



**Stellungnahme des Vormundschaftsgerichtstag e.V.  
zum Entwurf eines ...  
Gesetzes zur Änderung des Betreuungsrechts  
Bundsrats-Drucksache 865/03, Bundestags-Drucksache 15/2494**

Recklinghausen/Schleswig, den 24. Februar 2004

Gesamteinschätzung des Entwurfs	2
Zu den einzelnen Regelungen	5
Zu Artikel 1 – Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs	5
Zu Nr. 2 und Nr. 3. Vertretung durch Angehörige (§§ 1358, 1358a, 1618b BGB-E)	5
Zu Nr. 9 Betreuungsplan (§ 1901 Abs. 4 Satz 1 BGB-E)	8
Zu Nr. 11 Zwangsweise Zuführung zur ärztlichen Heilbehandlung (§ 1906 a BGB-E)	9
Zu Nr. 18 Pauschale Vergütung des Berufsbetreuers (§ 1908l bis 1908o BGB-E)	10
Zu Artikel 4 Änderung des Rechtspflegergesetzes	29
Zur Nr. 2 Übertragung von richterlichen Aufgaben auf die Rechtspflegerschaft	29
Zu Artikel 6: Änderung des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit	31
Zu Nr. 2 Verfahrenspflegschaft (Änderung § 67 FGG)	31
Zu Nr. 3: Einholung von Gutachten (Änderung in § 68 b Abs. 1 FGG)	31
Anlage 1	33
1. Zur Entwicklung der Zahl der Betreuungen	33
2. „Explosionsartiger“ Anstieg der Kosten?	35
3. Gibt es zu viele Betreuungen?	37
Anlage 2	41
Zur Bildung von „Fallgruppen“ für das Pauschalierungsmodell	41
Anlage 3	44
Die Kostenfolgen der Pauschalierung – eine überschlägige Rechnung	44
Die Auswirkungen der Pauschalierung für die Länder	46
Anlage 4	48
Anforderungen an eine fortlaufende Berichterstattung	48



## Gesamteinschätzung des Entwurfs

Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. ist nach eingehender Befassung mit dem Gesetzentwurf zu dem Ergebnis gekommen, dass die darin enthaltenen Vorschläge zu einer Änderung des Betreuungsrechts nur vereinzelt begrüßt werden können. Die meisten Änderungsvorschläge drohen einerseits die mit dem Betreuungsrecht verbundenen Ziele nachhaltig zu beschädigen und werden andererseits die mit dem Entwurf angestrebte Ausgabenbegrenzung verfehlen.

Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. sieht es als äußerst bedenklich an, dass in dem Gesetzentwurf bei der allgemeinen Beschreibung des Problems falsche Angaben gemacht werden. So wird die Zahl der Vormundschaften und Pflegschaften für Volljährige vor dem 1.1.1992 mit 250.000 angegeben. Hierdurch soll wohl der Eindruck erweckt werden, dass sich die Zahl der Betreuungen in den letzten zehn Jahren vervierfacht hat und damit der „Reformdruck“ erhöht werden.

Zutreffend ist dagegen, dass sich die Zahl der Betreuungen in den letzten zehn Jahren „nur“ etwas mehr als verdoppelt hat. Dies ist aber keine Entwicklung, die dem Betreuungsrecht oder seiner fehlerhaften Anwendung anzulasten ist. Vielmehr hat die Zahl der unter Rechtsfürsorge stehenden Erwachsenen bereits in der Zeit von 1981 bis 1991 um rund 75 % zugenommen. Es geht also lediglich um die Fortsetzung eines Trends, der übrigens in abgeschwächter Form auch in anderen Bereichen festzustellen ist: So ist die Zahl der Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen erhalten, allein in der Zeit von 1991 bis 1998 um 53 % gestiegen, die Zahl der Menschen, bei denen die Schwerbehinderteneigenschaft auf zerebralen Störungen, geistig-seelischen Behinderungen, Suchtkrankheiten beruht, in der Zeit von 1991 bis 2001 um 63 %. Des Weiteren ist noch auf die deutlich steigende Zahl der an Demenz erkrankten Menschen zu verweisen. Ausführliches Datenmaterial ist dieser Stellungnahme als Anlage 1 beigelegt.

Ein zentrales Element des Gesetzentwurfs ist der Vorschlag zur Einführung einer Pauschalierung der Vergütung, dem aus Sicht des Vormundschaftsgerichtstag e.V. eine tragfähige Grundlage fehlt. Der in der Begründung enthaltene Hinweis, dass dieses Vergütungssystem auf der vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebenen rechtstatsächlichen Untersuchung beruht, ist missverständlich, denn in der Studie werden weder ein Vorschlag für ein Pauschalierungsmodell gemacht noch Anhaltspunkte dafür gegeben, auf welcher Grundlage ein Pauschalierungsmodell entwickelt werden könnte. Vielmehr werden hier lediglich die auf der Grundlage einer repräsentativen Aktenanalyse erhobenen Daten zum Betreuungsaufwand präsentiert. Dabei konnte auf die für den Betreuungsbedarf wesentlichen Merkmale wie Art und Zahl der dem Betreuer übertragenen Aufgaben kein Bezug genommen werden. Zur Verfügung standen lediglich die Merkmale: Dauer der Betreuung, Lebensort des Betreuten (in eigener Wohnung / in einer Einrichtung) und Art der Erkrankung/Behinderung, zu denen Häufigkeitstabellen erstellt wurden. Dabei ergeben sich beim Betreuungsaufwand nach Art der Erkrankung/Behinderung teilweise erhebliche Unterschiede (siehe Anlage 2), die aber für das Pauschalierungsmodell nicht aufgegriffen wurden. Vielmehr werden lediglich „Fallgruppen“ ohne jeden Bezug zu dem im Einzelfall bestehenden Betreuungsbedarf gebildet, die nur nach Dauer der Betreuung und Lebensort der Betreuten differenzieren. Eine Begründung dieses Vorgehens sucht man vergeblich, e-



benso wenig eine Auseinandersetzung mit dem im Zuge der Diskussion um das 1. Betreuungsrechtsänderungsgesetz betonten Aspekt, dass eine Pauschalierung nur dann möglich und zulässig sei, wenn diese dem voraussichtlich im Einzelfall bestehenden Bedarf Rechnung trägt (BT-Drs. 13/7158).

Am Beispiel der vorgeschlagenen Pauschalierungsregelung lässt sich auch anschaulich ein wesentlicher struktureller Mangel des Gesetzentwurfs verdeutlichen: Die Änderungsvorschläge beziehen sich auf jeweils scheinbar „eigenständige“ Bereiche, ohne diese im Kontext des Betreuungswesens zu betrachten. Das Betreuungswesen ist ein komplexes System, bei dem Änderungen in einzelnen Bereichen immer auch Wirkungen in anderen Bereichen zeigen bzw. zeigen können. Diese werden ausführlich in unserer Stellungnahme dargestellt.

In dem Gesetzentwurf ist weder bezüglich der Kosten noch sonstiger Folgen der vorgeschlagenen Änderungen eine seriöse und nachvollziehbare Abschätzung vorgenommen worden. Zu den sich aus der vorgeschlagenen Form der Pauschalierung ergebenden Folgen für die Lebenssituation der Betreuten, die in besonderem Maße auf die Leistungen der Betreuer angewiesen sind sowie für die Strukturen im Betreuungswesen enthält die nachfolgende Stellungnahme zahlreiche Hinweise; des weiteren werden in einer überschlägigen Rechnung die Kostenfolgen der Pauschalierung ermittelt. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass eine Einführung des Pauschalierungssystems bezogen auf das Jahr 2002 bestenfalls kostenneutral zu realisieren wäre (Anlage 3). Diese sollten als Anstoß genommen werden, die im Gesetzentwurf fehlende Abschätzung der Gesetzesfolgen nachzuholen. Ansonsten droht eine Wiederholung der Erfahrungen, die bereits mit dem 1. Betreuungsrechtsänderungsgesetz gemacht werden mussten. Dieses insbesondere auf den Druck der Landesjustizminister beschlossene Gesetz hat sein zentrales Ziel der Kostendämpfung bekanntlich verfehlt.

Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. teilt durchaus die Sorge um die Kostenentwicklung, die aber nicht mit den vorgeschlagenen Maßnahmen, insbesondere nicht durch die vorgeschlagene Pauschalierung der Vergütung gemindert werden kann. Vielmehr hält es der Vormundschaftsgerichtstag für notwendig, die von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz geforderte Diskussion um eine Strukturreform voranzutreiben und vor allem die aus der in Niedersachsen durchgeführten Studie<sup>1</sup> gewonnenen Erkenntnisse über Möglichkeiten der Kostenreduktion in der Praxis umzusetzen. Hierzu gehört insbesondere der Einsatz ehrenamtlicher Betreuer; das hier bestehende Potenzial ist vielerorts bei weitem nicht ausgeschöpft.

Des weiteren kommt einer qualifizierten Sachverhaltsaufklärung eine Schlüsselstellung zu. In der vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebenen rechtstatsächlichen Untersuchung wird konstatiert: „Der Effekt der Betreuungsvermeidung durch die Sachverhaltsaufklärung der Behörden ist unstrittig und wird von den Befragten (Gerichten und Behörden) in einer Größenordnung von bis zu 25 % angegeben.“<sup>2</sup> In die gleiche Richtung gehen die Erkenntnisse aus der Erprobung justiznaher sozialer Dienste (im Rahmen der derzeit vom Bundesministeri-

---

<sup>1</sup> Haase, D. u.a.: Betreuungskosten: Empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung. Bremen/Bad Iburg, 2003. Eine Zusammenfassung der Studie von Ackermann, A. u.a.: Kostenexplosion in Betreuungssachen – Ursachenkette und Alternativen, BtPrax 1/2004, S. 3-7

<sup>2</sup> Sellin, C., Engels, D: Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung, Köln 2003, S. 74



um für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Praxisprojekt „Die Lebenslage älterer Menschen mit rechtlicher Betreuung“), die systematisch die Aufgabe der Sachverhaltsaufklärung übernehmen.

Aus diesen Befunden ist die Konsequenz zu ziehen und die Sachverhaltsaufklärung durch Einholung eines Sozialgutachtens gesetzlich zu regeln.

Des Weiteren ist zur Erschließung der bestehenden Potenziale zur Kostenvermeidung durch Sachverhaltsaufklärung und den Einsatz ehrenamtlicher Betreuer eine verbindliche Kooperation sowie eine angemessene Infrastruktur unerlässlich.

Diesbezüglich bestehen aber derzeit – regional unterschiedlich ausgeprägt – teilweise ganz erhebliche Umsetzungs- und Steuerungsdefizite, die durch das Nebeneinander von Finanzierungszuständigkeiten

- der Sozialressorts der Länder für die Förderung der Betreuungsvereine;
- der Justizkasse für Vergütung und Aufwendungsersatz sowie
- der Kommunen für die von den Betreuungsbehörden wahrzunehmenden Aufgaben

begünstigt werden. Soweit in diesem System das Denken und Handeln jeweils mit Blick auf den eigenen Haushalt ausgerichtet ist, gibt es beispielsweise für die Sozialressorts der Länder und die Kommunen keinerlei Anreiz, sich nachhaltig um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer zu bemühen, da sie hierfür eigene Ressourcen einsetzen müssen und die Kosten beruflich geführter Betreuungen von den Justizkassen der Länder zu tragen sind. Nun ist absehbar, dass – wie dem Vormundschaftsgerichtstag vorliegende Berechnungen von Kommunen zeigen – die geplanten Änderungen im Unterschied zu der im Gesetzentwurf dargelegten Auffassung sehr wohl zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kommunen führen und damit die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in den Bereichen Betreuungsvermeidung und Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer weiter einengen wird.

Vor diesem Hintergrund warnt der Vormundschaftsgerichtstag eindringlich davor, mit einer rein justizorientierten Gesetzgebung ohne seriöse Abschätzung der Gesetzesfolgen aktuelle Finanzprobleme in einem Ressort lösen zu wollen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach den vorliegenden Zahlen aus dem Jahr 2002 im Bundesdurchschnitt erstmals der bisher im Vergleich zur Zahl der Betreuungen überproportionale Anstieg der Aufwendungen der Justizkasse gestoppt werden konnte und sogar leicht rückläufig war. Anhand der in Kürze zu erwartenden Zahlen für 2003 sollte überprüft werden, ob sich hier bei der Steigerung der Kostenentwicklung eine Trendwende abzeichnet.

Deshalb wiederholt der Vormundschaftsgerichtstag – in Übereinstimmung mit der Arbeits- und Sozialministerkonferenz – die Forderung nach Einführung einer fortlaufenden Berichterstattung zum Betreuungswesen und legt hierzu Anforderungen vor (Anlage 4).



## Zu den einzelnen Regelungen

### Zu Artikel 1 – Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs

#### Zu Nr. 2 und Nr. 3.

#### **Vertretung durch Angehörige (§§ 1358, 1358a, 1618b BGB-E)**

Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. lehnt die Einführung einer Vertretung durch Angehörige in der vorgeschlagenen Form (§§ 1358, 1358a, 1616b BGB-E) ab.

##### ***1. Keine Grundlage in den Überzeugungen der Bevölkerung***

Für die vorgeschlagenen Vertretungsregelungen fehlt es an der notwendigen Grundlage in den Überzeugungen der Bevölkerung. Eine solche Grundlage hält der Entwurf zu Recht für erforderlich. Sie besteht allenfalls für die Vertretung in Gesundheitsangelegenheiten (§§ 1358a, 1618b BGB-E), nicht aber für das Vermögen (§ 1358 II Nr. 1 – 3 BGB-E) und keinesfalls für die Wohnungs- und Heimangelegenheiten (§ 1358 II Nr. 4 BGB-E).

Grundlage einer Vertretungsmacht für Angehörige kann nur der typischerweise bestehende Wille des Betroffenen sein, dass der betreffende Angehörige im Falle einer Krankheit oder einer Behinderung seine Angelegenheiten erledigen und ihn dabei auch vertreten können soll, wenn er dies selbst nicht tun kann und auch kein Vertreter vorhanden ist. Sie kommt deshalb nur für die Fälle in Betracht, in denen die Vermutung des Gesetzes an die **tatsächlich in der Bevölkerung vorhandenen Vorstellungen** anknüpfen kann. Dafür fehlt es an empirisch gesicherten Daten. Die Annahmen des Entwurfs beruhen deshalb für alle vorgeschlagenen Vertretungsbefugnisse auf ungesicherten Vermutungen.

Besondere Bedenken bestehen hinsichtlich der *Vertretungsbefugnis des Ehegatten in Wohnungs- und Heimangelegenheiten* (§ 1358 II Nr. 4 BGB-E). Da der Ehegatte – anders als ein familienfremder Betreuer - die Wohnung nicht zu kündigen braucht, kann er praktisch den Aufenthalt des Betroffenen bestimmen. Eine derartige Vertretungsmacht kommt damit im Ergebnis der Befugnis zur Aufenthaltsbestimmung sehr nahe. Ihre Einführung entspricht nicht der Überzeugung der Bevölkerung.

Im Bereich des *Vermögens* zeigt die Erfahrung, dass von der Möglichkeit einer Bankvollmacht häufig kein Gebrauch gemacht wird, obwohl die Banken regelmäßig darauf hinweisen. Die Vorstellungen der Bevölkerung stehen daher einer *Vertretungsmacht in Vermögensangelegenheiten* (§ 1358 II Nr. 1 - 3 BGB-E) eher entgegen. Eine Grundlage für die vorgeschlagene gesetzliche Regelung bilden sie jedenfalls nicht.

##### ***2. Gefährdung der Vorsorgevollmacht***

Die Einführung einer gesetzlichen Vertretungsmacht für Angehörige gefährdet das **Ziel der Stärkung und Verbreitung der Vorsorgevollmacht**, weil die Betroffenen keine Notwendigkeit sehen, selbst Vorsorge zu treffen. Da die gesetzliche Vertretungsmacht aber nicht umfassend sein kann und soll, würde das im Abschlussbericht eindringlich beschriebene Problem nicht gelöst, sondern nur etwas verschoben.



### **3. Bindung an den Willen des Betroffenen nicht gesichert**

Die Bindung des Vertreters an den Willen des Betroffenen ist im Entwurf weder ausdrücklich vorgesehen noch auf andere Weise gesichert.

Der Entwurf beschränkt sich darauf, die Vertretungsmacht des Vertreters im Verhältnis zu Dritten zu regeln. Eine Regelung des Innenverhältnisses zwischen Vertreter und Betroffenen fehlt völlig. Damit ist insbesondere ungeklärt, welche *Leitlinie* für den Vertreter bei der Wahrnehmung seiner Befugnisse gelten soll. Die Herleitung der Vertretungsbefugnis aus der Pflicht zur ehelichen Lebensgemeinschaft (§ 1353 BGB) bzw. zur verwandtschaftlichen Rücksichtnahme (§ 1618a BGB) hilft hier nicht weiter. Diese Pflichten sind auf die jeweilige Gemeinschaft bezogen und besagen daher nichts darüber, wie die Vertretungsmacht für den anderen Ehegatten *in dessen Angelegenheiten* auszuüben ist.

Für eine Vertretungsmacht, die letztlich auf dem vermuteten Willen des Betroffenen beruht, dass der Angehörige für ihn tätig wird, ist die Bindung an den Willen des Betroffenen unabdingbar sowohl zum Schutz des Betroffenen als auch für die Akzeptanz des neuen Instituts in der Bevölkerung. Der Entwurf beschränkt sich darauf, diese Bindung für das Ob der Vertretung zu regeln. Die zentrale Frage der Ausübung dieser Befugnis lässt er dagegen bewusst offen. Er räumt damit dem Vertreter eine inhaltlich ungebundene Vertretungsmacht ein. Die im Entwurf vorgeschlagene Vertretungsmacht für Angehörige dient deshalb nicht dem Willen des Betroffenen, sondern führt zu seiner *unkontrollierten Fremdbestimmung*.

### **4. Keine Kriterien für die Genehmigungen durch das Vormundschaftsgericht**

Der Entwurf sieht zwar in zwei Fällen die Genehmigung bestimmter Maßnahmen durch das Vormundschaftsgericht vor, um den Betroffenen zu schützen (§ 1358 Abs. 2 Nr. 4 S. 2 BGB-E und § 1358a Abs. 1 S. 2 BGB-E). Weil er aber keine Aussage über die Leitlinie für den Vertreter enthält (dazu 3.), bleibt offen, anhand welcher Kriterien das Vormundschaftsgericht die Entscheidung des Angehörigen überhaupt überprüfen soll und kann. Der vermeintliche Schutz durch das Vormundschaftsgericht bleibt so entweder wirkungslos oder er führt zu willkürlichen, weil keinen rechtlichen Bindungen unterliegenden Eingriffen des Vormundschaftsgerichts in die Familie und damit auch zu einer Missachtung des Willens des Betroffenen.

### **5. Fremdbestimmung in Wohnungs- und Heimangelegenheiten**

Eine Vertretungsbefugnis in Wohnungs- und Heimangelegenheiten entspricht *nicht der Überzeugung in der Bevölkerung* (dazu oben 1.).

Es besteht auch *kein praktisches Bedürfnis* für eine derartige Vertretungsbefugnis. Für die Wirksamkeit tatsächlich abgeschlossener Heimverträge mit Geschäftsunfähigen ist bereits durch die Änderung des Heimgesetzes (§§ 5 Abs. 12 und 8 Abs. 10) Sorge getragen worden.

Da der Ehegatte – anders als ein familienfremder Betreuer - die Wohnung nicht zu kündigen braucht, kann er durch den Abschluß des Heimvertrags praktisch den Aufenthalt des Betroffenen bestimmen. Das führt zu Wertungswidersprüchen. Eine solche Befugnis muss entweder vom Vormundschaftsgericht angeordnet oder vom Betroffene selbst ausdrücklich und schriftlich eingeräumt werden (vgl. § 1906 BGB). Demgegenüber könnte der Ehegatte sie sich nach § 1358 II Nr. 4 BGB-E selbst verschaffen.



Die vom Entwurf eingebauten *Sicherungen vor einer Fremdbestimmung greifen nicht*. Das Widerspruchsrecht aus §1358 Abs. 3 S. 2 BGB-E bietet zwar Schutz vor einer *Kündigung des Mietvertrags*, weil der Betroffene dort seinen Widerspruch dem Vermieter gegenüber ausüben kann. Dieser Schutz greift hier jedoch nicht ein, weil der Mietvertrag i.d.R. nicht gekündigt wird, da der vertretende Ehegatte in der Wohnung bleiben wird.

Keinen Schutz bietet das Widerspruchsrecht gegen den *Abschluss eines Heimvertrags*, weil der Betroffene vor Eintritt seiner Pflegebedürftigkeit nicht wissen kann, welche Heime in Zukunft einmal infrage kommen und wo er überall widersprechen müsste. Auch das Genehmigungserfordernis für Heimverträge entsprechend § 1907 Abs. 1 und 3 BGB (§ 1358 II Nr. 4 S. 2 BGB-E) verschafft dem Betroffenen keinen ausreichenden Schutz. Davon werden nur Heimverträge mit einer Laufzeit von mehr als 4 Jahren erfasst, die in der Praxis nur selten vorkommen. Erstreckte man deshalb die Genehmigungspflicht auf alle Heimverträge, würde dies zu einer sehr großen Zahl von Genehmigungsverfahren und damit zu einem ungeheuren Kostenaufwand führen. Genehmigungspflichtig wären dann nämlich auch alle Formen der Kurzzeitpflege, z.B. während eines Urlaubs der pflegenden Angehörigen.

#### **6. Gegenstand und Inhalt des ärztlichen Zeugnisses unklar**

Das *ärztliche Zeugnis* (§ 1358 Abs. 3 Nr. 2 BGB-E) bezieht sich auf die Handlungsunfähigkeit des Betroffenen in Vermögens- bzw. in Wohnungs- und Heimangelegenheiten. Darunter ist, wie § 1358 Abs. 1 und 2 BGB-E zeigen, seine Unfähigkeit zu verstehen, infolge einer Krankheit oder Behinderung in einer der in § 1358 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 BGB-E genannten Angelegenheiten selbst zu entscheiden. Die Voraussetzungen sind deshalb davon abhängig, um welche dieser Angelegenheiten es sich im konkreten Fall handelt. Ohne Kenntnis der jeweiligen Angelegenheit kann der Arzt überhaupt nicht beurteilen, ob der Betroffene dazu in der Lage ist. Das ärztliche Zeugnis wird somit entweder nur mit einem großen Aufwand zu erstellen sein, der die Praktikabilität des ganzen Instituts beeinträchtigt, oder es degeneriert zu einer bloßen Förmlichkeit, die keinen Schutz gegen einen Missbrauch bietet.

#### **7. Fazit: Vorschlag ist unpraktikabel und Instrument unkontrollierter Fremdbestimmung**

Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. lehnt deshalb die Einführung der Vertretung für Angehörige in der vorgeschlagenen Form (§§ 1358, 1358a, 1618b BGB-E) ab, weil sie unpraktikabel ist und der völlig unkontrollierten Fremdbestimmung des Betroffenen Tür und Tor öffnet.

#### **8. Alternative**

Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. hat bereits in seiner Stellungnahme zum Abschlußbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ vom 31.07.2003 ausgeführt, wie eine Vertretungsbefugnis für Angehörige ausgestaltet sein könnte, die diesen Bedenken Rechnung trägt. Sie müsste insbesondere

- auf die Vertretung in Gesundheitsangelegenheiten beschränkt sein;
- die Bindung des Vertreters an den *erklärten oder mutmaßlichen Willen des Betroffenen* gesetzlich verankern.



## **Zu Nr. 9 Betreuungsplan (§ 1901 Abs. 4 Satz 1 BGB-E)**

Die Einführung einer Qualitätskontrolle in der Betreuungsarbeit ist notwendig. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Vormundschaftsgerichtstag e.V. zwar grundsätzlich, dass dieser bereits im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe angesprochene Aspekt Eingang in den Gesetzentwurf gefunden hat, weist aber darauf hin, dass es sich bei der Betreuungsplanung nur um ein Schlagwort handelt. Auch die wortreichen Ausführungen in der Einzelbegründung können nicht darüber hinwegtäuschen, dass entsprechende und für eine qualifizierte Umsetzung unabdingbar notwendige fachliche Standards für die Betreuungsplanung und –kontrolle bisher noch nicht entwickelt worden sind. Mithin: Die Entwicklung und Implementation entsprechender Verfahren und Standards ist erst noch zu leisten. Mindestanforderung ist dabei, dass diese eine begründete Darstellung der individuellen Betreuungsziele und der daraus entwickelten Maßnahmen enthalten muss. Beides ist in Art und Umfang zu dokumentieren.<sup>3</sup> Ein solches Vorhaben kann nicht „aus dem Stand heraus“ realisiert werden und bedarf außerdem der Qualifizierung nicht nur der Betreuer, die einen solchen Betreuungsplan zu erstellen haben, sondern auch der Behörden, die den Betreuer dabei beratend unterstützen sollen sowie der Gerichte, die diesen zu prüfen haben.

Des weiteren ist darauf zu verweisen, dass die vorgesehene Regelung, nach der in „geeigneten Fällen“ ein Betreuungsplan zu erstellen, vollkommen unzureichend ist. So wird nach vorliegenden Erfahrungen von der Regelung des § 69b FGG Abs. 3 („In geeigneten Fällen führt das Gericht mit dem Betreuer und dem Betreuten ein Einführungsgespräch“) praktisch kein Gebrauch gemacht. Der Vormundschaftsgerichtstag hält es daher für geboten, die Einführung einer Betreuungsplanung – unter Berücksichtigung der vorstehend genannten Anforderungen – verbindlich auszugestalten und sie für alle beruflich geführten Betreuungen obligatorisch vorzusehen.

Bei der Einführung eines Betreuungsplans gilt es jedoch unbedingt der Gefahr entgegenzutreten, dass der Betreuer den einmal aufgestellten Betreuungsplan abarbeitet, statt sein Handeln an den aktuellen Wünschen und dem Wohl des Betreuten auszurichten, die nach § 1901 Abs. 2 und 3 BGB für ihn allein massgeblich sind. Die aus einer falsch verstandenen Hilfeplanung resultierenden Gefahren für die individuelle Fürsorge werden inzwischen auch in anderen Bereichen gesehen und kritisiert.<sup>4</sup> Der Entwurf enthält jedoch keine Sicherungen gegen eine derartige Fehlentwicklung.

---

<sup>3</sup> Zu den Mindestanforderungen an Betreuungsplanung vgl. den Vorschlag von Oberloskamp, H.: Betreuungsplanung und Basisdokumentation, Betrifft: Betreuung 1, 1999, S. 53 f; Thar, J., Wenker, A.: Betreuungsplanung auf der Grundlage klar definierter Aufgabenkreise, ebd., S. 54 f sowie Brill, K.-E.: Ziele und Steuerung im Betreuungswesen, in ders. (Hrsg.): „Zum Wohl des Betreuten“, Betrifft: Betreuung 5, 2003, S. 12 f

<sup>4</sup> So wird beispielsweise in der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Dezember 2003 veröffentlichten Broschüre „Qualitätsmängel und Regelungsdefizite der Qualitätssicherung in der ambulanten Pflege“ festgehalten: „Es fehlt an verbindlichen Standards für Pflegeziele und Pflegeplanung. Statt Leistungspunkte abzuhaken, sollten die Pflegedienste sorgfältig den Gesundheitszustand, die Flüssigkeitsbilanz, die Lagerung des Patienten und andere gesundheitlich relevante Daten im Auge behalten.“ (S. 21)



Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch bei ausreichender Ausgestaltung der Betreuungsplanung ihre Funktion in der Qualitätskontrolle ausgesprochen begrenzt ist. Darauf wird in der Einzelbegründung zum Gesetzentwurf (zu Art.1 Nr. 9) a.E. eindringlich hingewiesen: Das Vormundschaftsgericht darf in der Regel nicht eigene Zweckmäßigkeitserwägungen an Stelle derer des Berufsbetreuers durchsetzen. Um die Weiterarbeit an einer wirksamen Qualitätssicherung führt also dieser Weg nicht herum.

## **Zu Nr. 11**

### **Zwangsweise Zuführung zur ärztlichen Heilbehandlung (§ 1906 a BGB-E)**

Dieser – aus Sicht des ursprünglichen Auftrags an die Bund-Länder-Arbeitsgruppe – zusätzliche Vorschlag zur Änderung des Betreuungsrechts ist abzulehnen.

1. Die allgemeine Begründung in den Vorbemerkungen (aaO. S. 55) macht deutlich, dass mit dieser Zwangsbefugnis für die Betreuerinnen und Betreuer betreuungsrechtsfremde Zwecke verfolgt werden, nämlich die Vermeidung von „Fremdgefährdung“ im Interesse der Allgemeinheit. Die bayrische Justizministerin hat das in ihrem Wortbeitrag in der 794. Sitzung des Bundesrates am 28.11.2003 (Protokoll S. 459) noch einmal unmissverständlich zum Ausdruck gebracht: Es solle mit dieser Bestimmung eine „gefährliche Sicherheitslücke im Betreuungsrecht“ geschlossen werden, die darin bestünde, dass heute untätig bis zur Erfüllung der Unterbringungs Voraussetzungen gewartet werden müsse, wenn das „Gefährdungspotenzial“ eines schwer kranken Menschen durch uneinsichtige Verweigerung oder uneinsichtigen Abbruch einer notwendigen ambulanten Behandlung zunehme.

2. Eine solche Sicherheitslücke besteht nicht. Der mit der Regelung bezweckte Schutz der Allgemeinheit vor den Gefahren, die von einem psychisch Kranken ausgehen können, wird durch das öffentliche Unterbringungsrecht ausreichend gewährleistet. Alle Bundesländer verfügen über entsprechende Gesetze und haben sie in den letzten Jahren den heutigen Bedürfnissen angepasst. „Sicherheitslücken“ sind in der Praxis nicht bekannt geworden.

Das Betreuungsrecht hat nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers eine völlig andere Zielsetzung: Es dient nicht dem Schutz der Allgemeinheit vor dem gefährlichen Kranken, sondern dem Wohl des kranken Betreuten und seinem Schutz. Es bezweckt daher, die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Menschen zu stärken und ihre soziale Situation zu verbessern. Die Einführung einer Zwangsbefugnis zum Schutz der Allgemeinheit gehört nicht ins Betreuungsrecht und ist deshalb abzulehnen.

3. Auch im Betreuungsrecht besteht kein Bedürfnis für eine Zwangsbefugnis, wie sie § 1906a BGB-E vorschlägt.

Wie die Erfahrungen der modernen Psychiatrie und der sozialpsychiatrischen Dienste lehren, sind Zwangsbehandlungen vermeidbar, wenn die nötigen Kommunikations- und Beziehungskompetenzen auf Seiten der Mitarbeiter ausreichend entwickelt sind. In ausweglos erscheinenden Fällen hat bisher die Möglichkeit der geschlossenen Unterbringung genügt, die zum Wohl eines Betroffenen als not-



wendig erkannte Heilbehandlung durchzusetzen. Dabei sollte es verbleiben, zumal die – unausgesprochene – Annahme nicht zutrifft, bei der über längere Zeit in relativ kurzen Abständen zu wiederholenden Zwangszuführung zur ambulanten Behandlung handele es sich um einen geringeren Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen als bei der Unterbringung.

Die beabsichtigte Regelung erleichtert die Anwendung von Zwang gegenüber kranken und behinderten Menschen und hat unvermeidbar zur Folge, dass aus Bequemlichkeitsgründen leichter und öfter zu diesem Mittel gegriffen wird als es zur Behandlung notwendig wäre.

Die Rolle, die durch die geplante Regelung den Betreuerinnen und Betreuern zugewiesen wird, verschärft den oft ohnehin vorhandenen und schwierig zu bewältigenden Spagat der Betreuerinnen und Betreuer zwischen Wünschen und Wohl der Betreuten. Mit dem erklärten Regelungszweck (Schutz der Allgemeinheit) im Nacken werden die Betreuerinnen und Betreuer zum staatlichen Ordnungshüter.

4. Der Gesetzesvorschlag regelt die Zuführung zur Behandlung, also den Eingriff in die Bewegungsfreiheit der Betroffenen. Die ärztliche Zwangsbehandlung als solche, der ärztliche Eingriff in die körperliche Unversehrtheit, wird dagegen gar nicht erwähnt. Nach der Begründung (aaO.S.54) wird die Zulässigkeit der Zwangsbehandlung – wie bei untergebrachten Betreuten – unterstellt. Diese Position ist seit der Entscheidung des BGH vom 11.10.2000 nicht mehr konsensfähig und würde zu neuen Konflikten bei der Anwendung der vorgeschlagenen Regelung führen.

Die vorgeschlagene Regelung ignoriert das eigentliche Problem: die Voraussetzungen für eine Zwangsbehandlung, also für den Eingriff in die körperliche Unversehrtheit gegen den Widerstand des Betreuten. Nur wenn die Voraussetzungen einer Zwangsbehandlung bejaht würden und vorlägen, käme eine zwangsweise Zuführung zur Behandlung überhaupt in Betracht. Zu diesen vom BVerfG aufgestellten Mindestvoraussetzungen gehört die Gefahr erheblicher Selbstschädigung. Nur wenn der ohne Einsatz von Zwang drohende Schaden für den Betreuten außer Verhältnis steht zu den Eingriffen in die körperliche Unversehrtheit und in die Bewegungsfreiheit, erlaubt die Verfassung die Anwendung von Zwang. Diesen Anforderungen wird die vorgeschlagene Regelung des § 1906a BGB-E in keiner Weise gerecht.

Auch in diesem Zusammenhang gilt allerdings die Erwägung, die Entwicklung alternativer Umgehensweisen und Behandlungsmethoden nicht durch sachlich unnötige Zwangsbefugnisse zu ersetzen, sondern sie im Gegenteil durch äußerst zurückhaltende Zulassung von Zwang zu fördern.

## **Zu Nr. 18**

### **Pauschale Vergütung des Berufsbetreuers (§ 1908I bis 1908o BGB-E)**

Dem vorgeschlagenen System zur Pauschalierung fehlt es an einer tragfähigen Grundlage. Da andere und möglicherweise eher tragfähige Kriterien für die Bildung von Pauschalen nicht zur Verfügung standen, wird Bezug genommen auf die Dauer der Betreuung und den Lebensort des Betreuten, bei denen in den einzelnen Fallgruppen im Rahmen der Rechtstatsachenforschung gefundenen Werte eine



ganz erhebliche Varianz aufweisen. Bei einer derartigen Streuung der Werte ist eine Pauschalierung fachlich unsinnig und nicht vertretbar.

In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass der Gesetzgeber bereits beim 1. Betreuungsrechtsänderungsgesetz die Einführung einer pauschalierten Vergütung erwogen, dann aber aus guten Gründen an der zeitbezogenen Vergütung festgehalten hat. Damals wurde ausgeführt:

„Der Entwurf hält am Stundensatzsystem des geltenden Rechts fest. Für eine Herausarbeitung von "Falltypen" oder "Tätigkeitskatalogen" gibt es schon angesichts der Vielgestaltigkeit konkret geführter Vormundschaften oder Betreuungen keine hinreichend tragfähigen Ansatzpunkte. Im übrigen ermöglichen solche Typisierungen von Fällen oder Tätigkeiten zwar eine von der Schwierigkeit des Einzelfalls abstrahierende Einheitsbewertung und -vergütung. Den einheitlichen Vergütungsbeträgen liegen jedoch Pauschalierungen zugrunde, die für den Vergütungsberechtigten nur dann zu einem kalkulierbaren und sachgerechten Ergebnis führen, wenn eine Vielzahl von Fällen einbezogen werden kann: Nur bei genügend großer Fallzahl kann mit hinreichender Sicherheit erwartet werden, dass die mit einer Pauschalierung notwendig verbundenen Über- und Unterdeckungen des im Einzelfall tatsächlich geleisteten Aufwands sich im Ergebnis ausgleichen. Vormünder und Betreuer erreichen die erforderlichen Fallzahlen nicht; die Zahl der ihnen zugewiesenen Mündel oder Betreuten liegt, auch weil Vormundschaften oder Betreuungen oftmals über einen längeren Zeitraum geführt werden, ganz wesentlich unter der Zahl der Mandanten eines Anwalts oder der Patienten eines Arztes. Anders als in diesen Bereichen kann der Zeitaufwand für die Führung einer Vormundschaft oder Betreuung schon deshalb nicht sachgerecht mit Einheitsbeträgen pauschaliert werden.“<sup>5</sup>

Dieser Argumentation ist uneingeschränkt zuzustimmen und daher das vorgeschlagene Pauschalierungssystem abzulehnen.

Zwar ist das vorgeschlagene System zur Pauschalierung zweifellos einfach zu handhaben und es dürfte ebenso unzweifelhaft bei seiner Einführung Streitigkeiten über die Höhe der Vergütung ein Ende bereiten, es wird aber ebenso sicher zu einer dramatischen Verschlechterung der Situation der Betreuten führen (zurück zur „Massenbetreuung“) und begünstigt das Entstehen neuer „Verschiebebahnhöfe“, indem die besonders schwierigen und zeitaufwändigen Betreuungen letztlich der Betreuungsbehörde überantwortet und die bisherigen Streitigkeiten über die Höhe der Vergütung von Streitigkeiten über die von einem Betreuer zu erbringenden Leistungen abgelöst werden.

---

<sup>5</sup> Aus: Deutscher Bundestag: Drucksache 13/7158 vom 11.03.1997, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Betreuungsrechts sowie weiterer Vorschriften (Betreuungsrechtsänderungsgesetz - BtÄndG), Begründung zu A. Vergütung von Betreuern, II Regelungsbedarf und Lösungen, (b) Das Stundensatzsystem



## 1. Transparenz und Kontrolle des Leistungsgeschehens

### *Jedes Vergütungssystem erfordert Instrumente zur Qualitätssicherung und Leistungskontrolle*

Es wird seitens der Bund-Länder-Arbeitsgruppe bemängelt, dass das derzeitige zeitbezogene Vergütungssystem einerseits vom Betreuer die zeitaufwändige Erstellung von Übersichten erfordert, in denen möglichst minutiös Art und Umfang der Tätigkeit dokumentiert werden, und andererseits die Prüfung dieser Unterlagen einen großen Teil der Gesamtbearbeitungszeit der Vormundschaftsgerichte beansprucht, wobei die Kontrolle dieser Abrechnungen inhaltlich kaum als möglich erachtet wird. Fazit: Den Betreuten kommt dieser Arbeitsaufwand nicht zugute. Mit der Einführung des Pauschalierungssystems soll die Abrechnungsprüfung entfallen und die Kontrolle anhand der „in geeigneten Fällen“ zu erstellenden Betreuungsplanung erfolgen.

Hierzu ist anzumerken:

- Aus Sicht des Vormundschaftsgerichtstag e.V. ist jedes Vergütungssystem zwingend mit einem System der Qualitätssicherung einschließlich der Leistungskontrolle und Qualitätsprüfung zu verknüpfen.
- Der Fortfall der Abrechnungsprüfung sorgt allerdings nur im Bereich der Justiz für „Verwaltungsvereinfachung“. Es kann und darf nicht sein, dass damit auch die Verpflichtung der Betreuer zu einer angemessenen Dokumentation erbrachter Leistungen entfällt.
- Bei der im Entwurf vorgesehenen Einführung einer „Betreuungsplanung“ handelt es sich – wie vorstehend zu § 1901 Abs. 4 BGB-E ausgeführt - lediglich um ein Schlagwort.
- Soweit bemängelt wird, dass im gegenwärtigen System eine sinnvolle (qualitative und quantitative) Prüfung der Leistungen eines Betreuers auf der Grundlage der für die Vergütung erforderlichen Leistungsnachweise nicht möglich ist, verweist dies auf ein anderes Versäumnis in der bisherigen Entwicklung und Diskussion: So wurde zwar vom Bundesministerium der Justiz eine Studie zum Ausbildungs- und Anforderungsprofil für hauptamtliche Betreuer und Sachverständige in Auftrag gegeben und 1992 vorgelegt<sup>6</sup>, deren Ergebnisse aber nicht zur Weiterführung der Diskussion benutzt. Die Folge: Es bestehen bis heute keine verbindlichen fachlichen Standards zur Betreuungsführung einschließlich der Anforderungen an die Dokumentation. Diese Standards müssen zwingend entwickelt werden. Sie dürfen keine bloß formale (An-)Forderung bleiben und müssen sich in der Tätigkeit des Betreuers sowie im Alltag des Betreuten wiederfinden.
- Beruflich tätige Betreuer werden auch weiterhin die von ihnen erbrachten Leistungen dokumentieren müssen, um im Zweifelsfall bzw. bei Streitigkeiten den Nachweis führen zu können, dass sie die im Einzelfall notwendigen Maßnahmen ergriffen und Leistungen erbracht haben. Erforderlich sind hierfür eine Leistungs- und eine Verlaufsdokumentation. In Verbindung mit den aus der Betreuungsplanung resultierenden Aufgaben (u.a. Erkundung von Wünschen, Vorstellungen des Betreuten als Grundlage für zielorientiertes Handeln des Betreuers) wird der hierfür erforderliche zeit-

---

<sup>6</sup> Oberloskamp, H., Schmidt-Koddenberg, A., Zieris, E.: Hauptamtliche Betreuer und Sachverständige, Köln 1992



liche Aufwand wohl kaum geringer sein als für die herkömmliche Vergütungsabrechnung, dafür aber hoffentlich sinnvoller eingesetzt.

### **„Verschiebepbahnhof“ soziale → rechtliche Betreuung?**

Unter Bezugnahme auf eine im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums durchgeführte Studie wird im Gesetzentwurf bei der Darstellung des „Problems“ in der gegenwärtigen Vergütungsregelung darauf hingewiesen, dass „in der zunehmenden Übernahme sozialer Aufgaben durch die Berufsbetreuer ein Grund für die Kostenexplosion im Betreuungswesen“ liege<sup>7</sup>.

Die Übernahme „sozialer Aufgaben“ durch die Betreuer ist aber nach den Ergebnissen der niedersächsischen Studie nicht darauf zurückzuführen, dass die Betreuer sich diese suchen, sondern vor dem Hintergrund z.B. von gekürzten Mitteln und Personalmangel in Heimen oder wegen des Rückzugs Sozialpsychiatrischer Dienste „aufgegürtelt“ bekommt und der Betreuer mithin auch zum Lückenbüßer bei fehlenden oder unzureichenden sozialen Diensten wird<sup>8</sup>. Dabei werden allerdings weder hier noch im Gesetzentwurf der hierauf entfallende Anteil quantifiziert.

Soweit Betreuer zum „Ausfallbürgen“ für fehlende und/oder unzureichende soziale Dienste werden, erfordert die Entwicklung von Lösungsansätzen - wie im Einzelfall notwendige Hilfen gewährleistet werden können - eine Gesamtbetrachtung der Strukturen und eine Diskussion um deren Weiterentwicklung und ggf. Neuordnung. Eine Verschärfung in der Diskussion um Aufgabenabgrenzungen und Leistungszuständigkeiten birgt die Gefahr, dass der Anspruch auf Rechtsfürsorge ins Leere läuft, wenn die notwendigen sozialen Hilfen nicht oder nicht ausreichend verfügbar sind.

Außerdem ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die rechtliche von der sozialen Betreuung nicht scharf abgrenzbar ist und dies dem Gesetzgeber auch bekannt war. Mit dem Betreuungsrechtsänderungsgesetz wurde allerdings die Aufgabe der rechtlichen Betreuung nochmals betont.

Zu den von einem rechtlichen Betreuer wahrzunehmenden Aufgaben finden sich bislang keine bzw. nur wenige „punktuelle“ allgemein anerkannte Standards. Die Aufgabenstellung, die Art, der Umfang und Qualitätskriterien für die Tätigkeit des Betreuers sind, wenn überhaupt, verstreut, als Aufzählung von Tätigkeiten oder als Resultat von Entscheidungen in Vergütungsfragen vorhanden. Dabei handelt es sich größtenteils um „Negativeingrenzungen“ (diese und jene Tätigkeit gehört nicht zu den Aufgaben des Betreuers). Daneben gibt es aber auch eine Reihe von Entscheidungen, in denen ein umfassendes Verständnis persönlicher rechtlicher Betreuung zugrunde gelegt wurde, wie z.B. die des BayObLG vom 18.12.2002<sup>9</sup>, bei der wöchentliche Besuche eines Betreuers als notwendig anerkannt wurden, da nur so eine Verschlechterung des Gesundheitszustands des Betreuten verhindert und eine Heimunterbringung entsprechend den Wünschen des Betreuten abgewendet werden konnten.

---

<sup>7</sup> Haase, D., Wittzel, A., Ackermann, A., Medjedovic, I.: Betreuungskosten. Empirische Studie über die Kostenentwicklung in Betreuungssachen und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung im Auftrag des Niedersächsischen Justizministeriums, Bremen, Bad Iburg 2003

<sup>8</sup> Haase, D. u.a., .a.a.O., S. 20 f.

<sup>9</sup> Az: 3 BR/219/02, FamRZ 2003, S. 633, Rechtsdienst der Lebenshilfe 2, 2003, S. 79



Inhaltlich können die durch die Rechtsprechung entwickelten Anforderungsprofile für die Tätigkeit eines Betreuers auf einem Kontinuum zwischen zwei prinzipiellen Auffassungen dargestellt werden.

- Auf der einen Seite findet sich ein an der Beachtung strenger Erforderlichkeitskriterien und ausschließlich beschränkt auf die Erledigung rechtsgeschäftlicher Angelegenheiten orientiertes Profil. Die persönliche Betreuung wird als Mittel, die Wünsche des betreuten Menschen in Erfahrung zu bringen, verstanden. Sind keine klaren Willensäußerungen zu erwarten, erübrigt sich weiterer Aufwand. Die Folgen von Defiziten in den Bereichen des Sozialsystems werden nicht als Auslöser betreuungsrechtlicher Tätigkeiten anerkannt.
- Auf der anderen Seite findet sich eine eher an rechtlichen und sozialen Erfordernissen orientierte Betreuung. Hier werden, neben der strengen rechtsgeschäftlichen Vertretung, Leistungen des Betreuers gefordert, die z.B. seine besonderen Rechtsstellung ausnutzend darauf hinwirken sollen, dass vorhandene andere Hilfen wirksam erbracht werden können. Gemeint sind Tätigkeiten zur Herstellung eines Arbeitsbündnisses, um psychosoziale Defizite (mangelnde Kooperationsfähigkeit, mangelndes „Wohlverhalten“ oder realitätsfremde Ansichten) des Betreuten zu kompensieren und so den Zugang zu Hilfesystemen zu ermöglichen. Es handelt sich um Leistungen, die eine weite Auslegung des gesetzlichen Handlungsauftrages erforderlich machen, der sich regelmäßig als dreiseitig definiertes Konzept (betreuter Mensch, Betreuer, Empfänger der rechtsgeschäftlichen Erklärung) darstellen lässt. Die Aktivitäten des Betreuers weichen insoweit von diesem Konzept ab, als sein Handeln darauf ausgerichtet ist, eine Verhaltensänderung beim betreuten Menschen zu bewirken. Es ergibt sich teilweise ein dualer Verlauf. Die persönliche Betreuung wird verstanden als Beziehungsarbeit, die dem betreuten Menschen die Möglichkeit geben soll, sich mit seinen Wünschen vertrauensvoll an den Betreuer zu wenden. Das so geschaffene Vertrauensverhältnis hat weiter zum Ziel, die Wünsche und Bedürfnisse auch derjenigen zu erfahren, die sich nicht klar und deutlich äußern können. Hier ist die Kenntnis der Erlebniswelt des betreuten Menschen entscheidend, um auf seinen Willen und seine Wünsche schließen zu können. Defizite bei ihrer Erfüllung werden zumindest insoweit als Auslöser rechtsgeschäftlichen Vertretungsbedarfes erkannt, wie die gesetzlich normierte Kontrolle sozialer Systeme nicht funktioniert und die Tätigkeit des Betreuers zum Ziel hat, rechtlich garantierte Leistungen einzufordern.

Im Unterschied zu den anderen in der Einzelbegründung zu Nr. 18 (§§ 1908I bis 1908o BGB-E) erwähnten Berufsgruppen wie Ärzten, Rechtsanwälten, Notaren, Architekten und Ingenieuren gibt es für den Berufsbetreuer kein einheitliches Berufsbild<sup>10</sup> und es bestehen regionen- und personenabhängig erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Aufgabenstellung, der Art, des Umfangs und der Qualität der vom Betreuer zu erbringenden Leistungen.

So haben sich örtlich unterschiedliche Anforderungsprofile aus der interdisziplinären Zusammenarbeit der an der betreuungsrechtlichen Infrastruktur Beteiligten (Richter, Rechtspfleger, Bezirksrevisoren, Betreuungsbehörde, Gutachter,

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch Kap. 9 des Abschlussberichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“



Verfahrenspfleger, Betreuer, Betreuungsvereine ....) und von Betreuung Betroffenen (betreute Menschen, Angehörige, Sozialleistungsträger, ambulante und stationäre Hilfen ....) entwickelt. Das Verständnis dieser Prozesse erschließt sich nur in der Gesamtschau; daher ist es unzutreffend, den einzelnen Betreuer als bestimmendes Element zu sehen - er ist lediglich ein Teil dieses interaktiven Prozesses und hat je nach Ausprägung der vorhandenen Strukturen und Konkurrenzen mehr oder weniger Einfluss.

Daneben wird der Umfang der von einem Betreuer zu erfüllenden Aufgaben auch durch „Fremdeinwirkungen“<sup>11</sup> in Form von publizierten Rechtsauffassungen von Bundesministerien beeinflusst. Ein Beispiel hierfür sind die Ausführungen des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung zur Beantragung von Leistungen der bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung. Dort heißt es:

„Was gilt, wenn der Grundsicherungsberechtigte den Antrag auf die vorrangige Grundsicherungsleistung nicht stellt? In den Fällen, in denen für einen Antragsberechtigten gem. § 1 GSiG ein gesetzlicher Betreuer eingesetzt ist, muss dieser den Antrag stellen.“

Erst im Weiteren werden dann die Möglichkeiten aufgezählt, wie eine Antragstellung auch ohne Tätigwerden des Betreuers erfolgen werden kann. Das entsprechend dem Grundsatz der Erforderlichkeit nachrangige Tätigwerden eines Betreuers wird hier in einen Vorrang umdefiniert.

Aus all dem folgt, dass sich eine Beschränkung der vergütungspflichtigen Tätigkeit von Betreuern auf die rein rechtsgeschäftlich notwendige Vertretung nicht durchhalten lässt, ohne die mit dem neuen Betreuungsrecht erreichte Qualität im Umgang mit behinderten Menschen nachhaltig zu zerstören.

### ***Unterstellung missbräuchlicher Abrechnung durch Berufsbetreuer***

Im Gesetzentwurf wird wie bereits im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf nicht öffentlich zugängliche Berichte von Rechnungshöfen Bezug genommen, nach denen die von den Betreuern „aufgewendeten Zeiten – teilweise – großzügig nach oben gerundet würden“ und „in einem insgesamt nicht quantifizierbaren Umfang Tätigkeiten abgerechnet werden, die nicht erbracht wurden“<sup>12</sup> und hieraus der Schluss gezogen, dass die vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) in der rechtstatsächlichen Untersuchung ermittelten Stunden „nicht vollständig auf dem für eine rechtliche Betreuung notwendigen und dem tatsächlich erbrachten Aufwand“ beruhen. Diese Sichtweise unterstellt eine weite Verbreitung betrügerischer Abrechnungen, die dazu angetan ist, den gesamten Berufsstand in Misskredit zu bringen. Dies wird seitens des Vormundschaftsgerichtstag e.V. scharf kritisiert.

Festzuhalten ist, dass die Justiz in den von den Rechnungshöfen bemängelten Fällen Rückforderungen von zuviel gezahlter Vergütung nicht betrieben hat, weil ein Missbrauch nicht gerichtsfest nachweisbar sei. Die Rechnungshofberichte vermögen daher die von der Arbeitsgruppe gezogenen Schlussfolgerungen in keiner

<sup>11</sup> Vgl. zur exemplarischen Zusammenstellung von „Fremdeinwirkungen“: K.-E. Brill: Ziele und Steuerung im Betreuungswesen, in ders. (Hg): „Zum Wohl der Betreuten“, Betrifft: Betreuung 5, S. 17 f.; J. Thar: Zur Frage der Erforderlichkeit von Betreuung zur Geltendmachung von Sozialleistungen – erörtert am Beispiel der Sozialhilfe, ebd, S. 72 ff

<sup>12</sup> Betrifft: Betreuung 6, S. 104



Weise zu begründen. Im Übrigen belegen die Ergebnisse der ISG-Studie<sup>13</sup>, dass die Gerichte in hohem Maße mit der Arbeit der Berufsbetreuer zufrieden und gerechtfertigte Beanstandungen eher selten sind.

Wer die Fälle untreuer Notare und Rechtsanwälte, betrügerischer Ärzte u.a. aus Verwaltungsvorgängen und Presse kennt und sammelt, hätte keinerlei Anlass zu der Annahme, dass Berufsbetreuer für abweichendes Verhalten anfälliger sind als diese Berufsgruppen. Eine nicht quantifizierbare Zahl von Missbrauchsfällen rechtfertigt deshalb undifferenzierte Eingriffe in das Vergütungssystem ebenso wenig wie bei den genannten Berufsgruppen.

## 2. Welche Erfahrungen gibt es mit Fallpauschalen?

Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. hat bereits früher auf die grundsätzlichen Probleme hingewiesen, die in Folge von pauschalierten Leistungsentgelten in der Praxis aufgetreten sind<sup>14</sup> und auch bei der Einführung von Pauschalen in der Vergütung der beruflich tätigen rechtlichen Betreuer zu erwarten sind.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird wie im vorausgegangenen Abschlussbericht darauf verwiesen, dass Pauschalen in vielen Dienstleistungsbereichen, insbesondere bei den Ärzten, Rechtsanwälten, Notaren, Architekten und Ingenieuren üblich sind. Dieser Vergleich vermag nicht zu greifen, da es sich hierbei nicht um „Fallpauschalen“, sondern um pauschalierte Vergütungen auf der Grundlage einer Vergütungs- bzw. Kostenordnung handelt. Ein analoges System für die Vergütung von Leistungen eines Berufsbetreuers wäre eine Vergütungsordnung, wie sie im Entwurf vom Bund Deutscher Rechtspfleger vorgelegt worden ist.<sup>15</sup>

Vor allem vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und Erfahrungen im Sozial- und Gesundheitswesen sind Möglichkeiten zur Einführung von Fallpauschalen nur unter besonderen Voraussetzungen möglich und sinnvoll. Zur Verdeutlichung zwei Beispiele:

- **Integrationsfachdienste zur beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter – IFD (§§ 109 - 115 SGB IX):**

Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag wenden sich diese Dienste an einen Personenkreis „mit einem besonderen Bedarf an arbeitsbegleitender Unterstützung“.

Die Finanzierung der von diesem Dienst zu erbringenden Leistungen wurde auf Fallpauschalen umgestellt mit der Folge, „dass **bestimmte Zielgruppen**, die in der Vergangenheit noch erfolgreich vermittelt wurden, **kaum noch erfasst** werden, obwohl sie nach § 109 SGB IX ausdrücklich dazu gehören. Dies belegen auch die aktuellen empirischen Ergebnisse. Die Vergütung der IFD mit einer Betreuungspauschale von max. 155,- Euro pro Monat und Arbeitsuchendem lässt eine intensive Begleitung nicht

<sup>13</sup> Sellin, C., Engels, D.: Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung, Köln 2003

<sup>14</sup> Betrifft: Betreuung 2, 2000, S. 52-56

<sup>15</sup> Zur Kritik des Vormundschaftsgerichtstag e.V. an diesem Entwurf vgl. Betrifft: Betreuung 2, 2002, S. 52 f.



mehr zu. Folglich können die IFD Arbeitssuchende, die nur mit erhöhtem Unterstützungsbedarf erfolgreich zu vermitteln sind, nicht mehr begleiten.“<sup>16</sup>

Und der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erstellte Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung kommt zu dem Ergebnis:

„Als eher ungünstig ist dagegen im Fall von Integrationsfachdiensten eine Finanzierung über **Fallpauschalen** einzuschätzen. (...) Grundsätzlich sind Fallpauschalen im Bereich der Rehabilitation wegen der besonders komplexen und immer einzelfallspezifischen Verknüpfung medizinischer, biographischer, institutioneller und arbeitsmarktbezogener Faktoren nur begrenzt tauglich. Fallpauschalen und ähnliche auf Steuerung über den Preis angelegte Vergütungssysteme sind allenfalls dort brauchbar, wo es um ‚Verwalten‘ und ‚Abarbeiten‘ standardisierter Dienstleistungspakete geht. (...) In einer mit Sachverstand und Engagement betriebenen Rehabilitation gibt es keine standardisierten Dienstleistungspakete, weil zum einen die Hilfe immer individuell erbracht werden muss, und zum anderen Rehabilitation immer auch ein Stück Versuch sein muss, gegen tradierte Erfahrungen anzuarbeiten und im Interesse der Betroffenen Ergebnisse zu erzielen, die gestern noch nicht für möglich gehalten wurden.“<sup>17</sup>

**Was hier für den Bereich der Rehabilitation formuliert wurde, gilt in gleicher Weise für die rechtliche Betreuung.**

- **Fallpauschalen in der Krankenhausbehandlung**

Zur Vergütung der Krankenhausbehandlung werden mit Ausnahme der Psychiatrie diagnosebezogene Fallpauschalen (DRG<sup>18</sup>) eingeführt. Hier liegen bei den einzelnen Krankheitsbildern vergleichsweise homogene Verweildauern zugrunde; darüber hinaus gibt es weithin entwickelte Leitlinien und Standards für die Behandlung.

Gleichwohl können die mit der Einführung der DRG verbundenen wirtschaftlichen Anreize zu unerwünschten Reaktionen der Krankenhäuser führen:

„Generell setzen Fallpauschalen den ökonomischen Anreiz zu einer Ausdehnung der Fallzahlen, einer Verkürzung der Verweildauer, zur Patienten- bzw. Fallselektion, unter Umständen zu qualitätsmindernder Reduktion des Ressourceneinsatzes pro Fall (...) sowie zur Leistungs- und Kostenverlagerung auf benachbarte Versorgungsbereiche.“<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft für unterstützte Beschäftigung. Stellungnahme zur Situation der Integrationsfachdienste, März 2003, S. 2

<sup>17</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) Integrationsfachdienste zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung in Deutschland, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung zur Arbeit der Modellprojekte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung in 16 Bundesländern, Autoren J.M. Kastl, R. Trost, Forschungsberichte, Band 295, 2003

<sup>18</sup> Die Abkürzung DRG steht für „diagnosis related groups“

<sup>19</sup> Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen: Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität. Gutachten 2003, S. 437



Dem entsprechend ist die Einführung der DRGs von Beginn an mit angemessenen Qualitätsmanagementmaßnahmen und Kontrollmechanismen zu begleiten.<sup>20</sup> Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Einführung der DRGs als „Instrument zur Verbesserung der Kosten- und Leistungstransparenz im Krankenhaus sowie – durch ein damit ermöglichtes Benchmarking – als Instrument des Qualitätsmanagements - voraussichtlich mit einer dauerhaften Erhöhung der administrativen Kosten verbunden sein wird.“<sup>21</sup>

Außerdem ist hier nochmals deutlich darauf hinzuweisen, dass für die psychiatrische Krankenhausbehandlung keine Fallpauschalen eingeführt werden, da es nicht möglich ist, eine realitätsnahe „durchschnittliche“ Behandlungsdauer zu ermitteln. Auch bei gleicher Diagnose variiert die im Einzelfall erforderliche Behandlungsdauer je nach individueller Ausprägung der Erkrankung in einem Maße, dass hier an der zeitbezogenen Vergütung auf der Grundlage der Psychiatrie-Personalverordnung festgehalten wird.

Da auch für eine Reihe weiterer Patienten mit besonderem Behandlungs- und Hilfebedarf „bislang eine adäquate Abbildung der Versorgung nicht möglich ist (...) sind aus Sicht des Rates für die Behandlung dieser Patienten spezielle Vergütungsregelungen einzuführen (z.B. Zuschläge oder Vergütung außerhalb des DRG-Systems, analog zur Psychiatrie).“<sup>22</sup>

Die Nichteinbeziehung der Psychiatrie in die Fallpauschalen für die Krankenhausbehandlung sollte eine deutliche Warnung gegenüber einer vor schnellen Einführung von Pauschalierungen im Betreuungswesen sein.

### **3. Zum vorgeschlagenen Pauschalierungsmodell und den zugrundegelegten Annahmen**

- **Auskömmlichkeit der Vergütung**

Die Bund – Länder – Arbeitsgruppe wie auch die Begründung zum Gesetzentwurf bezeichnet die vorgeschlagene Pauschalierung als auskömmlich, wobei aus der Einzelbegründung zu entnehmen ist, dass ein auskömmliches Jahreseinkommen (ohne Umsatzsteuer und Aufwendungersatz) in dem Korridor zwischen 43.500 € und 54.500,00 € angesiedelt wird.

Hierbei werden allerdings „Eckdaten“ zugrunde gelegt, die sich weder mit den Ergebnissen der ISG-Studie noch mit den Erfahrungen und Erkenntnissen aus der betreuungsrechtlichen Praxis decken, sondern ausschließlich auf „Rechenkunststücken“ beruhen.

So wurde in den Beispielrechnungen im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ noch von einem Anteil von 50 % bzw. 25 % der im ersten Jahr geführten Betreuungen und eine Gesamtzahl von 35 bzw. 40 Betreuungen zu Grunde gelegt.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Eine detaillierte Übersicht zu den vorgeschlagenen Kontrollmechanismen siehe ebenda, S. 462 f

<sup>21</sup> Ebd. S. 437

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“, Betrifft: Betreuung 6, S. 110 f.



Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. hatte in seiner ausführlichen Stellungnahme<sup>24</sup> zu dem Abschlussbericht nachgewiesen, dass eine realistische Fluktuation bei maximal 10 % liegt. Diese Kritik wurde offenbar aufgegriffen und es wird nunmehr bei den im Gesetzentwurf ausgeführten Beispielen eine Fluktuation zwischen 7 % und 10 % zu Grunde gelegt.

Diese Anpassung an eine realistische Fluktuationsrate erfolgt aber um den Preis einer völlig realitätsfremden Erhöhung der Fallzahlen, die nunmehr 40 bis 50 beträgt (hierauf wird nachfolgend noch näher eingegangen).

Nun ist schon die aktuelle zeitbezogene Vergütung für einen tarifgebundenen Arbeitgeber nicht kostendeckend und hat Vereine zur Aufgabe gezwungen, weil kein ausreichender Ausgleich hergestellt werden konnte. Wie eine Vergütungsregelung, die eine Reduzierung der Ausgaben zum Ziel hat und fordert, gleichbleibende bzw. steigende Aufgaben mit im Durchschnitt über 20 % weniger vergütungspflichtigem Aufwand zu erledigen (dies ergibt sich dadurch, dass anstelle des arithmetischen Mittels der Median zugrunde gelegt wird; siehe hierzu untenstehende Tabelle 2), eine auskömmliche Situation für Vereine schaffen soll, ist nicht zu erkennen.

Für den freiberuflich tätigen Betreuer kann dies nur bedeuten, dass der Begriff der Auskömmlichkeit nicht an einem seiner Leistung und seinem Ausbildungsstand vergleichbaren Einkommen orientiert wird, sondern allenfalls der Sozialhilfefall des Betreuers verhindert werden soll.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass – wie die Bund-Länder-Arbeitsgruppe in ihrem Abschlussbericht ausgeführt hat - aus dem gesetzten Einkommen auch noch ca. 6.000,- € pro Jahr für fixe Sachkosten (Büromiete, Schreibkraft, mediale Ausstattung mit Telefon, Fax , PC u.a.) zu finanzieren sind.

- **Ermittlung der aktuellen Vergütung (Mittelwert)**

Der Vorschlag der Bund – Länder – Arbeitsgruppe basiert auf der Auswertung von 1808 als repräsentativ geltenden Fällen. Die aktuelle Vergütung wird durch die berechneten Mittelwerte (Tabelle 1) abgebildet. Für die Berechnung der Summe der dem Betreuer tatsächlich zur Verfügung stehenden durchschnittlichen Vergütung ist die Kenntnis der durchschnittlich geführten Zahlen der Betreuungen und die Zahl der im ersten Jahr geführten Betreuungen erforderlich.

---

<sup>24</sup> Stellungnahme vom 31.07.2003, S. 21 f



Tabelle 1: Aufgewendete Stunden im Monat (Mittelwerte)

	Lebenssituation	
	im Heim	zu Hause
1.-3. Monat	5,57	8,05
4.-6. Monat	4,94	6,96
7.-12. Monat	3,80	5,41
ab 12. Monat	2,78	4,27

- **Durchschnittliche Zahl der Betreuungen: 25 - 30 pro Betreuer**

Die Bund – Länder – Arbeitsgruppe hatte in ihrem Abschlussbericht keinen Wert für die Zahl der von einem Betreuer aktuell im Durchschnitt geführten Betreuungen genannt, in den Musterberechnungen aber 35 – 40 zugrunde gelegt, um ein für auskömmlich gehaltenes Einkommen zu erzielen. Nun wird im Gesetzentwurf an der Höhe des bereits im Abschlussbericht für auskömmlich gehaltenen Einkommens festgehalten. Da nun aber der Anteil der im ersten Jahr geführten Betreuungen auf ein realistisches Maß zurückgeführt wurde, mussten nun auf rechnerischem Wege die hieraus resultierenden Einkommenseinbußen durch eine Erhöhung der Fallzahl kompensiert werden, die nunmehr 40 bis 50 beträgt.

Unklar bleibt, weshalb zwar bei der Fluktuation, nicht aber bei den Fallzahlen eine Anpassung an die Realität eine Bezugnahme auf vorliegende Daten erfolgte.

So hat das ISG für einen vollzeitbeschäftigten Vereinsbetreuer eine durchschnittliche Fallzahl von 25 ermittelt, wobei das Spektrum von mindestens 10 bis maximal 69 Betreuungen je Vereinsbetreuer reicht.<sup>25</sup>

Zur Zahl der von Rechtsanwälten und -anwältinnen geführten Betreuungen wurden zum einen Gerichte befragt, nach denen von dieser Berufsgruppe zwischen einer und 33 Betreuungen geführt werden und der Durchschnitt bei 7,2 Betreuungen liegt. Bei den mit Rechtsanwälten und -anwältinnen im Rahmen von Fallstudien geführten Gesprächen wurde ein Spektrum von 20 bis 60 Betreuungen angegeben.<sup>26</sup>

Daneben wurden im Rahmen dieser Studie nur noch die Zahl von Behörden bzw. Behördenmitarbeitern geführten Betreuungen erhoben, nicht jedoch die Zahl der von anderen freiberuflich tätigen Betreuern.

Einen Orientierungsrahmen für die Anzahl der von freiberuflich tätigen Betreuern geführten Betreuungen gibt die vom Institut für Freie Berufe (IFB) vorgenommene Auswertung einer Mitgliederbefragung des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/-innen, bei der die Zahl der Betreuungen aber nur in Zehnerschritten von weniger als 10 bis über 51 Betreuungen an-

<sup>25</sup> Sellin / Engels, a.a.O., S. 66, einbezogen waren die Daten aus der Befragung von 116 Vereinen

<sup>26</sup> Ebd., S. 67



gegeben wird. Danach hatten rund 70 % der freiberuflich tätige Berufsbetreuer bis zu 30 Betreuungen.<sup>27</sup>

Mithin ist davon auszugehen, dass gegenwärtig einem Vollzeit tätigen Berufsbetreuer im Durchschnitt zwischen 25 und 30 Betreuungen übertragen worden sind.

Wird noch der Durchschnitt der für die Jahre 2 - 5 ermittelten Werte berechnet, ergibt sich bei 25 Betreuungen unter der Annahme, dass 10 % der Betreuungen im ersten Jahr geführt werden, eine vom Betreuer erbrachte Arbeitsleistung von 1.116,52 Stunden. Die Summe der Einnahmen aus der Vergütung beträgt 34.612,00 Euro. Für 30 Betreuungen ergibt sich eine Arbeitsleistung von 1.339,83 Stunden und damit 41.534,73 Euro Einnahme aus der Vergütung (und würde damit unterhalb des Betrages liegen, der nach den Modellrechnungen des Abschlussberichts wie auch des Gesetzentwurfs als „auskömmlich“ anzusehen ist).

- **Pauschale Vergütung reduziert auf den Median**

Der Gesetzentwurf übernimmt den Vorschlag aus dem Abschlussbericht der Bund – Länder – Arbeitsgruppe, bei dem für die pauschale Vergütung nicht der Mittelwert, sondern der Median als Bezugspunkt gewählt wurde. Gerechtfertigt wird dies mit dem Argument, dass der Einfluss extremer Werte minimiert werden soll und die Pauschale gerecht sein soll und lediglich einen Grossteil der Fälle abzubilden hat. Diese Vorgehensweise wäre auch nicht zu beanstanden, wenn entweder extreme Werte aus sachlichen Gründen nicht vorkommen dürften oder eine entsprechende Öffnung (s.o.) eine höhere Vergütung für sehr aufwändige Fälle ermöglichen würde. Sachliche Gründe, die eine Begrenzung des Aufwandes rechtfertigen würden, sind weder bekannt noch vorgetragen. Eine Öffnung ist nicht vorgesehen. Die Bezugnahme auf den Median verweigert dem Betreuer somit durchschnittlich deutlich mehr als 20 % der Vergütung seiner bisher erbrachten Arbeitsleistung (Tabelle 2).

Als Argumente für die faktisch vorgesehene Reduzierung der anzuerkennenden Arbeitsleistung sind anzunehmen, dass

- die Kostensteigerung durch Übernahme sozialer Leistungen,
- die Bildung von Rundungsdifferenzen im bisherigen System,
- die Abrechnung nicht erbrachter Leistungen

verhindert werden sollen.

---

<sup>27</sup> Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e.V. (Hg.): Situation und Perspektiven der Professionalisierung von Berufsbetruern, Hamburg, o.J. (2002), S. 67; einbezogen sind hierbei die Angaben von 822 freiberuflich tätigen Brufsbetruern.



Tabelle 2:  
Unterschied vom vorgeschlagenen Medien zum Mittelwert in %

Zeitraum	Betroffener lebt in Einrichtung			Betroffener lebt zu Hause		
	Stunden je Monat		%	Stunden je Monat		%
	Mittelwert	Vorschlag (Median)		Mittelwert	Vorschlag (Median)	
1. bis 3. Monat	5,57	4,5	80,79	8,05	7,0	86,96
4. bis 6. Monat	4,94	3,5	70,85	6,96	5,5	79,02
7. bis 12. Monat	3,79	3,0	79,16	5,41	5,0	92,42
Vorschlag ab 2. Jahr Mittelwert 2.-5. Jahr	2,78	2,0	71,94	4,27	3,5	81,97

Erläuterung: Die Tabelle enthält jeweils die Mittelwerte (arithmetisches Mittel) und den Median zu den Fallgruppen. Der Prozentwert weist den Anteil der Arbeitszeit aus, der durch den Median im Vergleich zum Mittelwert erfasst wird.

Eine Untersuchung, welche quantitative Aussagen zu den genannten Aspekten ermöglichen würde, ist nicht vorgelegt worden. Eine Bewertung der Kostensteigerung durch Übernahme sozialer Leistungen würde eine klare Abgrenzung betreuungsrechtlicher Leistung gegen soziale Leistung erfordern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Erbringen einer sozialen Leistung gegenüber der rechtsgeschäftlichen Vertretung mit dem Ziel, diese Leistung durch Dritte zu erhalten, oft mit weniger Aufwand verbunden ist. Betreuer handeln hier anerkanntermaßen ökonomisch.

Bei der Bildung von Rundungsdifferenzen wurde in dem diesem Modell zugrundeliegenden Abschlussbericht angenommen, dass immer nach oben gerundet werde. Abrundungen oder die Vernachlässigung von Kleinigkeiten in der Abrechnung werden nicht berücksichtigt.

#### 4. Die Folgen der vorgeschlagenen Pauschalierung

Der Vorschlag wird im Gesetzentwurf ausgewiesen als Mischkalkulation. Die Handhabung ist unzweifelhaft einfach und vermeidet Streitigkeiten. Kriterien für eine Öffnung zu einer höheren Vergütung (Ausnahmetatbestände) sind nicht vorhanden. Eine wie auch immer geartete Öffnung würde zwangsläufig Streitfragen nach sich ziehen. Es ist demnach unzulässig, die Vergütung zu erhöhen, wenn im Einzelfall die pauschale Vergütung kein angemessenes Entgelt darstellt. Anderer-



seits ist es unzulässig, die Vergütung zu kürzen, wenn lediglich ein geringerer Aufwand nötig war. Der Betreuer hat die ihm übertragene Aufgabenstellung ungeachtet des damit verbundenen Aufwandes zu erfüllen. Über die Erledigung seiner Aufgaben hinaus darf nicht erwartet werden, dass er die pauschal bemessene Stundenzahl ausschöpft.

- **Die pauschale Regelung der Vergütung zwingt den Betreuer, enge Grenzen des Leistungsgeschehens zu setzen.**

Derzeit liegt das durch den Aufwand bedingte Kostenrisiko im Justizhaushalt (also beim Auftraggeber). Die vorgeschlagene pauschale Vergütung verlagert die aus dem Umfang der Tätigkeit des Betreuers entstehenden wirtschaftlichen Konsequenzen auf den Betreuer. Betreuer werden gezwungen, die bisher erbrachte Arbeitsleistung pro Betreuung um durchschnittlich über 20 % zu reduzieren (vgl. Tab. 2). Der Betreuer wird den Umfang seiner Leistung vor allem bei aufwändigen Betreuungen so weit reduzieren, wie er eben noch kann, ohne den Auftrag zu verlieren und ohne dass unkalkulierbare Haftungsrisiken entstehen. Es ist nicht zu erwarten, dass dies von den bisher Beteiligten bzw. Betroffenen ohne weiteres hingenommen wird. Zu erwarten sind Konflikte, welche dann von den Gerichten im Betreuungsverfahren als Beschwerden oder im Zivilverfahren als Haftungs- bzw. Regressforderungen gegen den Betreuer zu bearbeiten sind.

- **Die pauschale Regelung der Vergütung vernachlässigt den steigenden Aufwand durch die Erforderlichkeit zur rechtsgeschäftlichen Vertretung nach Änderung im System der Sozialen Sicherheit.**

In den letzten Jahren war nicht nur die Steigerung der Kosten im Verhältnis zur Anzahl der Fälle zu beobachten. Festzustellen ist, dass auch die Kosten je Fall gestiegen sind. Hauptgründe für diese Kostensteigerung sind die zunehmende Komplexität des sozialen Leistungssystems, die Privatisierung, Ausgliederung und Reduzierung von Einzelleistungen aus der Sozialversicherung und der sozialen Versorgung. Beispiele hierfür sind die Pflegeversicherung, die Grundsicherung, Reduzierung der Leistungen im SGB III, Pflegewohngeld, Änderung der Grundsätze in der Eingliederungshilfe etc.. Dieser Trend hat sein Ende noch nicht gefunden. Aktuell sind weitere Änderungen in der Diskussion (Regelungen zum persönlichen Budget, Ausgliederung des Zahnersatzes, Krankengeld oder anderer Leistungen aus der Krankenversicherung; höhere und zusätzliche Eigenanteile; Kürzung des Bezuges von Arbeitslosengeld etc.). Der dann entstehende zusätzliche rechtsgeschäftliche Handlungsbedarf (z.B. Abschluss von Vorsorgeverträgen, Geltendmachung von Unterhalts- und/oder Sozialleistungen durch früher eintretende Bedürftigkeit) wird dem Betreuer aufgebürdet, ohne dass eine Anpassung der Vergütung erfolgen kann.



- **Die Umkehr der Qualitätsdiskussion**

Die bisherige Qualitätsdiskussion hat sich überwiegend mit der Frage beschäftigt, welche Tätigkeiten nicht bzw. nicht mehr in den Aufgabenkreis des Betreuers fallen. Damit verlief die Diskussion an der oberen Grenze der Handlungsbefugnis des Betreuers. Zukünftig wird diese Diskussion unter umgekehrten Vorzeichen zu führen sein. Die Fragestellung lautet, welche Angelegenheiten sind vom Betreuer mindestens zu erledigen. Diskutiert wird damit, bis zu welcher Grenze betreuungsrechtliche Tätigkeit reduziert werden kann bzw. an welcher Stelle betreuungsrechtlicher Handlungsbedarf entsteht. Die oben beschriebenen Unterschiede in Leistungsanforderungen und Leistungsgeschehen machen klar, dass der Abstand zwischen Minimum und Maximum erheblich sein kann.

- **Das Haftungsrisiko wird größer!**

Unter den Bedingungen der bisherigen Vergütungsregelung reduziert die Einflussnahme unterschiedlichster Stellen auf das Leistungsgeschehen die Haftungsrisiken für den Betreuer. Insbesondere kann dem Betreuer kein eigenes wirtschaftliches Interesse daran nachgesagt werden, Tätigkeiten zu unterlassen oder mit zu geringem Aufwand zu betreiben.

Die pauschale Vergütung hat zur Folge, dass der Betreuer bemüht sein wird, seine Aufgabenstellung möglichst eng zu verstehen und den Einsatz persönlicher und sachlicher Ressourcen so gering wie möglich zu halten. Zudem hat er ein Interesse daran, möglichst viele Tätigkeiten durch andere Professionen erledigen zu lassen und nur das Notwendigste selbst zu machen. Haftungsverfahren werden nicht mehr nur den fachlich fehlerhaften, gar fahrlässig handelnden, aber im Prinzip bemühten Betreuer zum Gegenstand haben. Es wird nicht lange dauern, bis dem Betreuer vorgeworfen wird, seine Tätigkeit unrechtmäßig reduziert zu haben, um sich einen wirtschaftlichen Vorteil zu verschaffen. Ebenso wird er sich gegen den Vorwurf wehren müssen, zu Unrecht Mittel des Betreuten zur Finanzierung der Erledigung einzelner Aufgaben durch Dritte verbraucht zu haben, da die Erledigung eben dieser Aufgabe durch die Pauschale nicht mehr abgedeckt war.

- **Die pauschale Vergütung zerstört die bestehende betreuungsrechtliche Infrastruktur.**

Die Pauschale ist als "Mischkalkulation" konzipiert und funktioniert nur bei einer Mischung von vielen weniger aufwändigen Fällen mit wenigen Fällen, die einen hohen Aufwand verursachen. Der Betreuer hat somit ein Interesse, an „einfachen“ mit wenig Aufwand verbundenen Fällen fest zu halten<sup>28</sup>. Die zeitbezogene Vergütung bietet dagegen keine Motivation, an Fällen mit geringem Aufwand festzuhalten. Unter den aktuellen Bedingungen wird der Berufsbetreuer lieber wenige schwierige Betreuungen mit hohem Aufwand führen wollen. Die Aufwendungen je Fall für nicht abzurechnende Rüstzeiten (Büro; Abrechnungen) und allgemeine Kosten (z.B.

---

<sup>28</sup> s. auch Haase, D. u.a., a.a.O. S. 28



Versicherung) sind weitgehend vom Aufwand unabhängig. Der Betreuer ist daher bemüht den „einfachen“ weniger aufwändigen Fall abzugeben. Die Abgabe „einfacher“ Fälle ist zudem anerkanntes Qualitätsmerkmal.

- **Die als "Mischkalkulation" konzipierte pauschale Vergütung kann das Verhältnis von beruflichen zu ehrenamtlichen Betreuern „negativ“ beeinflussen**

Es gibt eine Reihe von Kommunen und Amtsgerichtsbezirken, in denen regelmäßig sehr viele sozial engagierte Bürger als ehrenamtliche Betreuer gewonnen werden (mit Anteilen von ehrenamtlich geführten Betreuungen von 85 Prozent und mehr). Hier werden beruflich tätige Betreuer überwiegend nur dann bestellt, wenn die Übernahme der Betreuung Ehrenamtlichen in der Regel nicht zuzumuten ist. Abgaben an Ehrenamtliche erfolgen so bald wie möglich. Die beruflich tätigen Betreuer führen somit überwiegend die schwierigen und zeitaufwändigen Betreuungen, selten mehr als 25. In diesen Kommunen und Amtsgerichten wird sich die als „Mischkalkulation“ konzipierte Pauschalierung negativ auswirken. Entweder dadurch, dass (a.) die beruflich tätigen Betreuer keine „einfachen“ Betreuungen erhalten, da ja hierfür genügend Ehrenamtliche zur Verfügung stehen (es gibt Kommunen und Amtsgerichte mit „Wartelisten“ für engagierte Bürger). Die Einnahmen der beruflich tätigen Betreuer würden sich - wie weiter oben dargestellt - deutlich reduzieren und wären nicht mehr auskömmlich. Oder aber dadurch, dass (b.) die beruflich tätigen Betreuer mehr Betreuungen (im Sinne der „Mischkalkulation“ dann die „einfacheren“) als bisher erhalten. Die Trennlinie zwischen beruflicher und ehrenamtlicher Tätigkeit wird nicht mehr deutlich genug erkennbar sein. Das werden die sozial engagierten Bürger nicht verstehen können. Die Motivation zur Übernahme von ehrenamtlichen Betreuungen wird dadurch deutlich zurückgehen. Infolge dessen auch die bisherige Bereitschaft der Kommunen, Amtsgerichte und Betreuungsvereine, weiterhin in die bisher erfolgreichen Querschnittskonzepte zu investieren.

- **Die pauschale Vergütung verhindert Spezialisierung**

Ein großer Teil der Betreuer hat sich auf bestimmte Personengruppen spezialisiert. Spezialisierung hat den Vorteil, in erheblichem Umfang fachliche und strukturelle Synergieeffekte nutzen zu können.

Teilweise haben sich Betreuer dort, wo nicht genügend ehrenamtliche Betreuer gewonnen werden konnten, auf die Übernahme von Betreuungen mit geringem Aufwand (insbes. im Heim) spezialisiert. Die Fallzahl ist hoch und örtlich konzentriert. Diese Verfahrensweise ermöglicht eine ökonomische Gestaltung des Leistungsgeschehens.

- **Wird es die „einfachen“ mit wenig Aufwand verbundene Betreuung noch geben?**

Es ist zu erwarten, dass die Förderung der Vorsorgevollmacht, die Vertretungsbefugnis und andere Maßnahmen insbesondere auf „einfache“ Fälle Wirkung entfalten. Die Bearbeitung von Betreuungsverfahren, die z.B.



durch schwere Konflikte im sozialen Umfeld, soziale Isolation oder die psychiatrische Erkrankung des betroffenen Menschen gekennzeichnet sind, wird im Verhältnis zu Gesamtzahl entsprechend zunehmen. Hinzu kommen Verfahren, welche sich mit den Konflikten zwischen Vollmachtgeber/Vertretenem und dem Vollmachtnehmer/Vertreter beschäftigen müssen. Es ist damit fraglich, ob zukünftig eine für die Mischkalkulation ausreichende Zahl weniger aufwändiger Fälle von Berufsbetreuern zu führen ist.

- **Die pauschale Vergütung führt zu groben Ungerechtigkeiten**

Tatsache ist, dass die Streuung zwischen viel und wenig Aufwand sehr groß ist. Viele Betreuer sind mit einer geringeren Anzahl aufwändiger Fälle beschäftigt. Im Verhältnis hierzu sind wenige Betreuer mit einer größeren Zahl weniger aufwändiger Fälle befasst. Diesen Betreuern ist es nicht möglich, zu einem Stichtag die Mischkalkulation herbei zu führen.

Die Folge der Einführung der vorgeschlagenen Pauschalierung würde sein, dass sich die Betreuer, die vorrangig aufwändige und daher insgesamt nicht mehr als 30 Betreuungen führen, mittelfristig deutliche Einkommenseinbußen hinzunehmen haben, während Betreuer mit mehr als 70 Betreuungen ohne eigenes Zutun mit Einkommenszuwächsen belohnt werden

- **Die Umstrukturierung auf eine Mischkalkulation erfordert längeren Vorlauf**

Die Umstrukturierung auf eine Mischung unterschiedlich aufwändiger Fälle erfordert einen längeren Zeitraum. Durch die pauschale Vergütung ändert sich der Arbeitsauftrag des Betreuers nicht. Er hat seine Arbeitsleistung ohne Rücksicht auf die Höhe der Vergütung weiter zu erbringen. Führt er wenige aufwändige Fälle, kann der Ausgleich nur über einen längeren Zeitraum durch Beendigung und Neubestellung erreicht werden. Die Umstrukturierung dürfte Jahre dauern und den Betreuer vor dem Erreichen der „tragfähigen Mischkalkulation“ aus wirtschaftlichen Gründen zur Aufgabe seiner Tätigkeit zwingen. Damit benachteiligt die pauschale Vergütung insbesondere Betreuer, die sich auf schwierige und aufwändige Betreuungen spezialisiert haben und zwingt sie zur Aufgabe ihrer Tätigkeit.

- **Fachkenntnisse gehen verloren**

Gerade die Fachkenntnisse erfahrener und spezialisierter Betreuer werden bei dem zu erwartenden relativen Anstieg konfliktträchtiger Betreuungen benötigt. Es sind gerade diese Betreuer, die helfen, ökonomische Zielsetzungen umzusetzen. Die neuesten Zahlen zu den Kosten im Betreuungswesen zeigen, dass der Kostenanstieg trotz einer wiederum deutlich ge-



stiegenen Zahl von Betreuungen insgesamt nahezu gestoppt werden konnte<sup>29</sup>. Das bestehende System funktioniert.

Der Gesetzgeber sollte aus den schlechten Erfahrungen der Wirtschaftsbetriebe mit der Ausgliederung „teurerer“ Fachkräfte zugunsten „billiger“ unerfahrener Mitarbeiter lernen. Hier ging ein wertvoller Erfahrungsschatz verloren und die Fortschreibung fachlichen Wissen wurde und ist gefährdet. Diese Fehler zu reparieren, erfordert höhere Investitionen als zuvor an Einsparungen erzielt werden konnte.

- **Kompensation von Einkommenseinbußen durch höhere Fallzahlen?**

Berufsbetreuer müssen künftig mehr Betreuungen übernehmen, um ihr bisheriges Einkommensniveau zu sichern. Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. geht davon aus, dass die hieraus resultierenden Probleme bezüglich der Existenzsicherung der beruflich tätigen Betreuer detailliert von den Berufsverbänden aufgezeigt werden. Daneben ist aber vor allem auch der qualitative Aspekt zu berücksichtigen, dass eine höhere Fallzahl auch die Möglichkeiten zu einer an Wünschen und Wohl der Betreuten orientierten flexiblen Unterstützung einschränkt. In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, dass einige Vormundschaftsgerichte bislang im Rahmen einer „Selbstverpflichtung“ beruflich tätigen rechtlichen Betreuern maximal 30 Betreuungen übertragen haben, damit diese dem Gebot der an Wünschen und Wohl des Betreuten orientierten persönlichen Betreuung Rechnung tragen können. Diese Gerichte müssten dann entweder ihre Selbstverpflichtung aufgeben oder die Betreuer hätten auf längere Sicht deutlich spürbare Einkommenseinbußen hinzunehmen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Stundensätze für die beruflich tätigen Betreuer seit dem 1.1.1999 unverändert geblieben sind und diese Berufsgruppe mithin von der allgemeinen Einkommensentwicklung „abgekoppelt“ wurde.

- **Vereinsbetreuer: Ohne drastische Fallzahlerhöhung völlig unzureichende Refinanzierung**

Die vorgeschlagenen Pauschalsätze haben vor allem auf die Betreuungsvereine gravierende negative Auswirkungen: Bei den bestehenden Betreuungsvereinen handelt es sich nahezu durchgängig um tarifgebundene Arbeitgeber. Bei einem derartigen Einschnitt in die Refinanzierungsmöglichkeit der Vereine durch die von ihren Mitarbeitern geführten Betreuungen ist davon auszugehen, dass sich der bereits begonnene Prozess der Auflösung von Betreuungsvereinen künftig beschleunigen wird. Dies zieht zwangsläufig negative Wirkungen bei der Gewinnung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer nach sich.

---

<sup>29</sup> BMJ, Verfahren nach den Betreuungsgesetz, Ergebnisse für das Jahr 2002



- **Schwierige und zeitaufwändige Betreuungen:  
Die Behörde als Ausfallbürge**

Unter Berücksichtigung des Haftungsrisikos auf der einen und wirtschaftlicher Aspekte auf der anderen Seite, wird die Bereitschaft von fachlich qualifizierten Berufsbetreuern zur Übernahme bzw. Fortführung von zeitaufwändigen Betreuungen drastisch zurückgehen. Neben der bereits genannten Folge des Verlusts von spezifischen Kompetenzen wird dies auch zu einer Verschiebung von Finanzierungslasten führen, wenn künftig vermehrt auf die Gestellungspflicht der örtlichen Betreuungsbehörde zurückgegriffen wird und diese mit eigenem Personal einspringen muss.

## **5. Fazit und Gesamtbewertung**

Auch nach eingehender Prüfung wird das vorgeschlagene System der pauschalen Vergütung abgelehnt. Es ist offenkundig ausschließlich an dem Ziel einer „wesentlichen Senkung der Kosten“ ausgerichtet und basiert auf einer Absenkung des durchschnittlich pro Betreuten und Monat verfügbaren Zeitbudgets des beruflich tätigen rechtlichen Betreuers.

Die Bund – Länder – Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ bezieht sich bei der Argumentation auf vergleichbare Regelungen bei den Ärzten, den Rechtsanwälten, den Notaren, den Architekten und Ingenieuren und übergeht dabei, dass für diese Berufsgruppen die Vergütung nicht auf der Grundlage von Fallpauschalen, sondern Vergütungs- bzw. Gebührenordnungen erfolgt, die keine zeitlich definierten Fallpauschalen enthalten. Im Übrigen handelt es sich bei diesen Berufsgruppen im Unterschied zur Tätigkeit des Betreuers um über lange Zeiträume gewachsene Berufsbilder. Alle der genannten anderen Berufe verfügen in hohem Maß über allgemein anerkannte Qualitätskriterien hinsichtlich der Struktur, der Arbeitsprozesse und der erwarteten Ergebnisse. Der mit der Erledigung der jeweiligen Aufgabenstellung verbundene durchschnittliche Aufwand ist untersucht, damit bekannt und oft erprobt. Es besteht eine verlässliche Grundlage für die Vergütung. Die vorhandenen Standards ermöglichen dem Patienten, Mandanten oder Kunden eine Kontrolle des Leistungsgeschehens. Konflikte können über installierte Beschwerde- und Rechtsmittelinstanzen bearbeitet werden. Eine weitere Gemeinsamkeit dieser Berufe ist die grundsätzliche Möglichkeit, in begründeten Fällen von der in der jeweiligen Vergütungsordnung vorgesehenen Vergütungsregelung abzuweichen und gesonderte Regelungen zu treffen.

Zudem ist nicht erkennbar, dass die Einführung des vorgeschlagenen pauschaliereten Vergütungssystems von einem notwendigen System von Maßnahmen zur Qualitätssicherung und -kontrolle begleitet werden kann, weil hierfür die notwendigen Grundlagen erst noch geschaffen werden müssen.

Vor diesem Hintergrund plädiert der Vormundschaftsgerichtstag e.V. dafür, das bisherige System der zeitbezogenen Vergütung beizubehalten. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass nach den für das Jahr 2002 vorliegenden Daten<sup>30</sup> der Anstieg der Betreuungskosten deutlich gebremst werden konnte und in einigen Ländern sogar eine rückläufige Entwicklung aufweist. Dies kann auch als Hinweis auf

---

<sup>30</sup> BMJ, Verfahren nach dem Betreuungsgesetz, Ergebnisse für das Jahr 2002



die Funktions- und Leistungsfähigkeit des gegenwärtigen Systems gedeutet werden.

Gleichzeitig sieht er dringenden Bedarf, das bisherige Verfahren der Prüfung des Vergütungsanspruchs und der Vergütungsfestsetzung zu einem Verfahren weiterzuentwickeln, das eine qualifizierte Kontrolle ermöglicht (Betreuungsplanung einschließlich der Entwicklung eines Systems der Leistungs- und Verlaufsdocumentation, das Transparenz ermöglicht).

Die Entwicklung der vorstehend genannten Standards ist zwingende Voraussetzung, um in einem weiteren Schritt in Verbindung mit entsprechenden rechtstatistischen Untersuchungen eine Pauschalierung - beispielsweise für Leistungskomplexe – prüfen und ggf. einführen zu können.

## **Zu Artikel 4 Änderung des Rechtspflegergesetzes**

### **Zur Nr. 2 Übertragung von richterlichen Aufgaben auf die Rechtspflegerschaft**

Die Einfügung eines § 19 in das Rechtspflegergesetz sieht vor, die Landesregierungen zu ermächtigen, bestimmte Richtervorbehalte ganz oder teilweise aufzuheben und grundsätzlich alle Aufgaben des Vormundschaftsgerichts in Betreuungssachen auf den Rechtspfleger zu übertragen. Eine Ausnahme soll nur für die verfassungsrechtlich den Richter zwingend vorbehaltenen Entscheidungen gelten. Im Kern zielt der Vorschlag darauf, die Bestellung und Entlassung eines Betreuers sowie die personenrechtlichen Entscheidungen auf den Rechtspfleger zu übertragen; dem Richter vorbehalten bleiben sollen nur die Genehmigungen nach §§ 1903 bis 1906 BGB. Dadurch sollen Effizienzgewinne innerhalb des Betreuungsverfahrens entstehen.

1. Es ist zu vermuten, dass *keine Effizienzgewinne* entstehen, da es in einer erheblichen Zahl von Fällen zu Doppelbelastungen von Richtern und Rechtspflegern kommt.

Die Erfahrung lehrt, dass ein Verfahren zur Bestellung eines Betreuers häufig anlässlich einer Maßnahme eingeleitet wird, die nach §§ 1903 – 1906 BGB genehmigungspflichtig ist. Legt man die entsprechenden Zahlen aus dem Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ zugrunde (I.), dürfte der Vorschlag in einer erheblichen Zahl von Fällen zu einer bisher nicht bestehenden gespaltenen Zuständigkeit von Richter (für die Genehmigung) und Rechtspfleger (für die Bestellung eines Betreuers) führen. Das vom Bericht als ineffizient kritisierte Nebeneinander von Richter und Rechtspfleger wird daher nicht vermieden, sondern nur in einen anderen Bereich verschoben.

Eine Auszählung an einem westdeutschen Großstadtgericht hinsichtlich der im ersten Halbjahr 2003 neu eingegangenen Verfahren ergab, dass nach den vorstehenden Überlegungen 58,2 % dieser Verfahren eine Richterbeteiligung zwingend erforderten.

Anlass für die insgesamt 382 ausgezählten Verfahren war



- in 7,6 % der Verfahren die Genehmigung von geschlossenen Unterbringungen,
- in 23,2 % der Verfahren die Genehmigung sonstiger freiheitsentziehender Maßnahmen,
- in 6,4 % der Verfahren die Schaffung einer Rechtsgrundlage für medizinische Eingriffe und
- in 0,6 % der Verfahren die Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts.
- In 50,9 % der Verfahren erfolgten Anhörung und Entscheidung durch den Richter im Eildienst, weil Regelungen zu treffen waren, die keinen längeren Aufschub duldeten. Die o.a. Summe von 58,2 % der Verfahren ergibt sich daraus, dass Mehrfachnennungen möglich waren.

Angesichts dieser Zahlen muss damit gerechnet werden, dass es bei einer weitgehenden Übertragung von Aufgaben auf den Rechtspfleger zu einer Verschärfung des von der Kommission kritisierten ineffizienten Nebeneinanders von Richter und Rechtspfleger kommt.

2. Gegen die vorgeschlagene Übertragung der Aufgaben des Vormundschaftsgerichts auf den Rechtspfleger sprechen jedoch vor allem gravierende **verfassungsrechtliche Bedenken**. Die Regelung lässt außer Acht, dass das Vormundschaftsgericht die Aufgabe hat, den Rechtsschutz des Betroffenen sowohl bei der Bestellung eines Betreuers als auch während des laufenden Betreuungsverfahrens zu gewährleisten. Gerade die Personen, für die ein Betreuer bestellt werden kann, sind nämlich aufgrund ihrer psychischen Krankheit oder Behinderung in aller Regel nicht in der Lage, sich selbst gegen Grundrechtseingriffe zu wehren und ein Gericht anzurufen. Dieser Rechtsschutz ist durch den Richter zu gewähren (Art. 92 GG) und muss effektiv sein, d.h. er muss eingreifen, bevor die Grundrechtsverletzung irreversibel ist. Das hat das BVerfG in seinem Beschluss vom 18.01.2000 (BVerfGE 101, 397) ausdrücklich festgestellt.

Eine Übertragung auf den Rechtspfleger ist daher nicht nur bei gravierenden Grundrechtseingriffen ausgeschlossen, sondern **bei allen irreversiblen Grundrechtseingriffen**. Dazu gehören insbesondere

- die Bestellung eines Betreuers;
- alle personenrechtlichen Maßnahmen, einschließlich der Genehmigungen nach §§ 1903 bis 1906 BGB, und
- die Entlassung des Betreuers, da diese mit der Entscheidung sachlich untrennbar verbunden ist, ob ein neuer Betreuer zu bestellen ist.

Die Übertragung dieser Aufgaben des Vormundschaftsgerichts auf den Rechtspfleger würde den Rechtsschutz der besonders schutzbedürftigen psychisch Kranken oder Behinderten in diskriminierender Weise verkürzen. Der Gesetzgeber hat sie deshalb bisher aus gutem Grund dem Richter vorbehalten.

3. Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. vertritt daher die Auffassung, dass die genannten Aufgaben dem Richter vorbehalten bleiben müssen. Dies schließt eine Übertragung von Aufgaben auf den Rechtspfleger im laufenden Betreuungsverfahren allerdings nicht von vornherein aus, da hier – anders als bei der Bestellung und Entlassung eines Betreuers oder den personenrechtlichen Entscheidungen



gen – nicht in jedem Fall irreversible Grundrechtseingriffe zu befürchten sind. Zu denken wäre an den Betreuerwechsel ohne Änderung des Aufgabenkreises oder die Neubestellung eines Ersatz- oder Ergänzungsbetreuers.

5. Daneben hält es der Vormundschaftsgerichtstag e.V. für dringend geboten, dafür Sorge zu tragen, dass die Befassung mit betreuungsrechtlichen Fragestellungen in der Ausbildung und Praxis der Richterschaft einen höheren Stellenwert und eine der Komplexität der Aufgabe angemessene Anerkennung findet.

In diesem Zusammenhang ist außerdem die Empfehlung aus der Niedersächsischen Studie zu berücksichtigen:

„Vorrangig erfahrene RichterInnen sollten längerfristig mit Betreuungen befasst sein. In der Kritik steht die oftmals nur kurzfristige Richtertätigkeit im Betreuungsdezernat. Schnelle Richterwechsel schaffen wiederholt Kommunikationsprobleme sowohl im Verhältnis zu den Rechtspflegern als auch zu den Betreuungsbehörden. Eine längere Verweildauer am Gericht würde sich kostengünstig auf das Verfahren auswirken, weil die Angemessenheit des Einsatzes professioneller Betreuer und mögliche Betreuungsabgaben an Ehrenamtliche aufgrund besserer Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten eher überprüft würden.“<sup>31</sup>

## **Zu Artikel 6: Änderung des Gesetzes über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit**

### **Zu Nr. 2 Verfahrenspflegschaft (Änderung § 67 FGG)**

Ein Regelungsbedarf für eine Gesetzesänderung besteht nicht. Bereits nach geltendem Recht ist die Bestellung von ehrenamtlich tätigen Verfahrenspflegern möglich. Ob die vorgeschlagene Betonung der Ehrenamtlichkeit im Übrigen zu einer Änderung der Bestellungspraxis führt, ist fraglich.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Ehrenamtlichen in der Regel Aufgabe und Handlungsmöglichkeiten des Verfahrenspflegers unbekannt sein. Ihre Bestellung dürfte nur in Betracht kommen, wenn eine qualifizierte Beratung insbesondere durch Betreuungsvereine gewährleistet ist.

### **Zu Nr. 3: Einholung von Gutachten (Änderung in § 68 b Abs. 1 FGG)**

Im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ war die Problematik erörtert worden, ob – wie es dort hieß – in Fällen „eindeutiger Betreuungsbedürftigkeit“ von der Einholung eines ärztlichen Sachverständigen-gutachtens abgesehen werden könne und zur Feststellung eines Krankheitsbildes die Einholung eines ärztlichen Attestes ausreichend sei.

---

<sup>31</sup> Haase, D. u.a., a.a.O., S. 41



Es wird ausdrücklich begrüßt, dass derartige Erwägungen keinen Niederschlag im Gesetzentwurf gefunden haben. Die Einholung eines Sachverständigengutachtens ist auch weiterhin – ungeachtet der in § 68 b Abs. 1 FGG Satz 1 und 3 FGG geregelten Ausnahmefälle - zwingend geboten.

Bereits im Abschlussbericht wurde auf die Schwierigkeiten einer Definition „eindeutiger Betreuungsbedürftigkeit“ eingegangen. Außerdem war dort als Voraussetzung für das Absehen von einer Einholung eines entsprechenden Gutachtens gefordert worden, dass das Krankheitsbild hinreichend sicher diagnostiziert werden kann. Der Vormundschaftsgerichtstag e.V. weist dazu auf den von der Bundesregierung vorgelegten „Vierte(n) Bericht zur Lage der älteren Generation“ hin (Bundestags-Drucksache 14/8822 vom 18. April 2002). Dieser enthält eine Zusammenstellung von Erkenntnissen aus nationalen und internationalen Studien zur Zuverlässigkeit ärztlicher Diagnostik bei der häufig eine Betreuung erfordernden Demenz. Die Ergebnisse können insgesamt nur als erschreckend bezeichnet werden und belegen eine in hohem Maße „ungenügende Treffsicherheit“ bei der Diagnose der Demenz (a.a.O., S. 226 f.).

Vor diesem Hintergrund ist auch die nunmehr angedachte Einfügung in § 68 b Abs. 1 FGG abzulehnen. Danach kann von der Einholung eines Gutachtens abgesehen werden kann, soweit durch Verwertung eines durch einen Sachverständigen nach Anhörung und persönlicher Untersuchung in einem anderen Verfahren erstellten Gutachtens festgestellt werden kann, inwieweit eine psychische Krankheit oder eine geistige oder seelische Behinderung vorliegt (§ 68 b Abs. 1 Satz 2 E).

Die vorgeschlagene Regelung beachtet nicht, dass nach § 1896 BGB nicht nur eine Feststellung einer Krankheit oder Behinderung erforderlich ist. Vielmehr ist auch zu klären, ob und inwieweit aufgrund dieser Erkrankung die Fähigkeit der Besorgung eigener Angelegenheiten fehlt. Der Gesetzgeber hat es – wie die derzeitige Regelung in § 68 b Abs. 1 Satz 5 FGG zeigt -, als Aufgabe des Sachverständigen angesehen, sich aus seiner fachkundigen Sicht zu *dieser* Kausalität und zur Betreuungsbedürftigkeit zu äußern. Eine entsprechende Stellungnahme wird in einem Gutachten, das in einem anderen Verfahren mit differierender Fragestellung eingeholt worden ist, jedenfalls in der Regel fehlen. Andere, nach dem Amtsermittlungsgrundsatz (§ 12 FGG) zur Feststellung der Betreuungsbedürftigkeit heranzuziehenden Erkenntnisquellen machen die Einholung eines Gutachtens nicht entbehrlich.

Als bedenklich erweist sich auch die vorgeschlagene Regelung in § 68 b Abs. 1 Satz 5 FGG (E), wonach mit Einverständnis des Betroffenen unter den Voraussetzungen des Satzes 2 auf eine Begutachtung insgesamt verzichtet werden kann, wenn die sonstigen Voraussetzungen für die Bestellung eines Betreuers zweifellos feststehen. Hier ist insbesondere nicht ersichtlich, welche Kriterien vorliegen müssen, um ein Einverständnis als wirksam zu erachten.



## **Anlage 1**

### **1. Zur Entwicklung der Zahl der Betreuungen**

Als ein wesentlicher Anlass für eine erneute Änderung des Betreuungsrechts wird die erheblich gestiegene Zahl der Betreuungen angeführt. Dabei wird für die „Ausgangssituation“ (bewusst?) die unzutreffende Angabe gemacht, dass vor dem 1.1.1992 ca. 250.000 Erwachsenenvormundschaften und –pflegschaften in den alten Ländern bestanden haben. Bezogen auf die Ende 2002 bestehenden 1.047.406 Betreuungen wird hier der Anschein erweckt, die Zahl der Fälle hätte sich vervierfacht.

Tatsächlich hat sich seit dem Inkrafttreten des Betreuungsrechts die Zahl der Betreuungen nur etwas mehr als verdoppelt von ca. 450.000 Anfang 1992 auf gut 1 Million Ende 2002. Dieser Anstieg ist nicht in erster Linie dem Betreuungsrecht anzulasten, sondern die Fortsetzung einer Entwicklung aus der Zeit des alten Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts und eine Folge von Veränderungen im Sozialleistungsrecht:

#### **1975-1981: Anstieg um 22 %**

Im Jahr 1975 war für 184.232 Volljährige ein Vormund oder Pfleger bestellt, im Jahr 1981 bereits für 225.822 Volljährige. Die Zahl der unter staatlicher Rechtsfürsorge stehenden erwachsenen Menschen stieg in dieser Zeit nicht nur absolut, sondern auch in Relation zur Erwachsenenbevölkerung von 0,40 auf 0,47 %.

Da diese Bundesstatistik nicht weitergeführt worden ist, war der Gesetzgeber bei der Diskussion des Gesetzes über Vormundschaften und Pflegschaften für Volljährige auf Schätzungen angewiesen.

#### **1981-1991: Anstieg um 75 %**

Für die Zeit nach 1982 wurde die Zahl der Vormundschaften und Pflegschaften nicht gesondert ausgewiesen. Insgesamt ist aber ein rasanter Anstieg bei den Pflegschaften zu verzeichnen und auf der Grundlage der vorliegenden Daten zur Entwicklung von Vormundschaften und Pflegschaften ist davon auszugehen, dass Ende 1991 in den alten Bundesländer für 380.000 bis 400.000 Volljährige ein Vormund oder Pfleger bestellt war, in den neuen Bundesländer von ca. 50.000 Vormundschaften/Pflegschaften für Volljährige.

Zu den Zielen der Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts für Volljährige gehörte aber nicht, diesem Anstieg Einhalt zu gebieten, sondern die Rechtsposition der Betroffenen zu stärken, ihr Selbstbestimmungsrecht zu fördern und die verbreitete „anonyme Verwaltung“ hilfbedürftiger Menschen zu überwinden.

Es ging und geht dabei um einen Paradigmenwechsel, nach dem hilfbedürftige Menschen, die ihre Angelegenheiten (teilweise) nicht mehr selbst besorgen können, nicht mehr „Objekte“ der Rechtsfürsorge sondern als Subjekte in den Mittel-



punkt gestellt wurden, denen im Rahmen der persönlichen Betreuung die im Einzelfall erforderliche Unterstützung zuteil werden sollte.

Dieser wegweisende Paradigmenwechsel wurde zugleich auch zum Leitbild für Sozialpolitik und –gesetzgebung und findet sich hier zuletzt wieder im SGB IX, mit dem das Recht der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen zusammengefasst und weiterentwickelt worden ist.

Die Umsetzung solcher Reformvorhaben wie die des Betreuungsrechts oder des SGB IX ist nicht mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts vollzogen, es ist vielmehr erst der Anfang. Die Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen erfordert zur Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und Ziele auch einen Wandel im Denken und Handeln.

### **Erklärungsansätze:**

Der Anstieg der Betreuungen ist allein durch demografische Veränderungen nicht zu erklären; gleiches gilt aber auch für Entwicklungen in anderen Bereichen; exemplarisch ist auf Personengruppen hinzuweisen, bei denen das „Risiko“ einer Betreuerbestellung vergleichsweise hoch ist:

- a) Leistungen der **Eingliederungshilfe** für behinderte Menschen wurden im Jahr 1991 in 324.000 Fällen gewährt, im Jahr 1998 in 495.000 Fällen; dies entspricht einer Steigerung um 53 %. (Quelle: Lebenslagen in Deutschland, Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2001, S. 127).
- b) Die **Zahl schwerbehinderter Menschen** ist in der Zeit von 1991 bis 2001 von 5,4 auf 6,7 Mio. insgesamt nur um 25 % gestiegen, während die Zahl der Menschen, bei denen die Schwerbehinderteneigenschaft auf zerebralen Störungen, geistig-seelischen Behinderungen, Suchtkrankheiten beruht, im gleichen Zeitraum von 657.373 auf 1.075.238 gestiegen ist; dies entspricht einer Zunahme um 63 % (Quelle: Statistisches Bundesamt, Schwerbehindertenstatistik – vorstehende Daten enthalten auch minderjährige schwerbehinderte Menschen).
- c) Die Zahl der Menschen, die Leistungen der **Pflegeversicherung** in Anspruch nehmen, ist seit dem 2. Halbjahr 1996 (Beginn der stationären Leistungen) von 1,56 Mio. auf über 2. Mio. Ende 2001 gestiegen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2001, Bonn 2003). Hierzu gehören insbesondere ältere Menschen, die an einer Demenz erkrankt sind. Der Personenkreis am einer mittel bis schwer ausgeprägten Demenzerkrankung wird derzeit auf knapp eine Million geschätzt und wird sich unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung bis zum Jahr 2020 voraussichtlich verdoppeln.

Als ein wesentlicher weiterer Faktor für die Zunahme von Betreuungen ist das geänderte Rechtsbewusstsein insbesondere in den Bereichen Gesundheitswesen und Altenhilfe anzusehen, wobei hier oftmals nicht das „Wohl des Betreuten“ sondern ein Bedürfnis nach Absicherung von Maßnahmen durch die beteiligten Institutionen Ausgangspunkt für die Anregung eines Betreuungsverfahrens ist. Deutlich herausgearbeitet wird dies in der 2002 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlichten Studie „Betreuungsrechtliche Praxis in Einrichtungen der stationären Altenhilfe“ (Schriftenreihe des BMFSFJ,



Band 223), in der von einer „Instrumentalisierung des Betreuungsrechts“ gesprochen wird.

Zugleich wird darauf hingewiesen, unter welchen Voraussetzungen sich Betreuungsverfahren vermeiden lassen. Diese betreffen aber nahezu durchgängig die Praxis, hier der Altenhilfe, die sich nicht unmittelbar durch Rechtsänderungen steuern lassen (z.B. Verzicht auf Bettgitter).

## 2. „Explosionsartiger“ Anstieg der Kosten?

Ohne die Kostenentwicklung verharmlosen zu wollen, erscheint die inflationäre Verwendung des Begriffs „Kostenexplosion“ nicht sachgerecht.

Insbesondere ist es nicht angängig, bei der Kostenentwicklung Angaben für das Jahr 1992 in Justizhaushalten als Ausgangsbasis zu wählen.

Nachdem im Jahr 1981 bereits 17 % aller Vormundschaften und Pfllegschaften für Volljährige von Behördenmitarbeitern (Amtsvormundschaften/-pfllegschaften) geführt wurden, dürfte deren Anteil zum 31.12.1991 bei gut 20 % gelegen haben. Weiter war bekannt, dass diese Behördenmitarbeiter oft 80 bis 100, teilweise auch mehr Vormundschaften/Pfllegschaften geführt haben. Gerade die durch diese hohe Fallzahl bedingte „anonyme Verwaltung“ hilfebedürftiger Menschen sollte mit dem Betreuungsrecht überwunden werden. Mithin war absehbar, dass sich die Zahl der beruflich tätigen Betreuer erhöhen musste (weil es nicht gelingen konnte, eine ausreichende Zahl ehrenamtlicher Betreuer zu gewinnen).

Ein wesentlicher für die Justizkasse kostentreibender, bzw. kostenverlagernder Faktor war, dass die Behörden vielerorts den Aufgabenbereich „Übernahme von Betreuungen“ drastisch reduziert haben: Da die Behörde für die von ihren Mitarbeitern übernommenen Betreuungen bei Mittellosigkeit der Betreuten keinen Anspruch auf Vergütung und Aufwendungsersatz gegenüber der Staatskasse geltend machen konnten, wurden vielerorts Behördenstellen eingespart und freiberufliche Betreuer vorgeschlagen. Dieser „Umstellungsprozess“ sorgte insbesondere in den Jahren **1992 bis 1994** für eine erhebliche **Kostenverlagerung von den kommunalen Gebietskörperschaften hin zu den Justizhaushalten** der Länder:

Von den 450.000 Vormundschaften und Pfllegschaften für Volljährige sind etwa 30 % von Mitarbeitern in Behörden, Angestellten von Vormundschaftsvereinen und Rechtsanwälten beruflich geführt worden. Von diesen 135.000 sind etwa 80 % (108.000) aus kommunalen Kassen durch Bezahlung von Amtsvormündern und Zuschüssen an Vereine finanziert worden. Dies ergab bei einem Personalaufwand von ca. 2000 Vollzeitäquivalenten mithin einen Aufwand von ca. 80 Mio Euro umgerechnet. Diese Kosten sind von der Justiz übernommen worden.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass dadurch, dass die beruflich geführten Betreuungen der Umsatzsteuer unterliegen, ein Transfer in Höhe von rund 34 Mio € allein im Jahr 2002 von den Justiz- zu den Finanzhaushalten erfolgte (davon ausgehend, dass rund ein Drittel der vergütungspflichtigen Betreuungen von Vereinsmitarbeitern mit einem ermäßigten MwSt-Satz von 7 % und zwei Drittel von freiberuflich tätigen Betreuern mit einem MwSt-Satz von 16 % geführt worden sind).



Auch müssen folgende Kostenerhöhungen berücksichtigt werden, die nicht vom Betreuungssystem verursacht wurden:

- Zum 1. Juli 1994 sind wegen der Kostenrechtsänderung die Stundensätze um 25 % angehoben worden, im Osten ist der Abschlag zusätzlich um 10 % vermindert worden.
- Zum 1. Januar 1999 ist durch das Betreuungsrechtsänderungsgesetz eine Mehrwertsteuer von 7 % auf die Vergütung der Vereinsmitarbeiter eingeführt worden, was bei ca. 80.000 bis 100.000 durch Vereine geführten Betreuungen zu einer Belastung der Justizkassen in Höhe von 6 – 7 Mio. Euro jährlich geführt hat.
- Zum 1. Januar 1999 ist durch das Betreuungsrechtsänderungsgesetz die Aufwandspauschale für Ehrenamtliche fast verdoppelt worden, was die Justizhaushalte um ca. 5 Mio. Euro zusätzlich belastet, ohne dass dadurch ein Ehrenamtlicher zusätzlich gewonnen wäre.

Weitere wesentliche Faktoren, die zu einer **Erhöhung der Zahl der Betreuten sowie** im Einzelfall zu einer Erhöhung **des Betreuungsaufwands** und damit der Kosten beigetragen haben, sind:

1. **Sozialrechtliche Neuregelungen**, insbesondere die Einführung neuer antragsabhängiger Leistungen (Einführung der Pflegeversicherung, der bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung), zuletzt Änderungen in der Krankenversicherung (neue Zuzahlungsregelung; Fortfall der vollständigen Befreiung für chronisch Kranke); künftig die Einführung trägerübergreifender persönlicher Budgets (zum 1.7.2004; Änderung § 17 SGB IX) in Verbindung mit der Missachtung der Regelung des § 15 SGB X, denn von der dort geregelten Möglichkeit der Bestellung eines Pflegers für das Verfahren durch den Sozialleistungsträger wird nach vorliegenden Erkenntnissen praktisch kein Gebrauch gemacht.
2. Eine mit der zunehmenden Komplexität sozialrechtlicher Regelungen einschließlich der dazugehörigen Verordnungen, Richtlinien und Empfehlungen zu beobachtende zunehmend **restriktive Leistungsgewährung** durch einzelne Leistungsträger (hierbei geht es zum einen um Abgrenzungsfragen zwischen verschiedenen Leistungsträgern, die jeweils auf die Zuständigkeit des anderen verweisen, zum anderen um Probleme, die sich aus einer restriktiven Auslegung von rechtlichen Regelungen ergeben, die dann seitens des Betreuers teilweise aufwändige Widerspruchsverfahren erfordern). Diese Abgrenzungs- und Zuordnungsfragen werden teilweise durch sozialrechtliche Änderungen wieder aktualisiert, z.B. auch durch das zum 1.7.2001 in Kraft getretene SGB IX (Berücksichtigung sog. „psychosozialer Leistungen“ in der medizinischen Rehabilitation, § 26 Abs. 3 SGB IX, und bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, § 33 Abs. 6 SGB IX), in dessen Folge Abgrenzungsfragen zwischen der (nachrangigen) Eingliederungshilfe und den Trägern der Sozialversicherung erneut thematisiert wurden.
3. Teilweise ganz erhebliche **Defizite bei der Umsetzung sozialrechtlicher Vorgaben**. So wurde beispielsweise im Jahr 2000 die Psychotherapie als neue Leistung für schwer psychisch erkrankte Menschen eingeführt zur Koordination von Behandlungsleistungen sowie zur Anleitung und Moti-



vation zu deren Inanspruchnahme. Hierfür wurden Kosten in Höhe von 125 Mio. DM im Jahr 2000 und 250 Mio. DM in den Folgejahren ab 2001 im Gesetzentwurf in Ansatz gebracht. Diese Leistung war in den Jahren 2000 und 2001 aber praktisch nicht verfügbar, weil die erforderlichen Richtlinien der Ärzte und Krankenkassen erst zum 1.1.2002 in Kraft getreten sind. Zwischenzeitlich ist diese Leistung nur in wenigen Regionen verfügbar. Würde diese Leistung entsprechend den Intentionen des Gesetzgebers umgesetzt, würde sie auch zu einer Entlastung eines rechtlichen Betreuers führen (sofern bestellt). Weitere Beispiele sind die restriktive Ausgestaltung des im Jahr 2000 neu gefassten Katalogs von Leistungen der häuslichen Krankenpflege, bei dem nach wie vor spezielle Leistungen für psychisch Kranke, insbesondere auch für an Demenz erkrankte Menschen fehlen.

4. Mit vorstehendem verbunden: Das Bemühen von Leistungsträgern mit Leistungserbringern möglichst niedrige Vergütungen zu vereinbaren mit der Folge, dass **Einrichtungen und Dienste im Sozial- und Gesundheitswesen** in aller Regel nur über eine **äußerst knapp bemessene Personalausstattung** verfügen und es immer wieder und vermehrt zu Auseinandersetzungen über die Aufgaben des rechtlichen Betreuers kommt (z.B. bei einem Krankenhausaufenthalt des Betreuten: Wer ist dafür zuständig, dass benötigte Dinge aus der Wohnung geholt werden?).

Dieser Aspekt wird auch im allgemeinen Teil der Begründung zum Gesetzentwurf (zu: Pauschalierung der Vergütung und des Aufwendungsersatzes / a) Problem) unter Verweis auf die in Niedersachsen durchgeführte Studie von Haase u.a. aufgegriffen, wonach „in der zunehmenden Übernahme sozialer Aufgaben durch die Berufsbetreuer ein Grund für die Kostenexplosion im Betreuungswesen“ liege. Dieser Anteil wird in der Studie nicht quantifiziert, sondern nur darauf verwiesen, dass bei den Einrichtungen zunehmend ein Trend besteht, aufgrund gekürzter Mittel, bestimmte Leistungen nicht mehr zu erbringen (Begleitung zu Arztbesuchen, Einkauf von Bekleidung, Taschengeldverwaltung, Begleitung bei Spaziergängen).

**Diese Probleme sind nicht durch Änderungen des Betreuungsrechts lösbar.**

### **3. Gibt es zu viele Betreuungen?**

Bei der Darstellung von Mängeln des geltenden Rechts wird in Verbindung mit der stark gestiegenen Zahl der Betreuungen der Eindruck erweckt, es gäbe zu viele Betreuungen

Betrachtet man nun aber die epidemiologischen Daten, relativiert sich dieser Eindruck.

Nach dem im Vierten Altenbericht der Bundesregierung vorgelegten Daten ist von über 950.000 an Altersdemenz erkrankten Menschen im Jahr 2000 auszugehen.

Die Zahl der volljährigen chronisch psychisch erkrankten / behinderten Menschen (ohne Altersdemenz und ohne Suchtkranke) wird auf rund 500.000 geschätzt.



Des weiteren sind insbesondere noch die mindestens 250.000 volljährige Menschen mit geistiger Behinderung zu berücksichtigen. Bezieht man noch weitere Erkrankungen wie beispielsweise chronische Suchterkrankungen ein, wird schnell deutlich, dass die Zahl der Betreuungen bei einer „abstrakten“ Betrachtungsweise nicht zu hoch ist. Damit soll und kann nicht in Abrede gestellt werden, dass es in Einzelfällen zu Betreuerbestellungen gekommen ist, die bei näherer Betrachtung nicht erforderlich gewesen wären; diese Zahl dürfte aber durch die Fälle mehr als kompensiert werden, bei denen die Bestellung eines Betreuers zum Wohl der betroffenen Person erforderlich aber noch nicht angeregt worden ist.

### **Quellen:**

*Bundesministerium der Justiz (Hg.) Rechtstatsachenforschung; Helga Oberloskamp, Angelika Schmidt-Koddenberg, Ernst Zieris: Hauptamtliche Betreuer und Sachverständige, Bundesanzeiger-Verlag, Köln 1992*

„Sicher ist jedoch, dass in den Jahren von **1975 bis 1981** die Zahl der unter staatlicher Rechtsfürsorge stehenden Erwachsenen absolut wie relativ gestiegen ist. Gab es 1975 45, 7436 Mio. Erwachsene in der Bundesrepublik, von denen 184.232 einen Vormund oder Pfleger hatten (=0,40 % der volljährigen Bevölkerung). So waren es 1981 47,8971 Mio. Erwachsene, von denen 225.822 rechtlich betreut wurden (0,47 % der volljährigen Bevölkerung).“ (S. 73)

*Bundesminister der Justiz (Hg.): Diskussions-Teilentwurf: Gesetz über die Betreuung Volljähriger (Betreuungsgesetz – BtG), November 1987, Bundesanzeiger-Verlag, Köln 1987.*

„Die Gesamtzahl der Gebrechlichkeitspflegschaften ist für den 31.12.1986 auf 176.709, die Gesamtzahl der Vormundschaften auf 66.360 bei Volljährigen zu schätzen. Bei Steigerungsraten wie in den vergangenen Jahren dürften Ende des Jahres 1987 etwa 250.000 Volljährige unter Vormundschaft und Pflegschaft stehen“ (S. 24)

*Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG), Bundestags-Drucksache 11/4528 vom 11.05.1989*

„In den zurückliegenden Jahren hat eine Verschiebung von den Entmündigungen hin zu den Gebrechlichkeitspflegschaften stattgefunden.“ ...

„Die Justizstatistik weist im Jahre 1985 insgesamt 3.423, im Jahre 1986 insgesamt 3.031 und im Jahre 1987 insgesamt 2.667 Entmündigungsbeschlüsse aus.“ ....

„Die Gesamtzahl der Gebrechlichkeitspflegschaften ist für den 31. Dezember 1987 auf 182.248, die Gesamtzahl der Vormundschaften auf 63.026 bei Volljährigen zu schätzen. Bei Steigerungsraten wie in den vergangenen Jahren dürften Ende 1988 etwa 250.000 Volljährige unter Vormundschaft und Pflegschaft stehen.“ (S. 43)



## Entwicklung von Vormundschaften/Pflegschaften (alte Bundesländer)

(Quelle: Bundestags-Drucksache 13/7133, S. 52

aus den Geschäftsübersichten der Amtsgerichte)

Jahr	Betreuungen	Vormundschaften (bis 91: Voll- und Minderjähri- ge)	Pflegschaften (bis 91: Voll- und Minder- jährige)	Zunahme Pflegschaften gegen- über Vorjahr
1985		217.213	677.620	
1986		214.065	706.837	29.217
1987		203.311	728.992	22.155
1988		200.770	760.690	31.698
1989		196.626	793.777	33.087
1990		195.964	845.659	51.882
1991		194.487	898.177	52.518
1992	418.965	100.380	602.284	- 295.893
1993	433.589	94.522	610.273	7.989
1994		91.312	634.528	24.255
1995		93.120	656.563	22.035
Unterschied				Unterschied gesamt
1991/1992		-94.107	-295.893	390.000

Erläuterung: Nach 1981 wurde bei den Vormundschaften und Pflegschaften nicht mehr zwischen denen für Voll- und Minderjährige differenziert. Zum 1.1.1992 wurden die Vormundschaften und Pflegschaften für Volljährige in Betreuungen umgewandelt. Die Verminderung der Zahl der Vormundschaften und Pflegschaften von 1992 gegenüber 1991 ist auf das Inkrafttreten des Betreuungsrechts zurückzuführen. Hieraus ergibt sich, dass in den alten Bundesländern zum 31.12.1991 etwa 380.00 bis 400.000 Volljährige einen Vormund oder Pfleger hatten.



### Am Jahresende anhängige Betreuungen

(Quelle: Geschäftsübersichten der Amtsgerichte, für 1992-1995: BT-Drs. 13/7133, S. 22;

Folgejahre: BMJ, Zusammenstellung der Geschäftsübersichten der Amtsgerichte)

	Alte Länder	neue Länder	gesamt
1992	418.956		418.956
1993	433.589		433.589
1994	463.465	55.540 ohne Sachsen	519.005
1995	498.873	101.150	600.023
1996	544.432	116.624	661.056
1997	584.903	128.239	713.142
1998	627.565	140.636	768.201
1999	674.879	151.641	852.520
2000			924.714
2001			986.392
2002	819.661	189.473	1.009.134



## Anlage 2

### Zur Bildung von „Fallgruppen“ für das Pauschalierungsmodell

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird bei der Einzelbegründung zu Nr. 18 (§§ 1908l – neu bis 1908o – neu BGB) ausgeführt, dass das Pauschalierungssystem auf der vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebenen „Rechtstatistischen Untersuchung zu Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung“ beruht.

Hierzu ist anzumerken, dass in dieser Studie weder ein Vorschlag für ein Pauschalierungsmodell unterbreitet wurde noch Anhaltspunkte dafür gegeben werden, auf welcher Grundlage eine Pauschalierung erfolgen könnte. Im Rahmen der Studie wurde auf der Grundlage einer Aktenanalyse der Betreuungsaufwand ermittelt. Hierbei konnten als Kriterien nur zu Grunde gelegt werden

- Lebensort des Betreuten (in Einrichtung / zu Hause);
- Dauer der Betreuung;
- Art der Erkrankung/Behinderung.

Hierzu wurden in der Studie Häufigkeitstabellen erstellt, wobei sich in den Tabellen nach Art der Erkrankung/Behinderung teilweise ganz erhebliche Abweichungen von den Durchschnittswerten für alle Betreuungen ergeben, wie die nachfolgenden Tabellen mit einer Zusammenstellung dieser Werte zeigen. Auf diese vorliegenden Daten wird jedoch im Gesetzentwurf kein Bezug genommen.

Auf die für den Umfang der Tätigkeit eines Betreuers wesentlichen Merkmale wie die ihm bei der Betreuerbestellung übertragenen **Aufgaben** sowie **Ausprägung einer Erkrankung / Behinderung** konnte sich die Untersuchung auch gar nicht erstrecken.

So konnte das Merkmal „Art und Zahl der Aufgaben“ nicht herangezogen werden, weil die Aufgaben bzw. Aufgabenkreise regional sehr unterschiedlich gefasst und in unterschiedlichem Maße bei der Bestellung von Betreuern konkretisiert bzw. präzisiert werden. Abhilfe könnte hier nur durch die Entwicklung und Einführung eines einheitlichen Klassifikationssystems geschaffen werden, wie es im Sozial- und Gesundheitswesen üblich ist, beispielsweise die ICF (Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit). Diese Klassifikation zeichnet sich ebenso wie andere dadurch aus, dass sie mehrere Konkretisierungsebenen enthält und mithin die Möglichkeit bietet, detailliert vorhandene und beeinträchtigte Fähigkeiten zu beschreiben.

Analog hierzu wäre es durchaus denkbar, für die von einem Betreuer wahrzunehmenden Aufgaben ein Klassifikationssystem über drei Ebenen zu entwickeln. Auf der ersten Ebene wären die „grob“ gefassten Aufgabenkreise (die in der Praxis durchaus noch verbreitet sind und sich weithin an den Wirkungskreisen des alten Pflschaftsrechts orientieren). Diese könnten dann auf einer zweiten Ebene weiter differenziert werden und die dritte Ebene böte die Möglichkeit, im Detail die wahrzunehmenden Aufgaben zu beschreiben.

Ein weiteres relevantes Merkmal für den Betreuungsaufwand ist in **Art und Ausprägung einer Erkrankung / Behinderung und ihrem (voraussichtlichen) Verlauf** zu sehen, da insbesondere bei einem wechselnden Verlauf mit wiederholten Krisensituationen nicht von einem kontinuierlich abnehmenden Bedarf an Betreuung auszugehen ist.



Durchschnittlicher Betreuungsaufwand nach Art der Behinderung (Quelle: Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Betreuungsrecht – Betrifft: Betreuung 6, 2003, S. 295 ff; ISG-Studie S. 409 ff.)

Mindest- und Maximalwerte in den einzelnen Zeitabschnitten und Wohnsituationen sind jeweils durch Fettdruck hervorgehoben

### 1. Übersichten nach Zeitverlauf und Art der Behinderung

	Mittelwerte		Median	
	Einrichtung	Zu Hause	Einrichtung	Zu Hause
<b>1.-3. Monat</b>				
Gesamt	5,5	8,1	4,1	6,7
Körperl. Behinderung	4,5	7,6	3,7	6,4
Geistige Behinderung	<b>3,8</b>	<b>6,9</b>	<b>2,9</b>	<b>5,8</b>
Mischbild	6,3	<b>9,9</b>	4,7	<b>7,6</b>
Psychisch krank	<b>6,7</b>	8,0	<b>5,7</b>	6,7
Demenz	6,1	8,2	4,9	6,5
<b>4.-6. Monat</b>				
Gesamt	4,9	7,0	3,4	5,4
Körperl. Behinderung	3,7	7,1	2,8	5,1
Geistige Behinderung	<b>3,5</b>	6,8	<b>2,5</b>	5,4
Mischbild	5,7	<b>9,0</b>	4,2	<b>8,2</b>
Psychisch krank	<b>6,2</b>	6,6	<b>4,7</b>	5,2
Demenz	4,7	<b>6,3</b>	3,9	<b>4,9</b>
<b>7.-12. Monat</b>				
Gesamt	3,8	5,4	2,8	5,0
Körperl. Behinderung	3,3	4,8	2,1	3,9
Geistige Behinderung	<b>3,2</b>	5,5	<b>2,0</b>	5,2
Mischbild	4,4	<b>5,9</b>	<b>3,8</b>	<b>5,8</b>
Psychisch krank	<b>4,5</b>	5,4	3,7	4,8
Demenz	3,5	<b>4,2</b>	3,1	<b>3,5</b>
<b>2. Jahr</b>				
Gesamt	3,1	4,5	2,5	3,7
Körperl. Behinderung	<b>2,6</b>	4,7	<b>1,8</b>	4,4
Geistige Behinderung	2,8	4,7	2,1	4,1
Mischbild	<b>3,5</b>	<b>5,4</b>	<b>3,1</b>	<b>4,9</b>
Psychisch krank	3,4	4,3	2,7	3,5
Demenz	2,7	<b>3,9</b>	2,3	<b>3,4</b>
<b>3. Jahr</b>				
Gesamt	2,8	4,4	2,2	3,7
Körperl. Behinderung	<b>2,3</b>	4,0	<b>1,6</b>	3,3
Geistige Behinderung	2,7	4,6	2,0	4,1
Mischbild	<b>3,5</b>	<b>4,9</b>	<b>2,7</b>	<b>4,3</b>
Psychisch krank	3,0	4,2	2,3	3,4
Demenz	<b>2,3</b>	<b>3,4</b>	1,9	<b>3,0</b>
<b>4. Jahr</b>				
Gesamt	2,7	4,2	2,2	3,5
Körperl. Behinderung	<b>2,1</b>	<b>3,7</b>	<b>1,6</b>	<b>2,7</b>
Geistige Behinderung	2,6	4,5	2,0	3,9
Mischbild	<b>3,2</b>	<b>4,7</b>	<b>2,5</b>	<b>4,3</b>
Psychisch krank	2,9	4,1	2,3	3,4
Demenz	2,2	4,1	2,0	3,0
<b>5. Jahr</b>				
Gesamt	2,6	4,0	2,1	3,5
Körperl. Behinderung	<b>2,1</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>2,8</b>
Geistige Behinderung	2,4	4,4	2,1	3,6
Mischbild	2,7	<b>4,9</b>	<b>2,3</b>	<b>4,6</b>
Psychisch krank	<b>2,9</b>	3,9	2,2	3,5
Demenz	2,3	4,5	1,8	3,0



## 2. Übersichten nach Art der Behinderung und Zeitverlauf

	Mittelwerte		Median	
	Einrichtung	Zu Hause	Einrichtung	Zu Hause
<b>Betreuungen Gesamt</b>				
1. Quartal	5,5	8,1	4,1	6,7
2. Quartal	4,9	7,0	3,4	5,4
2. Halbjahr	3,8	5,4	2,8	5,0
2. Jahr	3,1	4,5	2,5	3,7
3. Jahr	2,8	4,4	2,2	3,7
4. Jahr	2,7	4,2	2,2	3,5
5. Jahr	2,6	4,0	2,1	3,5
<b>Körperl. Behinderung</b>				
1. Quartal	4,5	7,6	3,7	6,4
2. Quartal	3,7	7,1	2,8	5,1
2. Halbjahr	3,3	4,8	2,1	3,9
2. Jahr	2,6	4,7	1,8	4,4
3. Jahr	2,3	4,0	1,6	3,3
4. Jahr	2,1	3,7	1,6	2,7
5. Jahr	2,1	3,2	1,7	2,8
<b>Geistige Behinderung</b>				
1. Quartal	3,8	6,9	2,9	5,8
2. Quartal	3,5	6,8	2,5	5,4
2. Halbjahr	3,2	5,5	2,0	5,2
2. Jahr	2,8	4,7	2,1	4,1
3. Jahr	2,7	4,6	2,0	4,1
4. Jahr	2,6	4,5	2,0	3,9
5. Jahr	2,4	4,4	2,1	3,6
<b>Mischbild</b>				
1. Quartal	6,3	9,9	4,7	7,6
2. Quartal	5,7	9,0	4,2	8,2
2. Halbjahr	4,4	5,9	3,8	5,8
2. Jahr	3,5	5,4	3,1	4,9
3. Jahr	3,5	4,9	2,7	4,3
4. Jahr	3,2	4,7	2,5	4,3
5. Jahr	2,7	4,9	2,3	4,6
<b>Psychisch krank</b>				
1. Quartal	6,7	8,0	5,7	6,7
2. Quartal	6,2	6,6	4,7	5,2
2. Halbjahr	4,5	5,4	3,7	4,8
2. Jahr	3,4	4,3	2,7	3,5
3. Jahr	3,0	4,2	2,3	3,4
4. Jahr	2,9	4,1	2,3	3,4
5. Jahr	2,9	3,9	2,2	3,5
<b>Demenz</b>				
1. Quartal	6,1	8,2	4,9	6,5
2. Quartal	4,7	6,3	3,9	4,9
2. Halbjahr	3,5	4,2	3,1	3,5
2. Jahr	2,7	3,9	2,3	3,4
3. Jahr	2,3	3,4	1,9	3,0
4. Jahr	2,2	4,1	2,0	3,0
5. Jahr	2,3	4,5	1,8	3,0



### Anlage 3

#### Die Kostenfolgen der Pauschalierung – eine überschlägige Rechnung

Die Aufwendungen der Justiz für Vergütung und Aufwändungsersatz sowie Aufwandsentschädigung betragen im Jahr **2002** 346.261.000 €.

In diesen Aufwendungen sind teilweise auch Kosten für Verfahrenspfleger, Gutachter etc. enthalten, deren Anteil nicht quantifiziert wird. Der auf den Aufwändungsersatz entfallende Anteil wird auf 10 % und die Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Betreuer auf rund 15 % geschätzt. Mithin insgesamt rund 25 %. Dies entspricht einem Betrag von 86.565.250 €

Mithin ergibt sich ein für Vergütung gezahlter Betrag von 259.695.750 €

Auf der Grundlage der Annahme, dass rund 30 % der Betreuungen beruflich geführt werden, ergibt sich, dass von den 1.047.406 Ende 2002 bestehenden Betreuungen 314.222 beruflich geführt wurden.

Der Anspruch auf Vergütung richtet sich in erster Linie an den Betreuten und besteht nur dann gegenüber der Justizkasse, wenn der Betreute mittellos ist. Zum Anteil der mittellosen Betreuten liegen keine empirisch gesicherten Daten vor; Schätzungen zu Folge soll er bei 80 % liegen.

Danach wäre dann für das Jahr 2002 von **251.377 beruflich geführten Betreuungen** auszugehen, die von der Justizkasse vergütet worden sind.

Mithin ergibt sich eine Durchschnittsvergütung je beruflich geführter Betreuung durch die Justizkasse in Höhe von

1.033,09 €

Im Jahr 2002 wurde bei der **erstmaligen Betreuerbestellung** in insgesamt **55.854** Fällen ein beruflich tätiger Betreuer mit Vergütungsanspruch bestellt (in 6.847 Fällen ein Rechtsanwalt, bei 35.539 andere freiberufliche Betreuer und bei 13.468 ein Vereinsbetreuer).

Wiederum davon ausgehend, dass 80 % der Betreuten mittellos sind, wäre in 44.683 Fällen die Vergütung aus der Justizkasse zu zahlen. Da nicht alle Betreuungen ein Jahr lang geführt werden, wird in der nachstehenden Modellrechnung davon ausgegangen, dass 15 % der Betreuungen im ersten Jahr geführt werden.

Weiter wird in Anlehnung an die Ergebnisse der ISG-Studie davon ausgegangen, dass von den 250.000 (von Berufsbetreuern mit Vergütungsanspruch) Betreuten im 1. Jahr 55 % zu Hause, 45 % in einer Einrichtung, ab 2. Jahr 45 % zu Hause, 55 % in einer Einrichtung leben.

Für die Ermittlung des durchschnittlichen Vergütungsanspruchs sind Angaben über die „Qualifikationsstufen“ wesentlich, die aber nur unvollständig vorliegen.



Auf der Grundlage der im Auftrag des BMJ durchgeführten rechtstatsächlichen Untersuchung kann davon ausgegangen werden, dass für

70 % der beruflich geführten Betreuungen 31 €/Std., für 20 % 23 € und für 10 % 18 € zu vergüten sind.

Dies ergibt einen durchschnittlichen Stundensatz von 28,10 € zuzüglich 4,50 € MwSt (bei 16. %), was einem Bruttoaufwand von 32,60 € je Stunde entspräche.

Da für die von Vereinsbetreuern geführten Betreuungen ein ermäßigter Steuersatz von 7 % gilt und für die in den östlichen Bundesländern geführten Betreuungen ein Abschlag von 10% zu berücksichtigen ist, dürfte eine Stundenvergütung in Höhe von 30 € eine realistische Annahme sein.

Unter diesen Annahmen ergibt sich folgende „Modellrechnung“ zu den Kosten der Umsetzung des vorgeschlagenen Pauschalierungsmodells.

Dabei werden in der nachstehenden Rechnung aus Gründen der Vereinfachung bei den im ersten Jahr geführten Betreuungen nur die niedrigeren Stundenkontingente des zweiten Halbjahres zu Grunde gelegt.

#### Modellrechnung: Kosten bei Pauschalierung für das Jahr 2002

Gesamt	251.377		Anzahl Betreuungen	Std Monat	Std. Jahr	Bei 30- € Std.; Kos- ten Jahr	Gesamt €
15% im 1. Jahr	37.707	55 % zu Hause	20.739	5	60	1.800 €	37.330.200
		45 % Ein- richtung	16.968	3	36	1.080 €	18.325.440
85 % ab 2. Jahr	213.670	45 % zu Hause	96.152	3,5	42	1.260 €	121.151.520
		55 % Ein- richtung	117.518	2	24	720 €	84.416.960
<b>Gesamtkosten:</b>							<b>261.224.120</b>

Hierbei ergibt sich eine durchschnittliche „Fallpauschale“ in Höhe von 1.039,17 €

Fazit:

Unter den dargelegten Annahmen, die unter Berücksichtigung vorliegender Daten ein hohes Maß an Plausibilität haben, wäre die **Einführung des Pauschalierungsmodells auf Bundesebene** bezogen auf das Jahr 2002 **bestenfalls kostenneutral** zu realisieren gewesen.



## Die Auswirkungen der Pauschalierung für die Länder

In der vorstehenden Modellrechnung wurden die möglichen Kostenfolgen der Einführung des im Entwurf für das Betreuungsrechtsänderungsgesetz enthaltenen Pauschalierungsmodells für das Bundesgebiet abgeschätzt.

In einem weiteren Schritt wird dies nun auf die einzelnen Länder übertragen. Dazu galt es zunächst die tatsächlichen Aufwendungen für Betreuungen zu ermitteln. Die vom Bundesjustizministerium zusammengestellten Daten zu Verfahren nach dem Betreuungsgesetz enthalten auch Angaben zu der Anzahl der „Fälle“ sowie der gezahlten Vergütung, die aber lückenhaft sind und sich teilweise bei einer Plausibilitätsprüfung als unrealistisch erweisen. So wird beispielsweise für Nordrhein-Westfalen eine „Anzahl“, bei der es sich um Fälle handeln soll, mit 126.503 angegeben. Würde dies zutreffen, würde für über 50 % der Betreuungen eine Vergütung gezahlt. Dies erscheint in hohem Maße unrealistisch. Gleiches gilt für die Angaben aus Sachsen. Vor diesem Hintergrund wurde dann eine Bezugnahme auf die hier genannten Fallzahlen vom Vormundschaftsgerichtstag e.V. als nicht sachgerecht angesehen und eine Schätzung vorgenommen.

Dabei wird davon ausgegangen, dass die Ausgaben für Vergütung insgesamt 75 % der Aufwendungen der Justizkasse für Aufwundersersatz, Aufwandsentschädigung und Vergütung betragen.

Des weiteren wird angenommen, dass 30 % der Betreuungen beruflich geführt werden und 80 % dieser Betreuten mittellos sind.

Danach ergibt sich ein Spektrum von tatsächlich gezahlten Durchschnittsvergütungen, das von 556,13 € bis 1.799,65 € je Betreuung reicht. (s. Tabelle auf S. 2)

Für die Ermittlung der Durchschnittsvergütung bei Einführung werden folgende Annahmen zu Grunde gelegt: 15 % der Betreuungen werden im ersten Jahr geführt, wobei 55 % der Betreuten zu Hause, 45 % in einer Einrichtung leben; 85 % der Betreuungen ab dem 2. Jahr, davon 45 % der Betreuten in eigener Wohnung, 55 % in einer Einrichtung. Ferner wird ein durchschnittlicher Stundensatz von 30 € (einschl. MwSt) angenommen. Hieraus ergibt sich eine durchschnittliche Vergütung in Höhe von 1.039,95 € je Betreuung.

Die nachfolgende Tabelle lässt nun eindrücklich erkennen, dass unter den vorstehend beschriebenen Annahmen nur sieben von insgesamt 16 Ländern bei Einführung der Pauschalierung im Jahr 2002 eine zum Teil deutliche Kostenersparnis erzielt hätten und neun Länder teilweise wiederum ganz erhebliche Kostensteigerungen zu bewältigen gehabt hätten.

In diesen letztgenannten Ländern würde die Kostensteigerung nur dann vermindert, wenn der Anteil der ehrenamtlich geführten Betreuungen deutlich über 70 % liegt und damit weniger Betreuungen beruflich geführt werden.

Umgekehrt wird bei den Ländern, für die eine Kostenersparnis rechnerisch ermittelt wurde, diese niedriger ausfallen, wenn der Anteil der beruflich geführten Betreuungen über 30 % liegt.

Nun ist diese Modellrechnung zweifellos insoweit problematisch, als Daten über die spezifische Situation in den Ländern nicht vorliegen.



Aber vielleicht bietet diese Rechnung auch Anreiz, die darin enthaltenen Annahmen zu überprüfen und durch belegbare Daten mehr Transparenz zu schaffen.

### Auswirkungen der Pauschalierung in den Ländern (Bezugsjahr: 2002)

Spalte 1	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4	Spalte 5	Spalte 5		Spalte 6	Spalte 7	Spalte 8
					Durchschnittsvergütung				
Bundesland	Betreuungen 31.12.2002	Zahlungen 2002	Davon Vergütung (75 %)	Anzahl mittellose berufl. Betreute	Ist 2002	Bei Pauschale	Differenz Spalten 5 / 6	Mehr-/ Minderausgaben	
Baden-Württemberg	84.308	18.611.401 €	13.958.550 €	20.234	689,68 €	1.039,17 €	349,49 €	7.071.581 €	
Bayern	152.724	38.054.921 €	28.541.190 €	36.654	778,67 €	1.039,17 €	260,50 €	9.548.367 €	
Berlin	53.440	21.399.425 €	16.049.568 €	12.826	1.251,33 €	1.039,17 €	<b>-212,16 €</b>	<b>-2.721.164 €</b>	
Brandenburg	37.601	7.794.678 €	5.846.009 €	9.024	647,83 €	1.039,17 €	391,34 €	3.531.452 €	
Bremen	6.980	3.010.920 €	2.258.190 €	1.675	1.348,17 €	1.039,17 €	<b>-309,00 €</b>	<b>-517.575 €</b>	
Hamburg	18.059	10.399.607 €	7.799.705 €	4.334	1.799,65 €	1.039,17 €	<b>-760,48 €</b>	<b>-3.295.920 €</b>	
Hessen	79.225	21.324.909 €	15.993.681 €	19.014	841,15 €	1.039,17 €	198,02 €	3.765.152 €	
Mecklenburg-Vorp.	25.934	12.486.200 €	9.364.650 €	6.224	1.504,60 €	1.039,17 €	<b>-465,43 €</b>	<b>-2.896.836 €</b>	
Niedersachsen	113.903	37.266.125 €	27.949.593 €	27.337	1.022,41 €	1.039,17 €	16,76 €	458.168 €	
Nordrhein-Westfalen	237.768	99.050.344 €	74.287.758 €	57.064	1.301,83 €	1.039,17 €	<b>-262,66 €</b>	<b>-14.988.430 €</b>	
Rheinland - Pfalz	54.797	15.145.967 €	11.359.475 €	13.151	863,77 €	1.039,17 €	175,40 €	2.306.685 €	
Saarland	17.429	3.101.744 €	2.326.308 €	4.183	556,13 €	1.039,17 €	483,04 €	2.020.556 €	
Sachsen	60.586	18.788.820 €	14.091.615 €	14.541	969,10 €	1.039,17 €	70,07 €	1.018.888 €	
Sachsen-Anhalt	36.613	14.597.646 €	10.948.234 €	8.787	1.245,96 €	1.039,17 €	<b>-206,79 €</b>	<b>-1.817.064 €</b>	
Schleswig-Holstein	39.300	11.234.199 €	8.425.649 €	9.432	893,30 €	1.039,17 €	145,87 €	1.375.846 €	
Thüringen	28.739	13.994.026 €	10.495.519 €	6.897	1.521,75 €	1.039,17 €	<b>-482,58 €</b>	<b>-3.328.354 €</b>	
<b>Bundesgebiet</b>	<b>1.047.406</b>	<b>346.260.932 €</b>	<b>259.695.694 €</b>	<b>251.377</b>	<b>1.033,09 €</b>	1.039,17 €	<b>6,08 €</b>	<b>1.531.352 €</b>	

Erläuterungen: Spalte 2 und 3: Quelle: Bundesjustizministerium, Justizressorts der Länder, Zusammenstellung: H. Deinert

Spalte 4: Der rechnerisch ermittelte Anteil der auf die Vergütung fallenden Ausgaben der Justizkassen der Länder (75 % von Spalte 3)

Spalte 5: Die Zahl der Mittellosen beruht auf der Annahme, dass 30% der Betreuungen beruflich geführt werden und hiervon 80 % der Betreuten mittellos sind.

Spalte 6: Die in 2002 durchschnittlich je beruflich geführter Betreuung aus der Justizkasse gezahlte Vergütung

Spalte 7: Aus der Modellrechnung mit den Annahmen, dass 15 % der Betreuungen im ersten Jahr geführt werden, hier 55 % der Betreuten zu Hause, 45 % in einer Einrichtung leben; 85 % der Betreuungen ab dem 2. Jahr, davon 45 % der Betreuten in eigener Wohnung, 55 % in einer Einrichtung leben ergibt sich eine durchschnittliche Pauschale in Höhe von 1.139,95 €.

Spalte 8 enthält die Differenz zwischen der tatsächlich gezahlten Durchschnittsvergütung und der Pauschale.

Spalte 9: enthält die sich aus dieser Differenz für die Länder ergebenden Mehr-/Minderausgaben (Spalte 8 multipliziert mit Angabe aus Spalte 5)



## Anlage 4

### Anforderungen an eine fortlaufende Berichterstattung

Die Einführung einer fortlaufenden Berichterstattung, die nicht nur Auskunft zur Entwicklung der Zahl der Betreuungen und des Kostenaufwands in der Justizkasse gibt, sondern differenzierter Auskunft u.a. über Gründe einer Betreuerbestellung, die Lebenssituation der Betreuten und die Entwicklungen im Betreuungswesen informiert, hat der Vormundschaftsgerichtstag e.V. wiederholt gefordert.

Eine qualifizierte Berichterstattung ist eine unerlässliche Voraussetzung für die nachhaltige Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben im Betreuungswesen auf den verschiedenen Ebenen (kommunale Gebietskörperschaften, Länder, Bund) sowie für das Qualitätsmanagement (u.a. Benchmarking).

Dabei geht es um die Erhebung von relevanten Kennzahlen zum Geschehen im Betreuungswesen auf örtlicher Ebene, die dann auf überörtlicher Ebene (Länder, Bund) aggregiert werden können.

Hierbei sind Daten bei den Gerichten, den Betreuungsbehörden und den Betreuungsvereinen zu erheben, die Auskunft geben über

- personelle Ausstattung (Behörden, Vereine, Gerichte: Zahl der Stellen und Qualifikation der Mitarbeiter, ggf. differenziert nach verschiedenen Aufgabenbereichen)
- Betreuungsvereine zusätzlich: finanzielle Ausstattung (Förderung durch das Land, Kommune, ggf. zusätzliche Finanzierungsvereinbarungen etc.)
- wahrgenommene Aufgaben
- Gerichte: u.a. Zahl der Verfahren, Beratungen etc.
- Behörden: Anzahl der Sachverhaltsermittlungen, Beratung und Unterstützung von Betreuern, Fortbildung und Einführung von Betreuern, Beratungen zu Vorsorgevollmachten, neu geworbene ehrenamtliche Betreuer, Informationsveranstaltungen, Zahl der geführten Betreuungen, etc.
- Vereine: Beratung und Unterstützung von Betreuern, Fortbildung und Einführung von Betreuern, Beratungen zu Vorsorgevollmachten, neu geworbene ehrenamtliche Betreuer, Informationsveranstaltungen, Zahl der geführten Betreuungen, etc.
- die Betreuten (Geschlecht, Alter, Wohnsituation, Art der Erkrankung/Behinderung, Alter, Aufgabenkreise (dies setzt wie vorstehend ausgeführt, ein entsprechendes einheitliches Klassifikationssystem voraus), ggf. aktueller Anlass der Betreuerbestellung (auch dies würde die Entwicklung eines Klassifikationssystems voraussetzen, z.B. Übersiedlung in ein Heim, Geltendmachung eines Anspruchs auf/Beantragung von Sozialleistungen, Heilbehandlung etc.),
- die Betreuer (Angehörige, andere ehrenamtliche, berufsmäßig geführte Betreuungen, differenziert nach: freiberuflichen (wiederum differenziert nach Berufsgruppen: Rechtsanwälte/Notare, Sozialarbeiter/-pädagogen etc. und den Vergütungsstufen, Vereinsbetreuer, Betreuungsverein, Behördenbetreuer, Betreuungsbehörde).

Zur Einführung eines entsprechenden Berichtswesens ist nicht nur eine Verständigung über und Festlegung von zu erhebenden Merkmalen vorzunehmen, sondern eine entsprechende Berichtspflicht für die Gerichte, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine gesetzlich zu normieren.