%	1,8%	4,0%
Niedersachsen	128.926	128.174	129.138	128.531	-0,6%	0,8%	-0,5%	-0,1%
Nordrhein-Westfalen	264.911	273.232	282.829	290.207	3,1%	3,5%	2,6%	3,2%
Rheinland - Pfalz	60.798	63.349	65.953	66.194	4,2%	4,1%	0,4%	3,0%
Saarland	20.602	21.768	22.613	23.066	5,7%	3,9%	2,0%	4,0%
Sachsen	65.325	66.857	69.213	69.183	2,3%	3,5%	0,0%	2,0%
Sachsen-Anhalt	40.910	43.823	46.501	46.720	7,1%	6,1%	0,5%	4,7%
Schleswig-Holstein	42.560	42.105	44.143	46.256	-1,1%	4,8%	4,8%	2,9%
Thüringen	33.613	35.217	36.224	37.332	4,8%	2,9%	3,1%	3,7%
Deutschland	1.157.819	1.198.373	1.226.638	1.242.180	3,5%	2,4%	1,3%	2,4%

Im Überblick:

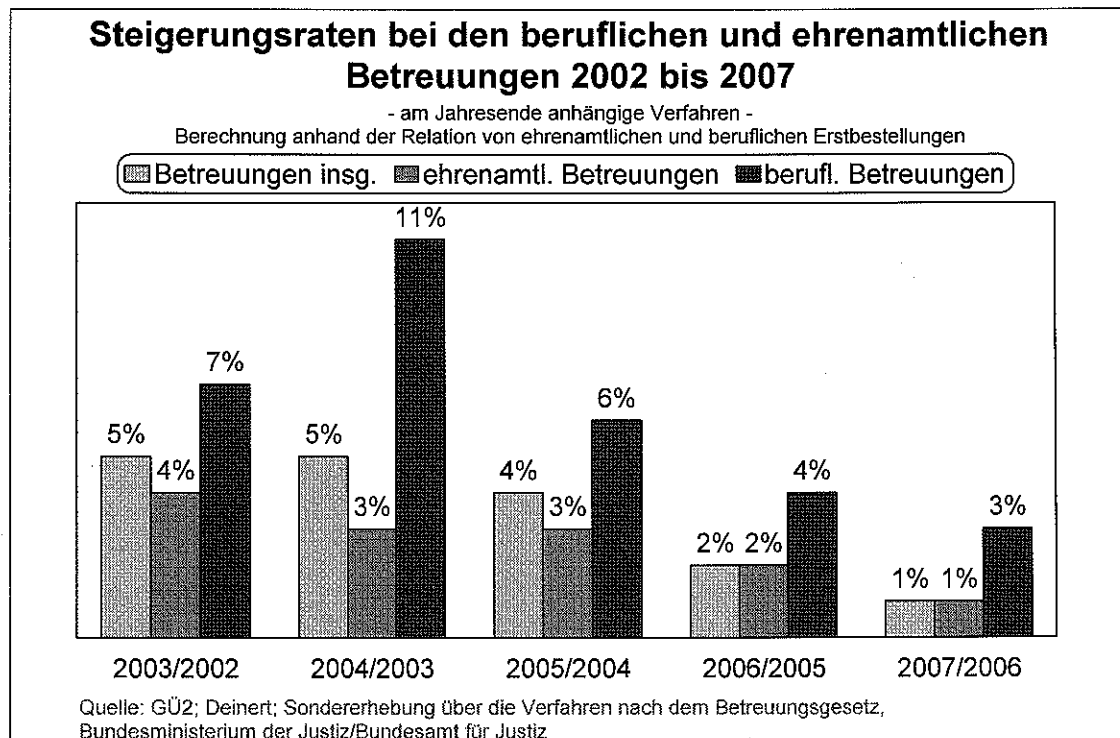
	2004	2005	2006	2007	Veränderung	Veränderung	Veränderung	durchschnittliche jährliche Veränderung
					2005/2004	2006/2005	2007/2006	2004-2007
Kosten insgesamt (in €)	443.502.960	500.143.572	577.238.607	602.399.169	12,8%	15,4%	4,4%	11,9%
Betreuungen	1.157.819	1.198.373	1.226.638	1.242.180	3,5%	2,4%	1,3%	2,4%

Damit ist der jährliche Ausgabenanstieg auch nach Inkrafttreten des 2. BtÄndG weiterhin überproportional im Verhältnis zum Anstieg aller Betreuungen (ehrenamtliche und berufliche Betreuungen).

4. Zusammensetzung der Betreuungen

Bundesweit hat sich der Anteil der beruflich Betreuten von 31,3 % 2004 auf 32,3 % im Jahr 2006 und 32,6 % im Jahr 2007 erhöht (Verhältnis berechnet nach den Erstbestellungen, für den gesamten Bestand ist von Abweichungen auszugehen). Der Anteil der ehrenamtlich Betreuten ist entsprechend gesunken. Dabei hat das ISG festgestellt, dass bei den jährlichen Neubestellungen die Steigerungsraten bei den beruflichen Betreuungen in den Jahren von 2003 bis 2007 annähernd doppelt oder dreimal so hoch ausfielen wie die Steigerungsraten bei den ehrenamtlichen Betreuungen. Nach der Hochrechnung des ISG betrug der Zuwachs bei den beruflichen Betreuungen 2007 (405.000 berufliche Betreuungen) gegenüber 2004 (360.000 berufliche Betreuungen) ca. 45.000 Betreuungen oder umgerechnet 12,5 %.³ Der Anstieg der Betreuungszahlen ist also im Wesentlichen durch die Zunahme der beruflichen Betreuungen begründet. Er entspricht jetzt in etwa dem jährlichen Kostenanstieg.

³ Vgl. Endbericht des ISG Seite 60 f. (Abb. 5-3), 143 (Abb. 8-4)



Der Anteil der beruflich Betreuten, deren Betreuungskosten infolge ihrer Mittellosigkeit von der Staatskasse getragen werden, hat sich von 83 % in den Jahren 2004 und 2005 auf 84 % im Jahr 2006 erhöht.⁴

⁴ Vgl. Endbericht des ISG Seite 70 (Abb. 5-11)

B. Mögliche Ursachen des Kostenanstiegs

Zur genaueren Abklärung der Ursachen der unter A. III. aufgezeigten Kostenentwicklung hat die Arbeitsgruppe folgende Erkenntnismittel genutzt und daraus erste Schlussfolgerungen gezogen:

Statistische Untersuchungen (Unterpunkt B. I.)

- Es wurden die Auswertungen des ISG herangezogen.
- Mit Hilfe des ISG wurden verschiedene statistische Betreuungsparameter in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein exemplarisch ermittelt und verglichen.
- Es wurden Vergleiche einzelner Gerichtsbezirke in Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen vorgenommen.

Befragungen von Vertretern der Gerichte, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine, selbständigen Berufsbetreuern und ehrenamtlichen Betreuern (Unterpunkt B. II.)

- Es wurden Vertreter von Vormundschaftsgerichten, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen sowie Berufsbetreuer befragt.
- Es wurden ehrenamtliche Betreuer zu ihren Erfahrungen befragt.

Die Arbeitsgruppe hat die befragten Praktiker nicht nach repräsentativen Gesichtspunkten ausgesucht. Die Anhörungen sollten lediglich dazu dienen, der Arbeitsgruppe einen Eindruck von den Erfahrungen der Praxis zu vermitteln.

I. Statistische Ergebnisse

1. Entwicklung der Kosten der beruflichen Betreuungen bundesweit anhand der Untersuchung des ISG

Nach den Auswertungen des ISG ist der Ausgabenanstieg in erster Linie durch einen Anstieg bei den Vergütungen der Berufsbetreuer bedingt. Dabei hat die Aktenanalyse des ISG bundesweit eine Steigerung der durchschnittlichen Kosten pro beruflich geführte Betreuung um 115 Euro von 1.338 Euro im Jahr 2004 auf 1.453 Euro im Jahr 2006 ergeben. Damit liegt rechnerisch für den Vergleichszeitraum 2004 bis 2006 eine

jahresdurchschnittliche Steigerung der Kosten pro berufliche Betreuung von 4,3 % vor. Weiter kommt das ISG zu dem Ergebnis, dass die Anzahl der beruflichen Betreuungen in den Jahren 2005 bis 2007 jahresdurchschnittlich um 4,2 % angestiegen ist.

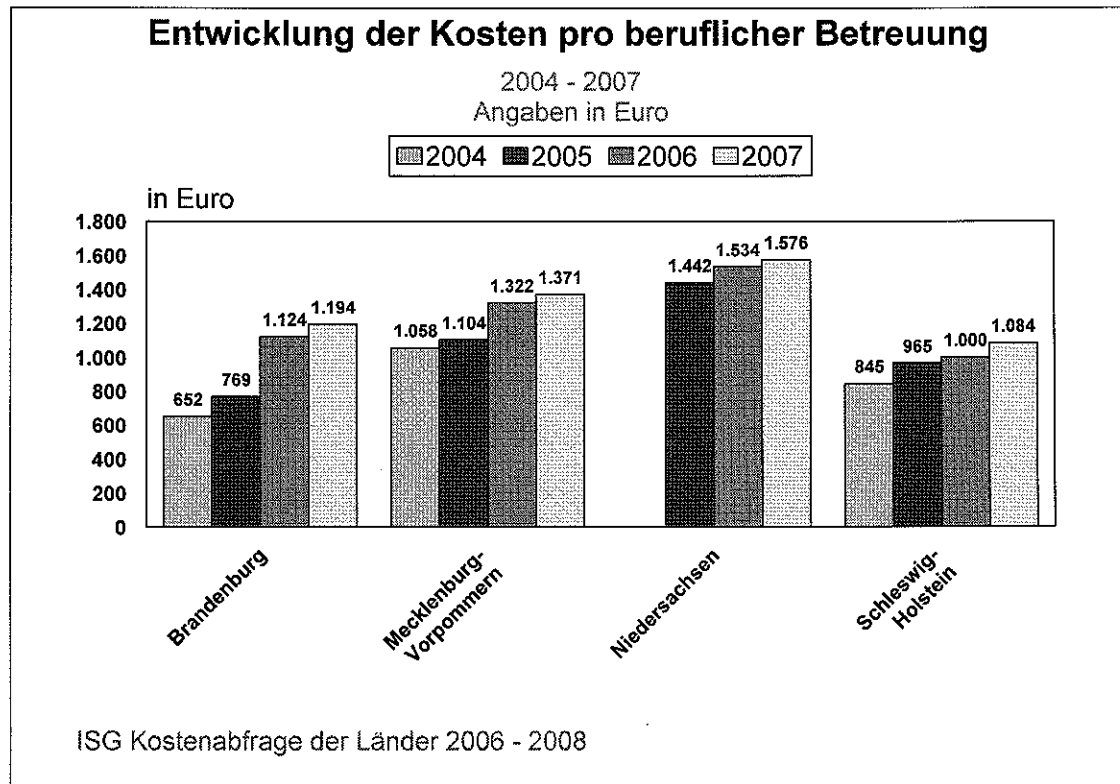
Für die Zeit unmittelbar nach der Einführung des 2. BtÄndG ergibt sich damit also bundesweit eine Steigerung der Kosten für die beruflichen Betreuungen um etwa 8 bis 10 % pro Jahr. Insbesondere für die Jahre 2005 und 2006 haben sich dazu das Nebeneinander von alter und neuer Vergütung sowie die zeitnähere Abrechnung der neuen Vergütung jeweils nach drei Monaten der Betreuung Ausgaben steigernd bemerkbar gemacht: Zum einen werden „alte“ Vergütungsansprüche aus den Jahren 2004 und 2005 eingefordert, und zum anderen werden Stunden aus dem Jahr 2006 geltend gemacht, die – wenn es bei dem alten Abrechnungssystem geblieben wäre – erst im Jahr 2007 geltend gemacht worden wären. Dieser Effekt dürfte für die Jahre nach 2007 nicht mehr gegeben sein. Soweit die festen Vergütungspauschalen nach dem VBVG beibehalten bleiben, dürften die Steigerungsraten künftig in der Hauptsache von der Entwicklung des Anstiegs bei den beruflichen Betreuungen abhängig sein und sich nach Einschätzung des ISG möglicherweise bei etwa 5 % einpendeln.

2. Gründe des unterschiedlichen Kostenanstiegs in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein anhand verschiedener Betreuungsparameter

Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die unterschiedlichen Ausgabenanstiege in den Ländern für sich nicht hinreichend aussagekräftig sind. Für die Ursachenforschung hat die Arbeitsgruppe daher zusätzlich einzelne Betreuungsparameter in den Ländern herangezogen und verglichen. Für die Beurteilung der Entwicklung wichtige Betreuungskennziffern sind – abgesehen vom Anteil der von der Staatskasse zu finanzierenden Betreuungen – insbesondere die durchschnittlichen Kosten pro berufliche Betreuung, die Anzahl der Betreuungsverfahren je 1.000 Einwohner, der Anteil der beruflichen Betreuungen an allen Betreuungen und die Betreuungsausgaben pro Einwohner. Für die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die entsprechende Vergleichszahlen liefern konnten, hat das ISG das Datenmaterial der Jahre 2004 bis 2007 aufbereitet.

a) Durchschnittliche Kosten der beruflichen Betreuungen

Die durchschnittlichen Kosten der beruflichen Betreuung sind in den Vergleichsländern in den Jahren 2004 bis 2007 unterschiedlich hoch:



Erläuterung: Für die Berechnung der durchschnittlichen Kosten pro berufliche Betreuung wurden folgende Daten zugrunde gelegt: Zahl der am Jahresende anhängigen Betreuungen (Quelle: GÜ2), Anzahl ehrenamtlich geführter Betreuungen am Ende eines Jahres (Quelle: Angaben der Länder, die diese Zahl über die Meldungen zur Sammelhaftpflichtversicherung ermitteln) und die Ausgaben für die berufliche Betreuung, die bei den vier Vergleichsländern gesondert abgefragt wurden. Es wurden ferner für die Jahre 2004 und 2005 ein Anteil von 17 % und für die Jahre 2006 und 2007 ein Anteil von 16 % an nicht von der Staatskasse zu tragenden Betreuungen herausgerechnet. Die ebenfalls nicht von der Staatskasse zu zahlenden Betreuungen durch Behördenbetreuer oder die Betreuungsbehörde wurden wegen ihres minimalen Anteils an allen Betreuungen dagegen nicht berücksichtigt. Auch die so ermittelten Durchschnittskosten basieren zum Teil auf Schätzwerten und sollen im Ländervergleich lediglich den Entwicklungstrend nachzeichnen.

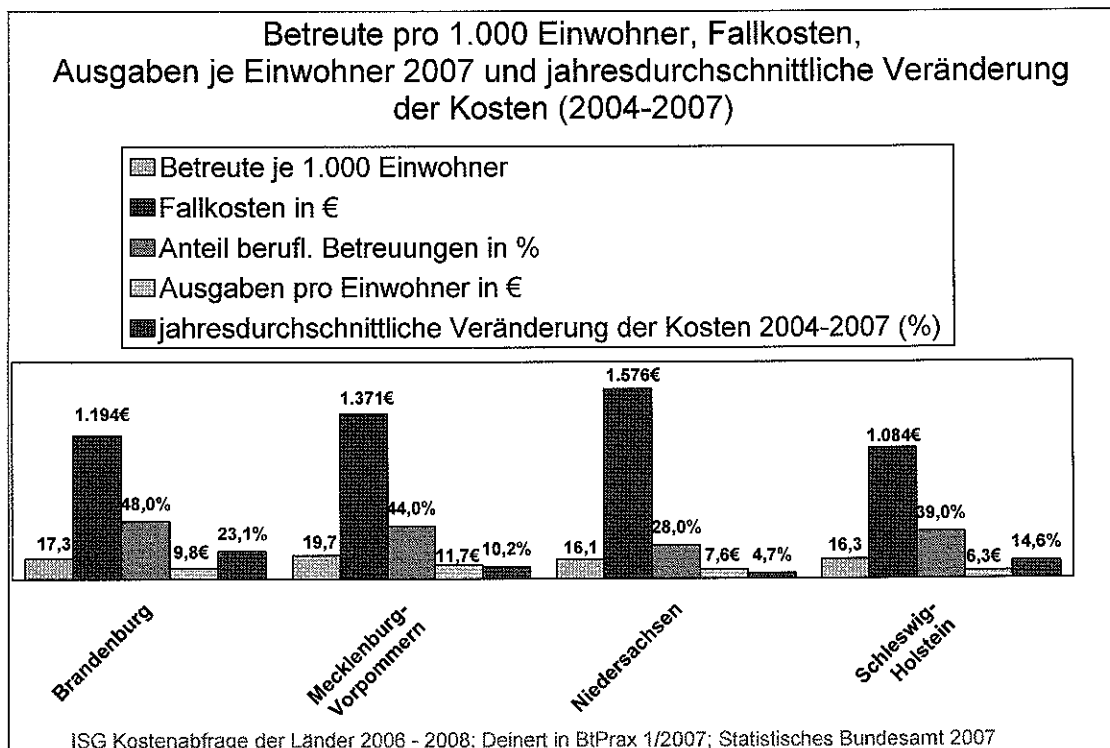
Festzustellen ist, dass die Höhe der Kosten pro berufliche Betreuung auch im Jahr 2007 in den Vergleichsländern noch deutlich voneinander abweicht. Die berufliche Betreuung in Schleswig-Holstein kostet durchschnittlich 1.084 Euro und ist damit im Vergleich am günstigsten. In Niedersachsen kostet sie dagegen 1.576 Euro und ist am teuersten. Bundesweit lagen die durchschnittlichen Kosten im Jahr 2006 bei 1.453 Euro pro Betreuung⁵. Eine eindeutige Erklärung für die Unterschiede hat die Arbeitsgruppe nicht. Hinzuweisen ist lediglich darauf, dass die durchschnittlichen Kosten der beruflichen Betreuung insbesondere davon abhängig sind, wie viele der

⁵ Vgl. Endbericht Seite 144 (Tab 8-4) – Ergebnis der Aktenanalyse

vergüteten Betreuungen im ersten oder in späteren Jahren der Betreuung geführt werden und wie viele Betreute in einem Heim oder in privaten Haushalten leben, da dies Einfluss auf die Höhe der pauschalen Stundenansätze hat (vgl. § 5 Abs. 2 VBVG). Weiter kommt es darauf an, wie hoch die „Dunkelziffer“ bei den Vergütungen ist, die zwar im Haushaltstitel als Vergütungsausgaben erfasst, nicht aber als berufliche Betreuungen gezählt werden. Insbesondere werden solche Betreuungen nicht mitgezählt, die vor Jahresfrist bereits wieder beendet wurden, da bei der Zahl der Betreuungen nur die am Jahresende noch anhängigen Betreuungen erfasst werden. Es kommt aber zum Beispiel auch vor, dass berufliche Betreuer neben einem ebenfalls bestellten ehrenamtlichen Betreuer tätig ist.

b) Ausgabensteigerung

Die jahresdurchschnittliche Steigerung der Gesamtausgaben der Jahre 2004 bis 2007 stellt sich im Verhältnis zu den anderen Betreuungsparametern folgendermaßen dar:



Auffallend ist, dass die höchste jahresdurchschnittliche Ausgabensteigerung der Jahre 2004 bis 2007 mit 23,1 % von Brandenburg erzielt wird, gefolgt von Schleswig-Holstein mit 14,6 %. Das sind die Länder, die andererseits die niedrigsten Durchschnittskosten in der beruflichen Betreuung im Jahr 2007 aufweisen (Schleswig-

Holstein 1.084 Euro, Brandenburg 1.194 Euro). Sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Brandenburg waren die durchschnittlichen jährlichen Kosten der beruflichen Betreuungen auch 2004 deutlich niedriger als in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, vgl. die Tabelle zu Unterpunkt a). Die Pauschalierung hat in diesen Ländern also einen höheren Anstieg der durchschnittlichen Kosten der beruflichen Betreuung veranlasst, nämlich im Vergleich der Jahre 2004 und 2007 eine Erhöhung um 542 Euro in Brandenburg und um 239 Euro in Schleswig-Holstein. Dies erklärt in erster Linie auch den hohen durchschnittlichen Anstieg der jeweiligen Gesamtkosten der Jahre 2004 bis 2007 in diesen Ländern. In Schleswig-Holstein kommt der vergleichsweise hohe Anstieg der Durchschnittskosten einer ehrenamtlichen Betreuung um 17 Euro auf 135 Euro im Jahr 2006 im Verhältnis zum Jahr 2004 als die Gesamtausgaben erhöhender Faktor hinzu.

Im Vergleich hierzu sind in Niedersachsen, dem Land mit den im Vergleich höchsten durchschnittlichen Kosten für berufliche Betreuungen (1.576 Euro), die Durchschnittskosten der Berufsbetreuung seit 2005 um 134 Euro angestiegen; die jahresdurchschnittliche Ausgabensteigerung der Jahre 2004 bis 2007 ist dabei mit 4,7 % am geringsten. Mecklenburg-Vorpommern mit durchschnittlichen Kosten von 1.371 Euro pro Berufsbetreuung kommt auf eine Erhöhung der Durchschnittskosten um 313 Euro seit 2004 und eine jahresdurchschnittliche Steigerung der Gesamtkosten in Höhe von 10,2 % und liegt im Mittelfeld.

Damit hat die Pauschalierung die Vergütung der Berufsbetreuer auf einem im Verhältnis zu vorher deutlich höheren Niveau angenähert und dabei auch die Gesamtkosten der Betreuung erhöht. Die jahresdurchschnittliche Kostensteigerung ist in Ländern, die schon vorher hohe durchschnittliche Kosten der beruflichen Betreuung aufwiesen, weniger stark ausgeprägt als in Ländern, in denen die durchschnittlichen Kosten der beruflichen Betreuung vorher deutlich niedriger waren.

c) Anteil der beruflichen Betreuungen

Weiter fällt auf, dass anders als in den drei anderen Vergleichsländern der Anteil der beruflichen Betreuungen in Niedersachsen im Jahr 2007 nur bei 28 % lag. In Brandenburg betrug er 48 %, in Mecklenburg-Vorpommern 44 % und in Schleswig-Holstein 39 %. Der Anteil der beruflichen Betreuungen an allen Betreuungen ist demnach, wie zu erwarten, ebenfalls mitursächlich für die Höhe des Ausgabenanstiegs. Ein hoher Anteil kostenintensiver beruflicher Betreuungen ist außerdem mitverant-

wortlich für die Höhe der Betreuungsausgaben pro Einwohner sowie die Höhe der jeweiligen Gesamtausgaben in Betreuungssachen.

d) Betreuungsausgaben pro Einwohner und Betreuungsdichte

Ein Vergleich der Gesamtausgaben für das Betreuungsrecht pro Einwohner zeigt, dass diese im Jahr 2007 mit 6,30 Euro in Schleswig-Holstein am geringsten waren, gefolgt von Niedersachsen mit 7,60 Euro. Am höchsten waren die Betreuungsausgaben pro Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern mit 11,70 Euro. In Brandenburg lagen sie bei 9,80 Euro. Die Höhe der durchschnittlichen Ausgaben pro Einwohner steht in direkter Relation zur Betreuungsdichte: In Schleswig-Holstein lag sie bei 16,3 Betreuten pro 1.000 Einwohner, in Niedersachsen bei 16,1 Betreuten. Am höchsten war die Betreuungsdichte mit 19,7 Betreuten je 1.000 Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern; in Brandenburg lag sie bei 17,3 Betreuten. Es zeigt sich, dass Niedersachsen mit den höchsten durchschnittlichen Kosten der beruflichen Betreuungen (1.576 Euro) gleichwohl niedrige Werte bei der Betreuungsdichte (16,1 je 1.000 Einwohner) und den Ausgaben pro Einwohner (7,60 Euro/Einwohner) aufweist. Günstig wirkt sich hier der geringe Anteil an beruflichen Betreuungen von 28 % aus. Schleswig-Holstein, das die niedrigsten Durchschnittskosten pro berufliche Betreuung hat (1.084 Euro), liegt mit einer um 0,3 Betreute pro 1.000 Einwohner geringeren Betreuungsdichte bei den Ausgaben je Einwohner (6,30 Euro/Einwohner) um 1,30 Euro unter den Ausgaben von Niedersachsen. Ursächlich dafür, dass die niedrigen Durchschnittskosten für die berufliche Betreuung und die relativ geringe Betreuungsdichte in Schleswig-Holstein nicht zu noch niedrigeren Betreuungskosten pro Einwohner führen, dürfte hier wiederum der im Vergleich hohe Anteil von 39 % beruflichen Betreuungen sein.

In den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg wird die höhere Betreuungsdichte begleitet von einem ebenfalls hohen Anteil beruflicher Betreuungen von 44 % bzw. 48 %. Das schlägt sich entsprechend in hohen Betreuungsausgaben pro Kopf der Bevölkerung nieder, nämlich 11,70 Euro je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern und 9,80 Euro je Einwohner in Brandenburg.

3. Ausgabenentwicklung bei den Amtsgerichten in Sachsen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen

Eine von der Landesjustizverwaltung Sachsen vorgelegte Untersuchung⁶ zur Entwicklung der Ausgaben in Betreuungssachen bei den sächsischen Amtsgerichten vom 15. Dezember 2008 bestätigt die für die vier Vergleichsländer gefundenen Ergebnisse:

Das betrifft zum einen die tendenzielle Einebnung der Kostenunterschiede auf hohem Niveau. Ein Vergleich der in den sächsischen Gerichtsbezirken von der Staatskasse durchschnittlich je Betreuungsverfahren zu tragenden Kosten hat ergeben, dass im Jahr 2002 der höchste Wert der durchschnittlichen Kosten das 3,3-Fache des niedrigsten Durchschnittswertes betrug, im Jahr 2007 nur noch das 2,1-Fache⁷. Zum anderen ist diese Untersuchung zu dem Schluss gelangt, dass hinter den Kostenunterschieden zwischen den sächsischen Amtsgerichten – zumindest auch – der unterschiedliche Anteil ehrenamtlicher Betreuungen steht.

In Thüringen⁸ fallen ebenfalls erhebliche Abweichungen in der Ausgaben- und Geschäftsentwicklung der einzelnen Amtsgerichte auf, die kein homogenes Bild ergeben. Auch in Thüringen war 2006 im Verhältnis zu 2004 ein relativ gesehen geringerer Ausgabenanstieg zu verzeichnen. Thüringen zählt jedoch ebenfalls zu den Ländern mit auffallend hohen Ausgaben je Betreuungsverfahren.

Der von Nordrhein-Westfalen im September 2007⁹ erstellte Kostenvergleich lässt erkennen, dass bei einer Analyse der Kosten pro Betreuungsverfahren die „besonders teuren Gerichte“ im Regelfall einen hohen Anteil an Ausgaben für Verfahrenspfleger und einen geringen Anteil an ehrenamtlichen Betreuungen aufwiesen. Zudem ließ sich feststellen, dass die Steigerungsrate der Betreuungsverfahren nicht mit der Steigerungsrate in der Kostenentwicklung kongruent war. Der OLG-Bezirk mit der höchsten Steigerungsrate bei den Betreuungsverfahren wies die niedrigste Steigerungsrate bei den Kosten auf. Zu beobachten war, dass sowohl die Sozialstruktur der Gerichtsbezirke als auch die unterschiedlich hohen Verfahrenskosten Umstände sind, die auf die Kostenentwicklung Einfluss nehmen.

⁶ „Entwicklung der Ausgaben im Betreuungsrecht bei den sächsischen Amtsgerichten“ vom 15. 12. 2008

⁷ Im Jahr 2008 ist das Verhältnis nochmals – auf das 1,8-Fache – gesunken.

⁸ „Betrachtung der Ausgaben- und Geschäftsentwicklung der Thüringer Amtsgerichte in Betreuungssachen“ vom 1. Juli 2008

⁹ „Kostensteigerung im Betreuungsrecht – Zahlen aus Nordrhein-Westfalen“ vom September 2007

Darüber hinaus weist die sächsische Untersuchung nach, dass Gerichtsbezirke, in denen die Bevölkerungszahl wächst und das Durchschnittsalter vergleichsweise gering ist, eine erheblich geringere Betreuungsdichte aufweisen als Gerichtsbezirke mit stark rückläufiger Bevölkerungszahl und hohem Durchschnittsalter. Die Bandbreite reicht in Sachsen von 11,81 bis 30,06 Betreuungsverfahren je 1.000 Einwohner (Stand: 2007).

4. Schlussfolgerungen aus den statistischen Ergebnissen

- a) Die Pauschalierung hat die durchschnittlichen Kosten der beruflich geführten Betreuungsverfahren auf ein – zum Teil deutlich – höheres Niveau angehoben. Länder mit ursprünglich hohen Durchschnittskosten für die berufliche Betreuung haben dabei einen relativ geringeren Ausgabenanstieg zu verzeichnen, Länder mit ursprünglich niedrigeren Durchschnittskosten pro berufliche Betreuung weisen einen deutlich höheren Ausgabenanstieg auf.
- b) Verantwortlich für die Erhöhung der Kosten pro beruflicher Betreuung sind zum einen die pauschalen Stundenansätze nach § 5 VBVG, zum anderen die gegenüber vorher erhöhten Stundensätze nach § 4 VBVG. Welche der beiden Vorgaben die stärkere Kostenwirkung hervorbringt, kann bislang nicht gesagt werden.
- c) Trotz der Pauschalierung bestehen nach wie vor Unterschiede in der Höhe der durchschnittlichen Kosten einer beruflichen Betreuung; die Pauschalierung hat also bisher nicht zu einem einheitlichen Kostenniveau geführt. Erste Erklärungshypothesen sind hier die unterschiedlichen Anteile von Betreuten in den einzelnen Vergütungskategorien insbesondere nach § 5 VBVG.
- d) Die Höhe der Betreuungsausgaben je Einwohner ist insbesondere aber auch abhängig von der Betreuungsdichte (Anzahl der Betreuten je 1000 Einwohner) und dem Anteil der beruflich geführten Betreuungen.
- e) Der Anstieg der Betreuungsausgaben ist insbesondere abhängig vom Anstieg der beruflichen Betreuungen. Zur Beurteilung der Ausgabenentwicklung und der Auswirkungen der Pauschalierung darf daher nicht die Entwicklung der Betreuungszahlen allgemein, sondern muss in erster Linie die Entwicklung bei den beruflichen Betreuungen herangezogen werden, die in dem vom ISG un-

tersuchten Zeitraum stärker gestiegen sind als die ehrenamtlichen Betreuungen.

- f) Es bleibt abzuwarten, ob der vom ISG für den Vergleichszeitraum der Jahre 2004 bis 2007 festgestellte jährliche Anstieg der durchschnittlichen Kosten einer beruflichen Betreuung anhält. Von ihrem Ansatz her müsste die Pauschalvergütung des VBVG beim Ausgabenanstieg den Anstieg der Anzahl der beruflichen Betreuungen widerspiegeln und somit eine den Ausgabenanstieg begrenzende Wirkung haben. Hier besteht weiterhin Beobachtungsbedarf.
- g) Soweit die Pauschalvergütung von den Berufsbetreuern in den Anhörungen und nach den Befragungsergebnissen des ISG¹⁰ als nicht auskömmlich bewertet wird, ist dem entgegenzuhalten, dass die festgestellten höheren Kosten pro berufliche Betreuung allein auf die neuen Vergütungssätze (Stundenpauschale und Stundensatz) zurückzuführen sind und mithin die Betreuer pro Betreuung im Jahr entsprechend mehr Vergütung erhalten als vorher.

II. Ergebnisse der Befragungen von Praktikern am 18. Februar und 1. April 2008

Die Befragungen sollten vor allem Aufschluss über das tatsächliche Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren des Betreuungssystems geben. Mit den Befragungsergebnissen werden daher auch weitere Ursachenzusammenhänge ausgeleuchtet, die neben der neuen Betreuervergütung für den Ausgabenanstieg im Betreuungsrecht verantwortlich sein können. Zugleich hat die Arbeitsgruppe die Praktiker nach den aus ihrer Sicht bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten gefragt. Die Teilnehmer der Befragungen sind nicht nach repräsentativen Gesichtspunkten ausgesucht worden.

1. Wirkung der Pauschalierung

a) Auswirkungen bei den Berufsbetreuern

Die selbständigen Berufsbetreuer und die Vereinsbetreuer haben die Anzahl der von ihnen geführten Betreuungen erhöht. Die Pauschalierung senkt die Bereitschaft von Berufsbetreuern, leichtere Betreuungen an ehrenamtliche Betreuer abzugeben, da das Mischungsverhältnis von leichten und aufwändigen Betreuungen bei den Berufs-

¹⁰ Vgl. Endbericht des ISG Seite 139 (Abb. 8-2)

betreuern ohnehin ungünstig sei und kein Anreiz zur Abgabe bestehe. Die der Vergütung zugrundeliegenden pauschalen Stundenansätze decken den tatsächlichen zeitlichen Betreuungsaufwand nach Ansicht der befragten selbständigen Betreuer nicht. Für die Betreuungsvereine wirkt sich die Pauschalvergütung dagegen vorteilhaft aus.

b) Auswirkungen bei den Gerichten

Bei den Rechtspflegern führt die Pauschalvergütung zu einer Zeitersparnis im Festsetzungsverfahren. Diese wird jedoch durch Personalkürzungen kompensiert. Auch für die Aufsicht der Betreuer stehe bei durchschnittlich 900 bis 1.000 Verfahren nicht genügend Zeit zur Verfügung. Die Aufsicht erfolge daher rein reaktiv nur noch auf der Grundlage der Jahresberichte, die sehr pauschal erstattet würden. Hier seien Berichtsstandards für detaillierte Berichte wünschenswert.

2. Einsatz ehrenamtlicher Betreuer

a) Probleme beim Einsatz familienfremder ehrenamtlicher Betreuer

Einerseits haben die Gerichte nicht genügend Betreuungen für ehrenamtliche Betreuer außerhalb der Familie. Andererseits wird beanstandet, dass es nicht genügend geeignete ehrenamtliche Betreuer gibt. Bei guter Einführung und Schulung sowie Begleitung während der Betreuung können ehrenamtliche Betreuer aber gleichfalls bei vielen Betreuungen eingesetzt werden. Hier kommt es auf das Unterstützungsangebot der Betreuungsbehörden und der Vereine an.

b) Bedeutung der Vereine für die ehrenamtlichen Betreuer

Ehrenamtliche Betreuer sind in der Regel gut an einen Betreuungsverein angebunden. Diese sind für ihre Schulung und Begleitung bislang am besten geeignet. Allerdings brauchen die Vereine hierfür eine ausreichende finanzielle Förderung (auch aus Landesmitteln). Wo diese nicht mehr erfolgt, finanzieren sich die Vereine nur noch aus der vergüteten Tätigkeit ihrer hauptamtlichen Mitarbeiter als Vereinsbetreuer, für die Unterstützung der ehrenamtlichen Betreuer fehlt dann die Zeit. Wo Zeit übrig ist, erhalten die ehrenamtlichen Betreuer dagegen vom Verein die erforderliche Einführung in ihre Aufgaben sowie Hilfe bei Problemen während der einzelnen Betreuung. Wo die Unterstützung nicht durch einen Verein geleistet wird, erfolgt sie durch die örtliche Betreuungsbehörde.

c) Förderung des Ehrenamtes

Die Wahrnehmung des Betreueramtes in der Öffentlichkeit ist – wenn überhaupt – eher negativ. Dies liegt zum einen an Berichten über fehlende Wahrnehmung der Interessen des Betreuten sowie über die Betreuten schädigendes Betreuerverhalten, zum Beispiel Veruntreuungen. Ehrenamtliche Betreuer sehen sich in ihrem persönlichen Umfeld aber auch der Frage ausgesetzt, warum sie so „dumm seien“, diese Arbeit und Verantwortung auf sich zu nehmen. An Möglichkeiten zur besseren Förderung des Ehrenamtes werden positive Öffentlichkeitsarbeit in den Medien, Ehrennadel für ehrenamtliche Betreuer oder auch ein Jahresempfang beim Bundespräsidenten angeregt. Eine Beeinträchtigung der ehrenamtlichen Betreuung wird auch in der Einkommensteuerpflicht für die pauschale Aufwandsentschädigung gemäß § 1835a BGB gesehen. Bisher sind nur zwei Entschädigungspauschalen im Jahr steuerfrei. Es gibt aber engagierte ehrenamtliche Betreuer, die auch mehr Betreuungen führen. Sinnvoll wäre, eine höhere Steuerbefreiung vergleichbar der Steuerbefreiung für die sog. „Übungsleiterpauschale“ (steuerfrei: 2.100 Euro) zu gewähren, mit der dann mehr als zwei Betreuungen von der Einkommensteuerpflicht befreit wären. Außerdem ist die Einbeziehung in die Sammelhaftpflicht- und Unfallversicherung für die ehrenamtlichen Betreuer wichtig. Die Versicherung fördert die Motivation der Betreuer.

3. Neuer Aufgabenschwerpunkt in der Betreuung: Auseinandersetzungen mit Sozialleistungsträgern

Einen neuen Aufgabenschwerpunkt in der Betreuung bilden Auseinandersetzungen mit Sozialleistungsträgern und auch Krankenhäusern. Leistungen müssen vermehrt im Rechtsweg erstritten werden. Dies erfordert für Betreuer zusätzlichen Zeitaufwand. Nicht zuletzt zur Rechtsdurchsetzung würden aber auch erstmals Betreuerbestellungen erforderlich. Andere (beratende) Hilfen entfallen. In diesem Zusammenhang wird berichtet, dass sogar Arbeitsagenturen und die ARGE inzwischen eine Betreuerbestellung anregen, damit sie einen kompetenten Ansprechpartner haben, weil viele Betroffene von der Beantragung überfordert sind. Das gilt auch für die Hilfeangebote anderer Leistungsträger. Immer häufiger sind junge Erwachsene betroffen. Die Auseinandersetzungen mit den Leistungsträgern stellen zudem ein zusätzliches Erschwernis für die ehrenamtliche Betreuung dar. Auch hier bereiten vor allem Anträge auf Arbeitslosengeld II Probleme (ein Betreuungsverein überträgt Betreuungen mit Bezug zum Arbeitslosengeld II nicht mehr auf seine ehrenamtlichen Mitglieder). Allerdings findet Entlastung von Verwaltungsaufwand dort statt, wo Ämter unter einem

Dach zusammengefasst seien (Verwaltungsreform in Baden-Württemberg). In den Heimen habe der Aufwand ebenfalls zugenommen, da die Betreuer sich um die täglich erforderlichen Medikamente der Betreuten kümmern müssten.

4. Berücksichtigung der Erforderlichkeit bei Bestellung des Betreuers

a) Berücksichtigung im gerichtlichen Verfahren

Für den Richter erfordert die Ablehnung einer Betreuerbestellung häufig einen größeren Aufwand als die Bestellung. Ermittlungen hinsichtlich der Erforderlichkeit der Betreuung, insbesondere hinsichtlich anderer Hilfen, seien aufwändig; häufig steht hierfür nicht die erforderliche Zeit zur Verfügung. Hinzu komme, dass die Betreuungsvermeidung bei der Personalbedarfsermittlung nicht berücksichtigt werde, da nur die Verfahren im Bestand zählen. Die Ablehnung der Bestellung wirke sich also auch noch negativ bei der Erfassung der gerichtlichen Belastung aus.

b) Aufklärung des Sachverhalts durch die Betreuungsbehörde

Bei intensiver Einbeziehung einer auch personell gut ausgestatteten Betreuungsbehörde wird die Erforderlichkeit der Betreuung allerdings besser abgeklärt; wo eine solche Zusammenarbeit stattfindet, ist die Betreuungsdichte im Gerichtsbezirk niedriger.

5. Kommunikation und Zusammenarbeit

Die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den einzelnen am Betreuungsrecht beteiligten Akteuren wird allgemein für verbesserungsbedürftig gehalten. Das gilt ebenso für die Kommunikation zwischen Betreuern und Betreuungsbehörde, Betreuern und Gericht, Gericht und Behörde wie auch für die Kommunikation innerhalb des Gerichts zwischen Richtern und Rechtspflegern. Eine Vernetzung in gemeinsamen Arbeitsgemeinschaften wird für erforderlich gehalten. Die Kontakte der ehrenamtlichen Betreuer zum Richter und zum Rechtspfleger sind mitunter nur gering, ebenso zur Betreuungsbehörde. Wo der Kontakt dagegen gut eingespielt ist, etwa zu einer aktiven Betreuungsbehörde oder zu einem kooperativen Rechtspfleger im Rahmen der Aufsicht, fühlen sich die ehrenamtlichen Betreuer gut in ihrer Arbeit unterstützt. Erfahrene Betreuungsrichter und Rechtspfleger seien in der Regel gesprächsbereiter. Neben gemeinsamen Informations- und Schulungsveranstaltungen

sind gerade auch für ehrenamtliche Betreuer gemeinsame Gesprächskreise gut, um mehr Sicherheit für die eigene Betreuertätigkeit zu bekommen. Die Gesprächsrunden liefen gut, wo diese von der Betreuungsbehörde oder dem Betreuungsverein initiiert würden.

6. Kostentransparenz

Sowohl die Landesjustizverwaltungen als auch die Gerichte bemühen sich, durch entsprechende Erhebungen die Zusammensetzung und die Entwicklung der Kosten im Betreuungsrecht nachvollziehbar und damit die Ursachen des allgemeinen Ausgabenanstiegs bewusst zu machen. Dies soll auch ein Kostenbewusstsein in der Rechtsanwendung durch den Richter und Rechtspfleger fördern. Mehr Kostentransparenz wird bei den Gerichten einerseits begrüßt. Aber es wird andererseits auch darauf hingewiesen, dass mehr Transparenz gleichwohl nicht geeignet sei, Betreuungskosten zu reduzieren, da es sich um notwendige Kosten handelt, die der Staat ausgeben muss, wenn eine Betreuung erforderlich sei und der Betreute sie nicht selbst bezahlen könne.

7. Vorsorgevollmacht

Die Vorsorgevollmacht greift allmählich. Nach Ansicht der Experten kann sie allerdings nicht in allen Fällen eine Betreuung vermeiden. Die Vollmachten seien zum Teil inhaltlich nicht ausreichend oder den Vorsorgebevollmächtigten fehle die Eignung. In erster Linie würden die Vollmachten innerhalb der Familie ausgestellt. Dies könne dann zu Problemen führen, wenn der bevollmächtigte Ehegatte im Vorsorgefall selbst schon sehr alt sei. Es müsse weiter Aufklärungsarbeit zur Vorsorgevollmacht und Betreuung betrieben werden, insbesondere auch bei den Ärzten.

8. Schlussfolgerungen aus den Befragungsergebnissen

- a) Das Ansteigen der Betreuungsverfahren ist auch auf den zunehmenden Aufwand bei der Beantragung von Leistungen bei gleichzeitigem Rückgang der Hilfe- und Beratungsangebote der Leistungsträger insbesondere im Bereich der Sozial- und Gesundheitsleistungen zurückzuführen; für die Erlangung der erforderlichen Hilfen muss ein Betreuer eingeschaltet werden.

- b) Vor allem der zunehmende Verwaltungsaufwand für Betreuer im Bereich der Sozialleistungen und der Gesundheitspflege, aber auch die durch die Pauschalierung noch weiter gesunkene Bereitschaft der Berufsbetreuer, geeignete Betreuungsverfahren an einen ehrenamtlichen Betreuer abzugeben, sind geeignet, einen weiteren Rückgang der ehrenamtlichen Betreuung zugunsten beruflicher Betreuung zu bewirken.
- c) Mittel zur Gegensteuerung bieten sich bei der gezielten Förderung der ehrenamtlichen Betreuer durch eine Verbesserung des Unterstützungsangebots durch Betreuungsbehörde, Gericht und Verein an. Ferner sind allgemeine Initiativen zur besseren Anerkennung des Ehrenamtes erforderlich. Dabei sind die Betreuungsvereine gemäß ihrer Bedeutung für die ehrenamtlichen Betreuer angemessen zu fördern.
- d) Eine Gegensteuerung ist des Weiteren bei der Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes möglich und erforderlich. Ansatzpunkte sind hier eine bessere Erfassung der Arbeitsbelastung von Richtern und Rechtspflegern im Betreuungsrecht, die Stärkung der Betreuungsbehörde und das Zusammenwirken von Gericht und Betreuungsbehörde bei der Sachverhaltsermittlung und dem Auffinden alternativer Hilfen.
- e) Vorsorgevollmachten werden vor allem im familiären Umfeld wirksam. Die Bevollmächtigung insbesondere von Kindern und anderen jüngeren Anverwandten ist eine gute Alternative zur Betreuung. Vorsorgevollmachten sind daher geeignet, insbesondere ehrenamtliche Betreuungen zu vermeiden.
- f) Neben der allgemeinen Aufklärung über Vorsorgevollmacht und Betreuung durch Broschüren und Veranstaltungen kommt einer gezielten Aufklärung besonderer Adressatenkreise wie Krankenhäusern, Heimen und niedergelassenen Ärzten große Bedeutung zu, da diese eine besondere Nähe zu den Lebenssachverhalten haben, in denen eine Betreuerbestellung erforderlich werden kann.

C. Modellprojekte in den Ländern

Einzelne Länder haben Modellprojekte gestartet und verfolgt, welche Schlüsse sich hieraus für die Kostenrelevanz der verschiedenen Wirkungsmechanismen im Betreuungsrecht ergeben. Die Arbeitsgruppe hat diese zusammengestellt und einer vorläufigen Bewertung unterzogen:

Justizinterne Projekte zur Förderung des Kostenbewusstseins (Unterpunkt C.I.):

- Modellprojekt Meißen und Leipzig
- Modellprojekt Wittenberg
- Modellprojekt Bremen

Projekte zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Betreuungsbehörde und Gericht (Unterpunkt C.II.):

- Modellprojekt „Betreuungsoptimierung – Bürgerbüro Betreuung“ Niedersachsen
- Modellprojekt „BEOPS“ Mecklenburg-Vorpommern und Schwerin
- Projekt „ReFaB“ Hessen
- Projekt „Betreute Betreuung“ Bremen

I. Justizinterne Projekte zur Förderung des Kostenbewusstseins

1. Modellprojekt Meißen und Leipzig

Zur Stärkung des Kostenbewusstseins bei den Gerichten kann kostengünstig arbeitenden Gerichten mehr Spielraum bei der Deckung ihres Geschäftsbedarfs eingeräumt werden. Seit dem Jahr 2007 erprobt Sachsen ein entsprechendes Modell für alle Verfahrensauslagen. Der Haushaltsplan weist den Amtsgerichten Leipzig und Meißen eigene Einnahmen- und Ausgabentitel zu. Durch einen Deckungsvermerk erhalten die Gerichte die Möglichkeit, Minderausgaben bei den Auslagen in Rechtssachen im Vergleich zum Haushaltsansatz für zusätzliche Anschaffungen im Rahmen ihres Geschäftsbedarfs zu nutzen. Zu denken ist beispielsweise an Investitionen in die Bibliothek. Das soll einen Anreiz schaffen, damit alle Möglichkeiten der Ausgabenvermeidung ausgeschöpft werden. Noch ist bei den Modellgerichten kein Unterschied zur Ausgabenentwicklung anderer Gerichte festzustellen.

2. Modellprojekt Wittenberg

Sachsen-Anhalt erprobt seit dem Jahr 2008 ein ähnliches Projekt beim Amtsgericht Wittenberg. Danach verbleiben Minderausgaben nicht vollständig, sondern zu 75 % beim Modellgericht. Im 3. Quartal 2008 konnten Einsparungen erzielt und zur anderweitigen Verausgabung "freigegeben" werden.

3. Modellprojekt Bremen

In Bremen wurde seit 1994 schrittweise die dezentrale Haushaltssteuerung eingeführt. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften bewirtschaften hier eigenverantwortlich ihre Einnahmen und Ausgaben. Sie planen selbst, welcher Anteil der ihnen zugewiesenen Mittel für Auslagen in Rechtssachen veranschlagt werden soll. Handlungsspielraum zur Steuerung wird den Dienststellen durch umfassende Haushaltsflexibilisierungen wie z. B. erweiterte Deckungsfähigkeiten eingeräumt. Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung wird regelmäßig geprüft. Für die Auslagen in Rechtssachen sind für die Jahre 2008 und 2009 zusätzliche Globalmittel in den allgemeinen Haushalt des Senators für Finanzen eingestellt worden. Über diese Mittel kann nur bei unbedingter Erforderlichkeit verfügt werden, die Erforderlichkeit ist zu begründen und nachzuweisen. Die Eigenverantwortung der Gerichte und Staatsanwaltschaften hat nach Einschätzung der Bremer Justizverwaltung zu einem bewussten Umgang mit den finanziellen Ressourcen geführt.

II. Modellprojekte zur Stärkung der Effizienz in der Zusammenarbeit von Betreuungsbehörde und Vormundschaftsgericht

1. Projekt „Betreuungsoptimierung - Bürgerbüro Betreuung“ in Niedersachsen

Das Projekt zielt im Anschluss an Resultate der Studie „Betreuungskosten“ von Witzel et al. (2003) und weitere konzeptionelle Überlegungen des Niedersächsischen Justizministeriums (Abschlussbericht „Kostenreduzierung in Betreuungssachen“) auf eine Vermeidung nicht erforderlicher Betreuungen. Hierzu soll die Betreuungsbehörde am Projektstandort verstärkt in das Betreuungsverfahren eingebunden werden. Als „Bürgerbüro Betreuung“ soll sie zentrale Anlaufstelle für alle betreuungs- und vorsorgerechtlichen Fragen werden. Neben der Beratung sollen bereits im Vorfeld eines gerichtlichen Verfahrens Alternativen zur gesetzlichen Betreuung sondiert und möglichst deren Vermeidung oder zeitliche und umfangmäßige Beschränkung erreicht

werden. Um diese Aufgabe leisten zu können, wird die Betreuungsstelle am Projektstandort personell verstärkt. Dies erfolgt im Rahmen des Modellprojekts durch Abordnung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus dem Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie an die Betreuungsstelle. Im Rahmen des Projektes soll auch erforscht werden, welcher zusätzliche Personaleinsatz notwendig ist, um auf der Ausgabenseite des Justizhaushaltes durch verringerte Zahlungen in Betreuungsangelegenheiten zu einer Entlastung zu kommen.

Als Projektteilnehmer konnten das Amtsgericht Braunschweig und die Stadt Braunschweig gewonnen werden. Dort wurde das Projekt im November 2008 mit zunächst einem Mitarbeiter aus dem Landesamt begonnen. Es ist auf drei Jahre angelegt (bis Oktober 2011) und wird wissenschaftlich begleitet. Ein Abschlussbericht soll Anfang 2012 vorliegen.

2. Projekt „BEOPS“ in Mecklenburg-Vorpommern

Das Projekt „BEOPS“ (Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen) ist ein Gemeinschaftsprojekt des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern mit der Landeshauptstadt Schwerin zur Optimierung der Betreuung. Untersucht wird die Hypothese, wonach ein erhöhter personeller Einsatz bei den Betreuungsbehörden zu mehr Qualität und dazu führen kann, dass die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der rechtlichen Betreuung Erwachsener zweckmäßiger und wirtschaftlicher eingesetzt werden als bisher. Dazu hat das Land der Betreuungsbehörde Personal- und Sachmittel zur Verfügung gestellt, um die im Projektverlauf zu erwartenden Effekte in der Praxis zu erproben. An etwaigen Minderausgaben im Justizetat für die Vergütung von Berufsbetreuern und Sachverständigen (abzüglich der Projektkosten) soll die Landeshauptstadt beteiligt werden.

Das Justizministerium und die Landeshauptstadt Schwerin erwarten von dem auf zwei Jahre angelegten Projekt (01.01.2008 bis 31.12.2009) Erkenntnisse über Ursachen und Wechselwirkungen im Ablauf und der Struktur der Betreuungsverfahren, die sich auch in den dadurch bedingten Ausgaben der Gerichte und der kommunalen Körperschaften niederschlagen. Das Land hat eine wissenschaftliche Begleitforschung in Auftrag gegeben. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass durch intensivere individuelle Intervention die Zahl der Betreuungsfälle reduziert werden kann. Das Endgutachten mit einer näheren Kostenbetrachtung wird Mitte 2010 erwartet.

3. Modellprojekt „Regionale Fachkreise im Betreuungsrecht (ReFaB)“ in Hessen

Im Oktober 2008 wurde das in Zusammenarbeit zwischen dem Hessischen Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit und dem Hessische Ministerium der Justiz in Trägerschaft des Caritasverband Nordhessen-Kassel e.V. geführte Projekt „Regionale Fachkreise im Betreuungsrecht (ReFaB)“ nach zweijähriger Laufzeit erfolgreich abgeschlossen. Ziel des Projekts war es, auf regionaler Ebene die freiwillige Gründung von Arbeitsgruppen bestehend aus Mitgliedern aller in das Betreuungsverfahren vor Ort praktisch eingebundener Berufsgruppen (Mitarbeiter der Betreuungsstellen und der Betreuungsvereine, Richter und Rechtspfleger der Vormundschaftsgerichte, ehrenamtliche Betreuer und Berufsbetreuer) zu organisieren und bestehende Strukturen auszubauen und zu unterstützen. Das Projekt wurde durch eine Modellarbeitsgruppe bestehend aus Angehörigen aller dieser Berufsgruppen begleitet. In diesem Rahmen wurden eine Mustergeschäftsordnung und ein verbindliches Konzept für die örtliche Netzwerkarbeit entwickelt und mit interessierten Beteiligten vor Ort umgesetzt. Inzwischen bestehen in 17 von 25 Regionen Regionale Fachkreise, die nach dem Konzept „ReFaB“ arbeiten und in regelmäßigen Gruppentreffen fachübergreifende Themen erörtern, Informationen austauschen und konkrete aktuelle Probleme aus der Praxis erörtern. Einladende Stelle ist die örtliche Betreuungsbehörde. Zu den Gruppentreffen können Vertreter der örtlichen Alten- und Pflegeheime, der medizinischen Dienste der Krankenkassen, der Krankenhäuser und Fachärzteschaft themenspezifisch eingebunden werden. Erste Erfahrungen zeigen, dass mit den Arbeitsgruppen, die auf freiwilliger Basis arbeiten, die Zusammenarbeit der Verantwortlichen aus allen Fachgebieten ausgebaut und intensiviert werden kann.

4. Projekt „Betreute Betreuung“ in Bremen

Der Bremer Senat hat das Sozial- und das Justizressort aufgefordert, gemeinsame Vorschläge zur möglichst weitgehenden Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung im Bereich rechtlicher Betreuung zu entwickeln und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Im Rahmen einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe wurden verschiedene Maßnahmen erörtert und einvernehmlich die Umsetzung folgender Maßnahmen beschlossen:

- Das Sozialressort wird sämtliche Aufgaben nach dem Betreuungsbehördengesetz in einer zentralen Organisationseinheit, der örtlichen Betreuungsbehörde, zusammenfassen.
- Betreuungsvermeidende Hilfen werden in einem Leitfaden dargestellt.

- Das Projekt „Betreute Betreuung“ wird durchgeführt. Inhalt dieses Projektes ist die Schaffung einer zusätzlichen Stelle bei der örtlichen Betreuungsbehörde, die sich ausschließlich mit der Werbung und Beratung von ehrenamtlichen Betreuern befasst. Wesentlich ist, dass der Erhalt der Stelle mit einer Mindestzahl von neu geworbenen ehrenamtlichen Betreuern verknüpft ist. Wird diese Mindestzahl erreicht, ist die Stelle haushaltsneutral, wird sie überschritten, ist eine Kosteneindämmung zu erwarten. Ende des Jahres 2009 ist mit ersten Ergebnissen zu rechnen.

III. Schlussfolgerungen

- a) Die Modellprojekte zur Förderung des Kostenbewusstseins bei den Gerichten haben bisher überwiegend positive Ergebnisse erzielt, auch wenn sie nicht in jedem Fall zu Kosteneinsparungen geführt haben.
- b) Bei den Projekten zur Kooperation zwischen Gericht und Betreuungsbehörde und zur Vernetzung der am örtlichen Betreuungswesen Beteiligten zeichnen sich erste betreuungsvermeidende Erfolge ab. Sie bestätigen, dass eine gezielte Kooperation der beteiligten Akteure zu einer besseren Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht durch Mobilisierung anderer Hilfen führt.
- c) Modellprojekte stellen sinnvolle Maßnahmen zur Erforschung und Stärkung der Effizienz im Betreuungsrecht dar. Sie sollten – wo noch nicht beendet – fortgesetzt und weitere Projekte sollten initiiert werden.

D. Die aus Sicht der Arbeitsgruppe wesentlichen Ursachen des Kostenanstiegs und Ansätze zur Verbesserung der Effizienz im Betreuungsrecht

Die Arbeitsgruppe hat die gewonnenen Erkenntnisse unter folgenden Themenschwerpunkten zusammengefasst:

- Zunahme der Betreuungsverfahren (D. I.)
- Rückgang ehrenamtlicher Betreuungen (D. II.)
- Bedeutung der Betreuungsvereine für die Gewinnung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer (D. III.)
- Bedeutung der Arbeitsgemeinschaften für die Netzwerkarbeit (D. IV.)
- Rolle der Betreuungsbehörde (D. V.)
- Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes bei den Gerichten (D. VI.)
- Sozialrecht vereinfachen – Verlagerung auf die Betreuung vermeiden (D. VII)
- Verbesserungen zum Wohl der Betreuten (D. VIII.)

I. Zunahme der Betreuungsverfahren

Die Arbeitsgruppe ist auf der Grundlage der durch die Untersuchung des ISG und von den befragten Praktikern gewonnenen Erkenntnisse der Überzeugung, dass vor allem folgende Umstände für die bisherige Zunahme der Zahl der Betreuungsverfahren ursächlich sind:

Das Betreuungsrecht hat einen „Einwerbbeeffect“: Die Betreuung wird – anders als die frühere Vormundschaft und die Pflegschaft für Erwachsene – in der Bevölkerung nicht mehr als Entrechtung, sondern als Hilfe verstanden und akzeptiert und besitzt nur eine geringe Zugangsschwelle. Mangels anderer Hilfen ist der Betreuer eine willkommene Unterstützung bei der Bewältigung der Alltagsprobleme.

Ferner nimmt die Dichte der rechtlichen Regelungen zu. Insbesondere Sozialleistungen erfordern einen Verwaltungsaufwand, der die Antragsteller oftmals überfordert, zum Beispiel Anträge auf Sozialhilfe sowie auf Arbeitslosengeld II. Gleichzeitig verringern sich mit der „Verschlankung“ der öffentlichen Verwaltung deren Beratungs- und Hilfsangebote. Diese werden durch die Bestellung eines Betreuers ersetzt: Arbeitsagenturen und Sozialämter, Krankenhäuser und Heime regen eine rechtliche Betreuung an, damit sie einen kompetenten Ansprechpartner erhalten, der die anstehenden

Dinge regelt. Damit werden vormals von der Verwaltung wahrgenommene Aufgaben unter Verlagerung der Kosten in die Justizhaushalte verschoben.

Die wesentlichen Steuerungsaufgaben im Betreuungsrecht sind gemäß Betreuungsbehördengesetz von den Betreuungsbehörden wahrzunehmen. Ihnen kommt insbesondere die Aufgabe zu, andere Hilfen aufzuzeigen oder zu veranlassen, damit eine Betreuerbestellung nicht erforderlich ist. Die Handlungsverantwortlichkeit im Betreuungsrecht liegt damit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, bei denen die Betreuungsbehörden eingerichtet sind. Diese haben allerdings nicht unter dem betreuungsrechtlichen Kostendruck zu leiden, da die Kosten den Landeshaushalten zur Last fallen. Die divergierende Handlungs- und Mittelverantwortlichkeit ist für einen effizienten Umgang mit den Ressourcen im Betreuungsrecht nicht zuträglich, denn Betreuungsvermeidung wird nicht durch den unmittelbaren Einspareffekt bei den Kommunen belohnt. Dem kann im bestehenden System nur mit einer engeren ressortübergreifenden Zusammenarbeit der betroffenen kommunalen Körperschaften und staatlichen Stellen begegnet werden.

Mit der Überalterung der Gesellschaft steigt die Zahl sehr alter Menschen, für die überproportional häufig ein Betreuer bestellt werden muss. Durch eine zunehmende Vereinzelung ist es immer häufiger ausgeschlossen, Hilfe in der Familie zu suchen. Nach den Erhebungsergebnissen des ISG nimmt der Betreuungsbedarf zudem auch bei jungen Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen zu.

Es sind mithin in erster Linie die gesellschaftspolitischen und die demographischen Rahmenbedingungen, die sich in der Entwicklung der Betreuungszahlen niederschlagen und maßgeblich die Ausgaben beeinflussen. Die neue pauschalierte Betreuervergütung ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung. Sie hatte in den Jahren 2005 bis 2007 einen zusätzlichen Kostensteigerungseffekt, da sie zu einer höheren Vergütung pro Betreuung als nach altem Vergütungsrecht geführt hat. Aufgrund der Pauschalierung hängt die Entwicklung der Vergütungsausgaben künftig von der Steigerungsrate der beruflichen Betreuungen und der jeweiligen Zusammensetzung der beruflichen Betreuungen ab.

II. Rückgang ehrenamtlicher Betreuungen

1. Entwicklung

Die letzten Jahre zeigen zwar einen deutlichen Rückgang der Zuwachsraten bei den Betreuungen. Der Rückgang der Zuwachsrate im Jahr 2007 gegenüber 2006 auf nur 1,3 % ist dabei aber vor allem auf einen Rückgang ehrenamtlicher Betreuungen im familiären Bereich zurückzuführen. Der Anteil der ehrenamtlichen Fremdbetreuungen liegt seit 2004 bei rund 6 % mit leicht rückläufiger Tendenz (2004: 6,3%; 2005: 5,8%; 2006: 5,8%; 2007: 5,5%). Dagegen haben die beruflichen Betreuungen nach wie vor überdurchschnittlich zugenommen.

Der Rückgang der ehrenamtlichen Betreuungen ist zum einen durch den verstärkten Einsatz von Vorsorgebevollmächtigten bedingt. Die Untersuchung des ISG hat ergeben, dass Bewohner von Altenpflegeheimen inzwischen zu etwa 30 % von Vorsorgebevollmächtigten vertreten werden¹¹. Da Vorsorgebevollmächtigte in der Regel aus dem familiären oder sonstigen nahen Umfeld des Betroffenen stammen, tragen sie zu einer Reduzierung der ehrenamtlichen Betreuungen und damit zu einer tatsächlichen Reduzierung von Betreuungen bei. Mit dem Rückgang der ehrenamtlichen Betreuung verschiebt sich auch das Verhältnis zwischen ehrenamtlicher und beruflicher Betreuung in Richtung berufliche Betreuung.

Weitere Ursachen für den Rückgang ehrenamtlicher Betreuungen aus dem Kreis der Familie dürften aber auch in zunehmender Kinderlosigkeit und Vereinzelung sowie schließlich in einer wachsenden Überforderung der ehrenamtlich betreuenden Familienmitglieder mit dem zu bewältigenden „Dickicht“ rechtlicher Regelungen zu suchen sein. Dem hierdurch verursachten Rückgang ehrenamtlicher Betreuungen muss zwangsläufig eine Zunahme bei den beruflichen Betreuungen gegenüber stehen, die nicht nur in ihrer Relation zu den ehrenamtlichen Betreuungen, sondern auch tatsächlich einen im Verhältnis zu allen Betreuungen überproportionalen jährlichen Anstieg aufweisen.

2. Verbesserung der Rahmenbedingungen der ehrenamtlichen Betreuung

Um die Effizienz der betreuungsrechtlichen Ressourcen zu sichern, ist es daher notwendig, die ehrenamtliche Betreuung durch Verbesserung der Rahmenbedingungen

¹¹ Vgl. Endbericht des ISG Seite 216 f. (Abb. 13-9)

sowohl im Bereich der Familienbetreuer als auch im Bereich der Fremdbetreuer zu stärken. Hier ist es wichtig, das bürgerschaftliche Engagement zu beleben und alle möglichen Hilfen für die Amtsinhaber bereit zu stellen.

Das gilt ebenso für die Förderung des Instituts der Vorsorgevollmacht und die begleitende Unterstützung der für die Betroffenen tätigen Vorsorgebevollmächtigten. Die Vertretung durch einen selbst gewählten Bevollmächtigten wahrt am ehesten das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen. Dies gilt zum einen, weil der selbst bestimmte Bevollmächtigte am ehesten die Wünsche des Betroffenen wahrt und dabei keiner gerichtlichen Aufsicht unterliegt. Zum anderen bleiben dem Betroffenen eine Begutachtung und ein gerichtliches Verfahren mit Kosten erspart. Aber auch die ehrenamtliche Betreuung ist für den Betroffenen ein weniger einschneidender Eingriff als die Betreuung durch einen Berufsbetreuer. In der Regel wird er von einer vertrauten Person aus seinem persönlichen Umfeld betreut. Aber auch bei einem Betreuer, der die Betreuung allein aus bürgerschaftlichem Engagement übernimmt, wird die persönliche Hilfe für den Betreuten im Vordergrund stehen. Hohe Betreuungskosten für den Betreuten werden vermieden.

III. Bedeutung der Betreuungsvereine für die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer

1. Schwerpunkt familienfremde ehrenamtliche Betreuer

Insbesondere für die Gewinnung von ehrenamtlichen „Fremdbetreuern“ kommt den Betreuungsvereinen eine besondere Bedeutung zu. Nach den Ergebnissen des ISG¹² sind den Vereinen mit deutlich über 50 % vor allem familienfremde Betreuer angeschlossen. Für sie ist der Rückhalt im Verein somit eine wesentliche Grundlage für die Entfaltung ihres bürgerschaftlichen Engagements. Da der Anteil der Fremdbetreuer mit insgesamt nur etwa 6 % gering ist, ist vor allem in diesem Bereich noch Potential für die Anwerbung weiterer ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer zu erkennen. Diese können nach den Erkenntnissen aus den Anhörungen vor allem für Betreute in Altenpflegeheimen gut geeignet sein.

Allerdings ist dabei auch auf den Umstand Rücksicht zu nehmen, dass einerseits die Altenheime dazu neigen, bei erforderlichen Betreuerbestellungen auf die Bestellung von bereits im Heim tätigen Berufsbetreuern hinzuwirken. Ein Berufsbetreuer, der schon zehn andere Betreute im Heim vertritt, weiß besser mit den Gepflogenheiten im

¹² Vgl. Endbericht des ISG Seite 177 (Tab. 10-8)

Heim umzugehen und spricht nicht so häufig bei der Heimleitung vor, wie zehn einzelne ehrenamtliche Betreuer. Zum anderen ist auf das Problem hinzuweisen, dass ehrenamtliche Betreuer nach ihrer Anleitung durch den Verein und einer gewissen Anfangszeit unter Umständen ebenfalls in die berufliche Betreuung abwandern. Umso wichtiger ist es, das ehrenamtliche Engagement durch eine breite Anerkennung in der Öffentlichkeit zu stärken, wobei die Anerkennung dem einzelnen ehrenamtlichen Betreuer, aber ebenso auch den Betreuungsvereinen entgegengebracht werden muss.

Dagegen ist der Anteil der betreuenden Familienangehörigen von der Bevölkerungsstruktur abhängig. In Bezug auf Familienangehörige als Betreuer sind die Aufgaben der Betreuungsvereine daher eher auf Unterstützung im Einzelfall ausgerichtet. Außerdem erfüllen sie hier eine wichtige Funktion bei der Verbreitung der Vorsorgevollmacht und der Unterstützung und Begleitung der schon tätigen Vorsorgebevollmächtigten.

2. Stärkung der Betreuungsvereine durch gezielte Förderung

Sowohl die Förderung der ehrenamtlichen Fremdbetreuung als auch die Stärkung der Vorsorgevollmacht setzen gut funktionierende Betreuungsvereine voraus. Die Betreuungsvereine müssen daher eine ausreichende finanzielle Ausstattung haben, damit sie auch über die notwendigen personellen und sächlichen Mittel für die Wahrnehmung dieser Querschnittsaufgaben verfügen. Einem Wegbrechen der Fördermittel mit der Folge, dass die Mitarbeiter der Betreuungsvereine zu immer höheren Zeitanteilen selbst Betreuungen übernehmen¹³, ist entgegen zu wirken. Dabei sollte die Vergabe von Fördermitteln für Betreuungsvereine einen Schwerpunkt auf die Gewinnung und Betreuung geeigneter ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer sowie die Durchführung von Veranstaltungen und sonstigen Maßnahmen zur Förderung von Vorsorgevollmachten legen. Folgende Beispiele sind zu nennen:

In **Hessen** sind die Fördermittel für die Betreuungsvereine seit 2004 durch die Rahmenvereinbarung über die Kommunalisierung sozialer Hilfen zu einem Gesamtbudget zusammengefasst worden. Vereinbarungspartner sind das Hess. Sozialministerium, die kommunalen Spitzenverbände, die Liga der freien Wohlfahrtspflege und der Landeswohlfahrtsverbände. Die Weitergabe der Fördermittel erfolgt auf der Grundlage von jährlichen Zielvereinbarungen zwischen dem Sozialministerium und der jeweili-

¹³ Vgl. Endbericht des ISG Seite 178 (Tab. 10-9)

gen Gebietskörperschaft, die die Betreuungsvereine einschließt. Für die Förderung der Betreuungsvereine sehen die Zielvereinbarungen mit den Gebietskörperschaften folgende Ziele vor: "Durch Unterstützung von Betreuungsvereinen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 5 des "Hessischen Gesetzes zur Ausführung des Betreuungsgesetzes und zur Anpassung des hessischen Landesrechts an das Betreuungsgesetz" die Zahl der ehrenamtlichen Betreuungen erhöhen sowie die Inanspruchnahme von vorsorgenden Maßnahmen zur Vermeidung von Betreuungen verstärken". Die Gebietskörperschaften berichten an das Land für den Bereich der Förderung der Betreuungsvereine auf der Grundlage eines einheitlichen Berichtsbogens. Dabei werden u. a. die Anzahl der gewonnenen Ehrenamtlichen sowie die Anzahl der durchgeführten Schulungsmaßnahmen für ehrenamtliche Betreuer abgefragt. Weitere Fragestellungen nehmen Bezug auf die Vernetzung vor Ort.

In **Schleswig-Holstein** sehen die Förderrichtlinien für Betreuungsvereine (Amtsblatt SH 2009 S. 162ff) ausdrücklich als Zuwendungsvoraussetzung vor, dass jeder Betreuungsverein über mindestens 25 ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer verfügen soll, die Betreuungen übernommen haben oder bereit sind, mindestens eine Betreuung zu übernehmen. Außerdem haben die Betreuungsvereine in ihrem jährlichen Verwendungsnachweis die Zahl ihrer ehrenamtlichen Kräfte und die Zahl der von dem Betreuungsverein übernommenen ehrenamtlichen Betreuungen mitzuteilen. Sie haben zudem darüber zu berichten, welche Maßnahmen sie zur Gewinnung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer durchgeführt haben sowie welche Maßnahmen sie zur Einführung der ehrenamtlichen Kräfte in ihre Aufgaben wie auch deren Fortbildung und Beratung angeboten wurden.

Sachsen teilt die Förderung der Vereine ab dem Jahr 2009 in einen Sockelbetrag von 90 % und einen Leistungsbetrag von 10 % auf. Der Leistungsbetrag wird nur ausbezahlt, wenn der Verein die Gewinnung zehn neuer Personen nachweist, die sich bereit erklärt haben, als ehrenamtliche Betreuer tätig zu werden.

Gemäß der Förderrichtlinie für die **Bremer** Betreuungsvereine besteht die Zuwendung für die Vereine aus einem Basisbetrag und einem Prämienbetrag. Der Basisbetrag (ca. 40 % der bisherigen Förderungssumme) ist an bestimmte Mindestvoraussetzungen gebunden und wird durch einen Höchstbetrag begrenzt. Über den Basisbetrag hinaus kann zur weiteren Förderung der ehrenamtlichen Betreuung und der Vorsorge ein Prämienbetrag gewährt werden. Die Kennzahlen für diese Prämienförderung werden von der überörtlichen Betreuungsbehörde festgelegt.

IV. Bedeutung der Netzwerkarbeit

Gut eingespielte Arbeitsgemeinschaften bewirken eine erfolgreiche Vernetzung der am Betreuungsrecht beteiligten Akteure. Dies hat einerseits einen wichtigen Unterstützungseffekt für Betreuer, die durch den Gruppenkontakt mehr Sicherheit für ihre Arbeit gewinnen. Zum anderen führt die Vernetzung der Kenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten und die Vernetzung der rechtlichen und der sozial-pädagogischen Kenntnisse zu besseren Ergebnissen bei der Betreuungsvermeidung. Die Einrichtung von Arbeitsgruppen ist nur teilweise landesrechtlich vorgeschrieben. Auch wo betreuungsrechtliche Arbeitsgruppen verpflichtend sind, bestehen sie nicht flächendeckend. Ein Problem liegt dabei in der Aufsicht über die Durchführung des Landesrechts in diesem Bereich.

Die Arbeitsgruppe sieht aber auch das Problem, dass Arbeitsgemeinschaften, die allein auf gesetzlicher Pflicht beruhen und nicht vom Engagement der Mitglieder getragen werden, nicht effektiv arbeiten werden. Es ist daher wichtig, im Bereich der Gerichte wie im Bereich der Betreuungsbehörden und der Betreuungsvereine Anreize zur Bildung von betreuungsrechtlichen Arbeitsgemeinschaften zu schaffen, wo diese noch nicht bestehen oder nicht effektiv arbeiten. Dazu gehört auch, dass der jeweilige Arbeitgeber oder Dienstherr diese Aktivitäten zur Kenntnis nimmt und nach seinen Möglichkeiten unterstützt (Beispiel Hessen: Freistellung für Rechtspfleger, die an Arbeitsgemeinschaften teilnehmen). Die Teilnahme an der Arbeitsgemeinschaft darf nicht als „Privatvergnügen“ abgestempelt werden, sondern muss Förderung und Ansehen im Amt genießen.

V. Rolle der Betreuungsbehörde

Eine wesentliche Rolle sowohl bei der Bereitstellung von Beratung und Unterstützung für ehrenamtliche Betreuer und Vorsorgebevollmächtigte als auch bei der Vermeidung von Betreuungen kommt der Betreuungsbehörde zu.

1. Steuerungsfunktion der Betreuungsbehörde

Die Betreuungsbehörde ist von zentraler Bedeutung für ein gut funktionierendes örtliches Betreuungswesen. Ihre Aufgaben sind im Betreuungsbehördengesetz von 1990 geregelt und wurden durch die Landesgesetze pauschal auf die kommunalen Ge-

bietskörperschaften übertragen. Diese erfüllen die Aufgaben in den Organisationsstrukturen der jeweiligen Kommunalverwaltung als weisungsfreie Selbstverwaltungsangelegenheiten. Inzwischen sind bei den kommunalen Gebietskörperschaften Betreuungsbehörden bzw. Betreuungsstellen eingerichtet.

Die Betreuungsbehörde soll die betreuungsrechtsrelevante Fachkompetenz bündeln. Diese soll sie dann allen Beteiligten, also den Betreuern, den Betreuungsvereinen und dem Vormundschaftsgericht sowie den Betroffenen selbst, zur Verfügung stellen und diese in allen betreuungsrechtlichen Angelegenheiten beratend unterstützen:

- Unabhängig davon, ob sie im Vorfeld mit einem Betreuungssachverhalt konfrontiert wird oder vom Gericht in einem anhängigen Betreuungsverfahren um Sachverhaltsermittlung ersucht wird, ist es insbesondere ihre Aufgabe, den tatsächlich erforderlichen Betreuungsbedarf festzustellen und andere Hilfen zu suchen und zu vermitteln, bei denen eine Betreuerbestellung unterbleiben kann. Andernfalls hat sie dem Gericht einen geeigneten Betreuer vorzuschlagen.
- Sie hat zur Gewinnung von ehrenamtlichen Betreuern beizutragen, über Vorsorgevollmachten aufzuklären und die Tätigkeit der Betreuungsvereine zu fördern.
- Sie hat informell oder im Rahmen fest eingerichteter Betreuungsarbeitsgemeinschaften Netzwerkarbeit zu betreiben, um durch Informations- und Erfahrungsaustausch die Aufgabenwahrnehmung der Beteiligten, insbesondere der Betreuer und der Gerichte zu unterstützen und zu verbessern.
- Betreuungsbehörden sind nach dem Gesetz also die Schaltstellen, die die Ressourcen im Betreuungsrecht am besten bündeln und steuern können. Maßnahmen zur Förderung der Effizienz im Betreuungsrecht müssen daher vor allem gezielt bei den Betreuungsbehörden ansetzen.

2. Stärkung der personellen und sächlichen Ausstattung der Betreuungsbehörde

Die Studie des Kommunalverbands für Jugend und Soziales Baden-Württemberg¹⁴ und die Ergebnisse der durchgeführten Praktikergespräche haben ergeben, dass im

¹⁴ Vgl. Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg „Betreuungsstatistik Baden-Württemberg 1997 bis 2006“

Bereich einer aktiven, gut ausgestatteten örtlichen Betreuungsbehörde vergleichsweise weniger Betreuungen zu beobachten sind. Die Betreuungsbehörde kann bei kompetenter Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine Betreuerbestellung in geeigneten Fällen eher vermeiden. Gut ausgestattete Betreuungsbehörden sind aber immer noch nicht überall eingerichtet. Es bestehen noch erhebliche regionale Unterschiede in der personellen und sächlichen Ausstattung sowie hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der Aufgabenwahrnehmung. Nach einer Sonderauswertung der Erhebungsergebnisse des ISG¹⁵ liegt die durchschnittliche Anzahl der Mitarbeiter einer Betreuungsbehörde je 100.000 Einwohner in den Landkreise bundesweit bei 2,4 Mitarbeitern, in den kreisfreien Städten bei 3,7 Mitarbeitern. Dabei schwankt die Zahl zwischen 1,1 und 10 Mitarbeitern pro 100.000 Einwohner in den kreisfreien Städten und zwischen 0,3 und 20 Mitarbeitern in den Landkreisen. Daher sind Maßnahmen zur Stärkung der Betreuungsbehörde im Betreuungsverfahren dringend geboten.

3. Standards für den Sozialbericht der Betreuungsbehörde

Mit der Feststellung des Sachverhalts auf Anforderung des Vormundschaftsgerichts (§ 8 Satz 2 BtBG) soll die Betreuungsbehörde die entscheidende Steuerung im konkreten Betreuungsfall wahrnehmen. Die von der Betreuungsbehörde gelieferten Berichte sind von unterschiedlicher Qualität und werden z. T. von anderen Diensten erstellt und von der Betreuungsbehörde durchgereicht. Die Gerichte machen von dieser Hilfe durch die Betreuungsbehörde in unterschiedlichem Maß Gebrauch, manche Gerichte schalten die Betreuungsbehörde auch gar nicht ein.

Dem kann durch die Schaffung von Standards für den Sozialbericht entgegengewirkt werden. Damit wird die Aussagekraft und Qualität der Berichte verbessert und vereinheitlicht. Für die Gerichte wird damit eine brauchbare Entscheidungsgrundlage geschaffen. Auf der 11. Jahrestagung der Leiterinnen und Leiter der Betreuungsbehörden im Mai 2007 wurden „Standards für die Sozialberichtserstattung“ zusammengestellt und Berichtsmusterformulare der Betreuungsbehörden Hamburg, Bremen und Düsseldorf vorgelegt.

Hieran sollten die Landesjustizverwaltungen anknüpfen. Ziel muss es sein, dass die Vormundschaftsgerichte die örtliche Betreuungsbehörde vor Bestellung eines Betreuers regelmäßig durch Einholung des Sozialberichts/ Abklärung anderweitiger Hilfen beteiligt. Nur so können wirksam überflüssige Betreuungen vermieden werden.

¹⁵ Vgl. Endbericht des ISG Seite 183 Fn. 58

VI. Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Bereich der Gerichte

1. Personalbedarfsfeststellung

Derzeit knüpft das PEBB§Y-Produkt für die richterliche Tätigkeit in Betreuungsverfahren an den Bestand an (6,75 Minuten pro Monat bzw. 81 Minuten pro Jahr). Je größer der Bestand ist, desto höher ist die durch PEBB§Y abgebildete Belastung. Nicht maßgeblich sind dagegen Eingänge oder Erledigungen.

Daher ist es für den Vormundschaftsrichter unter dem Belastungsgesichtspunkt nicht attraktiv, großen Verfahrensaufwand für die Vermeidung einer Betreuung zu betreiben. Die Bestellung eines Betreuers ist für den Vormundschaftsrichter häufig sehr viel einfacher als die Ablehnung einer Bestellung. Endet das Betreuungsverfahren innerhalb eines Monats ohne Bestellung eines Betreuers, fallen einmalig 6,75 Minuten an. Führt das Verfahren zu einer Betreuerbestellung für den maximalen Zeitraum von 7 Jahren, fallen insgesamt 567 Minuten an. Dabei ist unbeachtlich, ob der Geschäftsanfall in den folgenden Monaten und in den sechs Folgejahren diesen rechnerischen Zeitaufwand erfordert oder – wie in der Regel – nur minimal ist.

Das PEBB§Y-Produkt differenziert zudem nicht zwischen der Bestellung von Berufsbetreuern und der Bestellung ehrenamtlicher Betreuer. Ehrenamtliche Betreuer erfordern für das Vormundschaftsgericht einen deutlich höheren Zeit- und Arbeitsaufwand als Berufsbetreuer. Dies gilt sowohl für die richterlichen Aufgaben, z.B. längere Vorgespräche bei Bestellung ehrenamtlicher Betreuer, als auch für die Aufgaben des Rechtspflegers, insbesondere bei der Beaufsichtigung und Beratung ehrenamtlicher Betreuer. Das Vormundschaftsgericht kann sich durch die Bestellung eines Berufsbetreuers entlasten, der aufgrund seiner Professionalität durchschnittlich weniger Geschäftsanfall verursacht.

Beide Effekte wirken dem gesetzlich angeordneten Erforderlichkeitsgrundsatz (§ 1896 Abs. 2 BGB) und dem Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung (§ 1897 Abs. 6 BGB) eher entgegen, als dass sie diese fördern. Nicht zuletzt auch hierin kann eine wesentliche Ursache für die hohen Kosten der Justizhaushalte im Bereich der rechtlichen Betreuung liegen.

Eine sinnvolle Neugliederung der Personalbedarfsfeststellung sollte sich daher vorrangig nicht auf den Bestand, sondern auf das Einzelgeschäft stützen und nur ein kleineres Zeitbudget für die laufende Abwicklung vorsehen.

2. Verfahrensoptimierung durch betreuungsrechtliche Hilfestellung

Die Arbeitsgruppe sieht bei den Gerichten auch darüber hinaus Potential für eine Verfahrensoptimierung. Zusätzlich zu den angebotenen betreuungsrechtlichen Einführungsveranstaltungen für junge Richterinnen und Richter sowie Dezernatswechsler könnte die Tätigkeit in Betreuungssachen innerhalb des Gerichts durch die Unterstützung erfahrener und engagierter Betreuungsrichter unterstützt werden, die den Kollegen als Anlaufstelle dienen und das bei ihnen vorhandene betreuungsrechtliche „Umfeld-Wissen“ ihrerseits gezielt weitergeben.

VII. Sozialrecht vereinfachen – Verlagerung auf die Betreuung vermeiden

1. Probleme bei der Beantragung von Sozialleistungen

Die Betreuer berichten, dass es seit mehreren Jahren zu einer deutlichen Erhöhung des Zeitaufwands für verwaltende Tätigkeiten gekommen ist. Dieser wird insbesondere durch die Beantragung von Sozialleistungen verursacht. Häufig müssen Sozialleistungen im Rechtsweg erstritten werden. Die Betreuung ist staatlicher Beistand in der Form von Rechtsfürsorge. Sie ist angesichts ihres – zumindest potentiellen – Eingriffscharakters an den strikten Erforderlichkeitsgrundsatz gebunden (§ 1896 Abs. 2 Satz 1 BGB). Andere Hilfen, insbesondere tatsächliche Leistungen der Sozialbehörden unter Einschluss von Beratungsleistungen, sind vorrangig. Es konterkariert daher den Zweck des Betreuungsrechts, wenn ein Betreuer für einen an sich geschäftsfähigen Menschen nur deshalb bestellt wird, damit die Sozialleistungen ordnungsgemäß beantragt werden.

Ein Grund für die steigende Inanspruchnahme der rechtlichen Betreuung liegt aber gerade in der zunehmenden Komplexität der sozialrechtlichen Rechtsvorschriften und des Antragsverfahrens. Selbst die Betreuungsbehörden haben aufgrund dieser Komplexität Schwierigkeiten, den Betroffenen die vorrangigen anderen Hilfen aufzuzeigen. Zudem werden bei sozialrechtlichen Problemstellungen vermehrt Berufsbetreuer eingesetzt, da die Aufgabe für Ehrenamtliche häufig zu komplex oder zu umfangreich wird. Die Berufsbetreuung verursacht ein Vielfaches der Kosten einer ehrenamtlichen

Betreuung. Es ist daher dringend geboten, auf einfachere und transparentere Vorschriften hinzuwirken.

2. Abbau von Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Sozialbehörden

Ein weiterer Grund ist im Abbau von Beratungs- und Unterstützungsleistungen durch die Sozialbehörden zu sehen. Dieser Abbau läuft der Intention des Gesetzgebers zuwider. Der Gesetzgeber hat im Sozialrecht zahlreiche Unterstützungsmechanismen geschaffen, die vorrangig vor einer rechtlichen Betreuung ausgeschöpft werden müssen:

- Zahlreiche Vorschriften sehen Beratungsansprüche vor (Beispiele: § 14 SGB I, § 4 Abs. 2 SGB II, § 7 SGB XI, § 11 SGB XII). Der Sozialleistungsträger muss den Berechtigten in der Regel auch ohne dessen ausdrücklichen Wunsch beraten, wenn ein konkreter Anlass besteht.
- Zusätzlich regelt § 15 SGB I eine Auskunftspflicht und § 16 Abs. 3 SGB I eine Unterstützungspflicht bei der Antragstellung.
- Zugunsten behinderter Menschen enthält § 22 SGB IX eine Verpflichtung für die Rehabilitationsträger, Servicestellen einzurichten.
- Nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 SGB X ist es möglich, im Sozialverwaltungsverfahren einen Verfahrensvertreter für einen Beteiligten zu bestellen, der infolge einer psychischen Krankheit oder körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung nicht in der Lage ist, in dem Verwaltungsverfahren selbst tätig zu werden.

3. Verlagerung auf die Betreuung vermeiden

Das Bundesministerium der Justiz und die Landesjustizverwaltungen sollten daher dem Abbau anderer Hilfen in ihrem Zuständigkeitsbereich entgegen wirken. Gesetze, die zu Sozialleistungen berechtigen, sowie die darauf bezogenen Antragsformulare und -verfahren müssen so einfach und verständlich gefasst sein, dass sie von durchschnittlich begabten Bürgern ohne fremde Hilfe verstanden werden. Dies ist sowohl bei der Erarbeitung neuer Gesetze als auch bei der Überarbeitung bestehender Gesetze zu beachten. Bei der Gesetzgebung im Bereich der Sozialleistungen sollte auf eine Abstimmung zwischen den Sozial- und Justizressorts auf Bundes- und Landes-

ebene hingewirkt werden, damit unerwünschte Verlagerungen tatsächlicher Hilfen auf die rechtliche Betreuung vermieden werden.

VIII. Verbesserungen zum Wohl der Betreuten

Oberstes Ziel der Verbesserungen im Betreuungsrecht muss sein, dass mit ihnen immer auch eine Verbesserung für das Wohl der betroffenen Menschen verbunden ist. Dies ist bei allen Maßnahmen der Fall, die auf eine Begrenzung der Betreuung auf das Erforderliche bzw. auf deren Vermeidung zielen. Voraussetzung ist, dass die erforderlichen weniger einschneidenden Hilfen vorhanden und für die Betroffenen auch zugänglich sind. Dies setzt insbesondere voraus, dass auch Vorsorgebevollmächtigte bei ihrer Tätigkeit für ihre Vollmachtgeber nicht allein gelassen werden. Dies setzt weiter voraus, dass die sonstigen staatlichen Hilfen in einer dem Einzelnen zumutbaren Weise zur Verfügung gestellt werden. Wo dies nicht der Fall ist, ist es Aufgabe des Betreuers und, wo erforderlich, auch des beruflichen Betreuers, die Angelegenheiten des Betroffenen zu dessen Wohl zu besorgen. Die Optimierung der Ressourcen im Betreuungsrecht soll dazu dienen, dass das Betreuungsrecht, dort wo es wirklich gebraucht wird, auch in dem erforderlichen Maß zum Einsatz kommt und im Fall der Mittellosigkeit von der Staatskasse finanziert werden kann. In diesem Sinn sollen die Erörterungen in der Arbeitsgruppe auch dazu dienen, dem Anliegen des Betreuungsrechts die ihm gebührende Geltung zu verschaffen.

E. Zusammenfassende Thesen der Arbeitsgruppe

(1) Die Neuregelung der Betreuervergütung durch das Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz ist nach Auffassung der Arbeitsgruppe ein wesentlicher Faktor für die Kostensteigerungen im Betrachtungszeitraum. Bundesweit haben sich infolge der Pauschalenbildung die Kosten für die rechtliche Betreuung in den Ländern weiter stark erhöht. Sowohl die Bildung von Zeitpauschalen (§ 4 VBVG) als auch die Anhebung der Stundensätze (§ 5 VBVG) sind hierfür mitursächlich, wobei derzeit noch offen bleiben muss, welche der beiden Vorgaben die stärkere Kostenwirkung hervorbringt.

(2) Für Änderungen der Stundensätze oder der Zeitansätze für Berufsbetreuer sieht die Arbeitsgruppe derzeit keine Rechtfertigung. Denn die Gesamtkosten der Länder für die Betreuung sind im Verhältnis zur Anzahl der geführten Betreuungen überproportional gestiegen. Die Kostensteigerung ist durch die Steigerung der Kosten für die berufliche Betreuung bedingt.

(3) Nach den Feststellungen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) ist bei der Erstbestellung von Betreuern der Anteil der beruflich Betreuten im Betrachtungszeitraum überproportional im Vergleich zur Anzahl der Betreuungen gestiegen. Ein besonderes Gewicht sollte deshalb in der Stärkung des Ehrenamtes bei der Betreuerbestellung liegen. Hierzu gehören der Ausbau und die Stärkung von Strukturen, die der Gewinnung, Unterstützung und Beratung der ehrenamtlichen Betreuer dienen.

(4) Die Betreuungsbehörde hat eine wichtige Steuerungsfunktion im Betreuungsverfahren, da hier die betreuungsrelevante Fachkompetenz vor Ort am besten gebündelt werden kann. Die Betreuungsbehörde ermittelt im Auftrag des Gerichts den tatsächlichen Betreuungsbedarf, macht Vorschläge zu örtlich verfügbaren und geeigneten anderen betreuungsvermeidenden Hilfen und schlägt schließlich einen geeigneten Betreuer vor. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass eine aktive sachlich und personell gut ausgestattete und frühzeitig in das Verfahren eingebundene Betreuungsbehörde in geeigneten Fällen wesentlich dazu beitragen kann, dass ein ehrenamtliche Betreuer gewonnen oder eine Betreuung wegen bestehender anderer Hilfen vermieden werden kann. Ihre Einbindung als Trägerin von Netzwerkarbeit hat sich in bestehenden Modellprojekten bewährt.

(5) Die Betreuungsvereine sind für die Gewinnung und Anleitung von ehrenamtlichen Betreuern und Vorsorgebevollmächtigten unverzichtbar. Sie sollten auch weiterhin finanziell aus Landesmitteln angemessen gefördert werden. Mittelkürzungen der Vergangenheit müssen

überdacht werden. Die Förderung sollte dabei von der erfolgreichen Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben (z.B. Ausbildung und Gewinnung von neuen ehrenamtlichen Betreuern, Beratung und Unterstützung der aktiven ehrenamtlichen Betreuer, Bürgerberatung zur Vorsorgevollmacht, Mitarbeit an Modellprojekten für die Vernetzung der Zusammenarbeit zwischen Gericht, Betreuungsbehörde und Vereinen) abhängen.

(6) Aufgrund der unterschiedlichen Ressortverantwortung und Trägerschaften für Gerichte, Betreuungsbehörde und Betreuungsvereine ist eine gute Zusammenarbeit zur Kompensation bestehender Strukturdefizite weiterhin wichtig. Dabei sollten die Träger der Betreuungsbehörden (Kommunale Spitzenverbände), die Sozialministerien der Länder und die Justizressorts ihre begonnene Zusammenarbeit intensivieren und weiter strukturell vernetzen. Die bestehenden Modellprojekte der Länder bieten eine erste Grundlage. Sie sollten fortgesetzt und ausgebaut werden.

(7) Die Arbeitsgruppe empfiehlt, weiterhin Daten zum Betreuungsrecht durch das ISG erheben zu lassen, um die künftige Entwicklung der wesentlichen Betreuungsparameter zu beobachten.

(8) Die Arbeitsgruppe unterstützt die im Abschlußbericht näher erläuterten Vorschläge für den Bereich der Justiz. Sie weist aber darauf hin, dass diese justizinternen Handlungsoptionen für sich allein genommen aller Voraussicht nach nicht ausreichen werden, um die Kostenentwicklung im Betreuungsverfahren maßgeblich zu beeinflussen. Denn das Verfahren wird in Verlauf und Ergebnis von allen Beteiligten inhaltlich mitgeprägt. Dabei erweist es sich für die Entwicklung von Lösungsmodellen als nachteilig, dass die Zuständigkeit für die Ausstattung der beteiligten Behörden und die Organisation der Arbeitsabläufe auf unterschiedliche Träger und Ressorts verteilt ist. Die Arbeitsgruppe regt daher an, die bestehenden Strukturen im Betreuungsrecht einer erneuten Prüfung zu unterziehen.

F. Empfehlungen

Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse hält die Arbeitsgruppe folgende Maßnahmen für sinnvoll, um die Effizienz des Betreuungsrechts zu verbessern und die Kostensteigerung einzudämmen:

I. Justizinterne Maßnahmen

1. Kostenbewusstsein der Gerichte

Die Arbeitsgruppe hält Transparenz hinsichtlich der Betreuungskosten für grundsätzlich wirkungsvoll. Den Gerichten sollte die Bedeutung der ehrenamtlichen Betreuung auch unter dem Gesichtspunkt der Kostenvermeidung deutlich gemacht werden. Dabei ist eine Stigmatisierung einzelner Beteiligter zu vermeiden.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, Modellprojekte, die Anreize zur Kostenvermeidung bieten sollen, fortzusetzen, in ihrer Wirksamkeit zu überprüfen sowie weitere Maßnahmen in diese Richtung zu entwickeln.

2. Qualitätssicherung im Betreuungsverfahren

a) Fördermaßnahmen Fortbildung, Weiterbildung, Servicestellen

Die Arbeitsgruppe weist auf die Erforderlichkeit einer verstärkten Qualitätssicherung im gerichtlichen Betreuungsverfahren hin, die eine bessere Einbeziehung der Erkenntnisse der Betreuungsbehörde und eine bessere Vernetzung mit allen Akteuren des Betreuungsrechts zum Ziel haben muss. Hierzu dienen Fort- und Weiterbildungen. Es ist darüber hinaus nach geeigneten Fördermaßnahmen innerhalb der Justiz, etwa durch besondere Servicestellen für betreuungsrechtliche Dezernate, zu suchen.

b) Bedeutung der Sozialberichte der Betreuungsbehörde für das gerichtliche Verfahren

Die Arbeitsgruppe empfiehlt in diesem Zusammenhang auch, dass durch geeignete Informationskampagnen der Landesjustizverwaltungen und der Gerichte über die Aufgabenverteilung im Betreuungsrecht innerhalb der Justiz auch auf die Bedeutung der Sozialberichte hingewiesen und ihre regelmäßige Einbeziehung in das Verfahren

zur Betreuerbestellung eingefordert wird. Hierzu kommen auch Gemeinschaftsaktionen mit den Landessozialverwaltungen und den kommunalen Spitzenverbänden in Betracht.

c) Bedeutung der ehrenamtlichen Betreuung

In den einzelnen Gerichtsbezirken sollte überprüft werden, ob die Betreuungsdezernate ausreichende Anleitungsmaterialien für ehrenamtliche Betreuer haben und welche sonstigen Hilfen von Seiten der Betreuungsbehörde und des Betreuungsvereine zur Verfügung stehen. Dabei sollte auch deutlich gemacht werden, dass eine ehrenamtliche Betreuung in geeigneten Fällen für den Betreuten ein Mehr an Zuwendung leisten kann.

3. Verbesserte Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Vormundschaftsrichter

Als eine weitere Maßnahme zur Stärkung der Qualitätsstandards in betreuungsrechtlichen Verfahren empfiehlt die Arbeitsgruppe eine bessere Anpassung des PEBBSY-Produkts an die tatsächliche Verfahrensbelastung unter Einschluss der Verfahren, in denen kein Betreuer bestellt worden ist. Nach vorbereitenden Erhebungen sollte mittelfristig ein entsprechender Antrag auf Umstellung des PEBBSY-Produkts bei der Pensenkommission gestellt werden.

4. Weitere Ausgabenbeobachtung

Die Arbeitsgruppe hält es für dringend erforderlich, weiterhin die Entwicklung wichtiger betreuungsrechtsrelevanter Parameter der Länder vergleichend zu beobachten, z. B.: Ausgaben pro (berufliche) Betreuung, Ausgaben für das Betreuungsrecht pro Bewohner, Betreuungsdichte, Ehrenamtsquote. Hierzu sollten die Ausgabenabfragen im Rahmen eines Anschlussauftrags des BMJ an das ISG fortgesetzt werden. Außerdem sollte das ISG beauftragt werden, die erforderlichen Betreuungsparameter zu erheben.

Beim Justizstatistikausschuss sollte erreicht werden, die „Sondererhebung zum Betreuungsrecht“ als Dauererhebung fortzuführen.

II. Maßnahmen im Bereich der örtlichen Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine

1. Betreuungsbehörden

a) Stärkung der Betreuungsbehörde

Da die Betreuungsbehörde die maßgeblichen Aufgaben der Beratung und Unterstützung, Sachverhaltsermittlung und Netzwerkarbeit verrichtet, müssen Maßnahmen zur Förderung der Effizienz im Betreuungsrecht gezielt bei der personellen und sächlichen Ausstattung der Betreuungsbehörden ansetzen. Die Landesjustizverwaltungen sollten daher bei den kommunalen Gebietskörperschaften wie auch bei den Landessozialverwaltungen für eine gute personelle und sächliche Ausstattung der Betreuungsbehörden werben.

Es sollten ressortübergreifend einheitliche Maßstäbe für die Anforderungen an die personelle Ausstattung entwickelt werden. Hierzu ist der Kontakt zu den kommunalen Spitzenverbänden und den Sozialverwaltungen herzustellen bzw. weiter zu fördern. Das gilt auch für die Teilnahme von Vertretern des Bundesministeriums der Justiz und der Landesjustizverwaltungen an der von der Konferenz der Obersten Landessozialbehörden ins Leben gerufenen „Arbeitsgruppe Betreuungsrecht.“

b) Standards für den Sozialbericht der Betreuungsbehörde

Da gute Sozialberichte für die Betreuungsvermeidung ausschlaggebend sind, werden die Bemühungen der Betreuungsbehörden zur Schaffung von Berichtsstandards begrüßt. Diese sollten breite Anwendung in der Praxis erfahren, damit die Berichte auch zum zentralen Erkenntnismittel in den gerichtlichen Betreuungsverfahren werden.

c) Modellprojekte zur Stärkung der Effizienz in der Zusammenarbeit von Betreuungsbehörde und Vormundschaftsgericht

Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Fortführung der Projekte „Betreuungsbüro“ in Niedersachsen, „BEOPS“ in Mecklenburg-Vorpommern und „Betreute Betreuung“ in Bremen. Ähnliche Projekte sollten initiiert und die Ergebnisse länderübergreifend diskutiert werden. Das hessische Projekt der „Regionalen Fachkreise Betreuung“ kann auch für andere Länder eine gute Vorlage sein, insbesondere auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit dem Sozialressort.

d) Stärkung der örtlichen und überörtlichen Betreuungsarbeitsgemeinschaften

Es sollte eine Erhebung über die Einrichtung örtlicher Arbeitsgemeinschaften in den Ländern erfolgen, um die bestehenden Defizite in diesem Bereich aufzuspüren. Weiter ist nach geeigneten Anstoß-Maßnahmen zur Bildung örtlicher Arbeitsgemeinschaften im Betreuungsrecht zu suchen, wo sie noch fehlen. Ein gutes Vorbild liefern die „Regionalen Fachkreise Betreuungsrecht“ in Hessen, die zu einer erfolgreichen Stärkung der betreuungsrechtlichen Netzwerke geführt haben.

Die Landesjustizverwaltungen sollten im Rahmen von Aufklärungskampagnen über die Aufgabenverteilung im Betreuungsrecht auch die Bedeutung der örtlichen Arbeitsgemeinschaften herausstreichen.

2. Förderung der Betreuungsvereine

Da die Betreuungsvereine für die Gewinnung und Anleitung von ehrenamtlichen Betreuern und Vorsorgebevollmächtigten unverzichtbar sind, sollten sich die Landesjustizverwaltungen selbst und bei den mit der Förderung befassten Sozialressorts sowie den Vereinsträgern dringend für eine Verbesserung der finanziellen Förderung der Betreuungsvereine aus Landes- und sonstigen Mitteln einsetzen. Die Förderung der Betreuungsvereine sollte dabei an die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben, etwa die durchgeführten Beratungen, gewonnenen ehrenamtliche Betreuer, ehrenamtlich geführten Betreuungen etc., geknüpft werden.

III. Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung

1. Anlaufstellen für ehrenamtliche Betreuer

Für die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung ist es dringend erforderlich, dass ehrenamtliche Betreuer Unterstützung durch geeignete Anlaufstellen – entweder Verein oder Behörde – und möglicherweise auch der Einrichtung zentraler gerichtlicher Anlaufstellen finden.

Dies kann z. B. durch Qualitätsleitfäden für Betreuungsvereine unterstützt werden.

2. Öffentlichkeitsarbeit

Die Arbeitsgruppe hält darüber hinaus eine nachhaltige Öffentlichkeitsarbeit, die ein positives Bild ehrenamtlicher Betreuer in der öffentlichen Wahrnehmung bewusst macht und verfestigt, für erforderlich. Das Bundesministerium der Justiz hat beispielsweise am 19. März 2009 einen Empfang durch Frau Ministerin zur Würdigung ehrenamtlicher Betreuer veranstaltet. Weiter ist an einen Empfang beim Bundespräsidenten zu denken. In den Ländern finden ähnliche Veranstaltungen statt. Solche Veranstaltungen sollten zu einem festen Bestandteil der Ehrenamtspolitik in der rechtlichen Betreuung werden.

3. Versicherungsschutz für ehrenamtliche Betreuer

Von wesentlicher Bedeutung ist die Einbeziehung der ehrenamtlichen Betreuer in die bestehenden Sammelhaftpflicht- und –unfallversicherungen, die in jedem Fall aufrecht erhalten bleiben sollte.

4. Einkommensteuerbefreiung der Aufwandsentschädigung

Die den ehrenamtlichen Betreuern nach §§ 1908i Abs. 1 Satz 1, 1835a BGB anstelle des Ersatzes ihrer Auslagen zustehende pauschale Aufwandsentschädigung sollte entsprechend der sogenannten „Übungsleiterpauschale“ bis zu einem Betrag von 2.100 Euro von der Einkommensteuer befreit werden.

5. Akzeptanzerhöhung bei den Gerichten

Siehe oben unter Punkt F. I. 2. c) der Empfehlungen

IV. Förderung der Vorsorgevollmacht

1. Anlaufstellen für die Beratung bei Erteilung der Vorsorgevollmacht

Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden müssen ihre Kapazitäten für die Aufklärung über Vorsorgevollmachten und die Beratung bei Erteilung einer Vorsorgevollmacht beibehalten und weiter ausbauen, wo dies erforderlich ist.

2. Anlaufstellen für Vorsorgebevollmächtigte

Auch für die Stärkung der als Vertreter tätigen Vorsorgebevollmächtigten ist es dringend erforderlich, dass Vorsorgebevollmächtigte wie ehrenamtliche Betreuer Unterstützung durch geeignete Anlaufstellen – insbesondere Verein, aber auch Behörde – und möglicherweise auch der Einrichtung gerichtlicher Anlaufstellen finden.

3. Aufklärungskampagnen über Betreuung und Vorsorgevollmacht für Ärzte, Krankenhäuser und Heime

Durch besondere Aufklärungskampagnen sollten gezielt Heime, Krankenhäuser und niedergelassene Ärzte über das Institut der Betreuung und der Vorsorgevollmacht aufgeklärt werden.

V. Sozialrecht vereinfachen – Verlagerung auf die Betreuung vermeiden

Das Bundesministerium der Justiz und die Landesjustizverwaltungen sollten dem Abbau anderer Hilfen in ihrem Zuständigkeitsbereich entgegen wirken.

Gesetze, die zu Sozialleistungen berechtigen, sowie die darauf bezogenen Antragsformulare und -verfahren müssen so einfach und verständlich gefasst sein, dass sie von durchschnittlich begabten Bürgern ohne fremde Hilfe verstanden werden. Dies ist sowohl bei der Erarbeitung neuer Gesetze als auch bei der Überarbeitung bestehender Gesetze zu beachten.

Bei der Gesetzgebung im Bereich der Sozialleistungen sollte auf eine Abstimmung zwischen den Sozial- und Justizressorts auf Bundes- und Landesebene hingewirkt werden, damit unerwünschte Verlagerungen tatsächlicher Hilfen auf die rechtliche Betreuung vermieden werden.

Anhang:

ISG Kostenabfrage der Länder – Übersicht der Jahre 2004 – 2008

Gesamtkosten 2004 bis 2008 (Quelle: ISG-Kostenabfrage der Länder)						Veränderungen in % 2004 bis 2008				
	2004	2005	2006	2007	2008					
Land	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	Kosten insgesamt (in €)	05/04	06/05	07/06	08/07	durchschnittl. jährliche Veränderung 04-08
BW	24.335.361	31.621.266	37.149.871	40.324.017	42.568.524	29,9%	17,5%	8,5%	5,6%	18,7%
BY	54.283.367	63.298.258	71.081.786	75.180.109	80.713.379	16,6%	12,3%	5,8%	7,4%	12,2%
BE	26.980.637	29.244.583	40.350.239	40.150.363	42.115.609	8,4%	38,0%	-0,5%	4,9%	14,0%
BB	14.600.124	17.364.747	23.776.426	24.734.096	26.656.128	18,9%	36,9%	4,0%	7,8%	20,6%
HB	3.772.545	4.051.651	5.302.201	6.024.250	6.451.961	7,4%	30,9%	13,6%	7,1%	17,8%
HH	12.965.844	14.408.239	16.100.096	16.505.741	17.329.334	11,1%	11,7%	2,5%	5,0%	8,4%
HE	34.415.640	38.299.349	43.900.301	44.750.286	46.559.104	11,3%	14,6%	1,9%	4,0%	8,8%
MV	15.082.800	16.869.800	19.176.300	19.679.291	20.080.500	11,8%	13,7%	2,6%	2,0%	8,3%
NI	53.167.472	54.002.983	57.242.862	60.682.971	64.380.299	1,6%	6,0%	6,0%	6,1%	5,3%
NW	111.744.554	121.162.919	135.409.493	141.615.172	151.426.571	8,4%	11,8%	4,6%	6,9%	8,9%
RP	17.295.007	21.636.378	25.912.224	26.968.290	29.191.101	25,1%	19,8%	4,1%	8,2%	17,2%
SL	4.752.945	5.286.715	5.566.576	5.847.782	6.504.921	11,2%	5,3%	5,1%	11,2%	9,2%
SN	26.887.294	29.746.751	35.545.851	37.181.660	39.559.798	10,6%	19,5%	4,6%	6,4%	11,8%
ST	13.502.183	20.086.071	24.314.001	24.295.583	24.583.696	48,8%	21,0%	-0,1%	1,2%	20,5%
SH	14.329.268	16.749.230	18.940.898	20.615.279	22.374.500	16,9%	13,1%	8,8%	8,5%	14,0%
TH	15.387.919	16.314.634	17.469.481	17.844.278	19.941.895	6,0%	7,1%	2,1%	11,8%	7,4%
Gesamt	443.502.960	500.143.572	577.238.607	602.399.169	640.437.321	12,8%	15,4%	4,4%	6,3%	11,1%