

# Das Betreuungswesen im Jahr 2016

## Ein Szenario

von Dr. Jörg Tänzer<sup>1</sup>



**Wie eine Strukturreform im Betreuungswesen aussehen und vorbereitet werden könnte, skizziert dieser fiktive Rückblick aus dem Jahr 2016, dem realistischen Zeitpunkt des Inkrafttretens einer umfassenden Strukturreform. Dieses, aus Betroffenen­sicht negativste - und an einigen Stellen satirisch zugespitzte – Szenario muss sich nicht so verwirklichen. Es ist aber die Annahme plausibel, dass die Länder vom Bund verlangen werden, ihnen gesetzlich freie Hand dafür zu lassen, sich gegen einen festen Zuschuss an die Kommunen vom lästigen Kostentreiber Betreuungswesen weitgehend freikaufen zu können – und dass die Kommunen landesgesetzlich den notwendigen Handlungsspielraum erhalten könnten, mit der Bestellung nur noch einer unabweisbaren Mindestzahl vergüteter Betreuungen so viel Kosten wie möglich einzusparen.**

<sup>1</sup> Fachlicher Geschäftsführer des Bundesverbandes freier Berufsbetreuer e.V.

### 1. Was bisher geschah

#### 2012

Ein Bündnis aus Behindertenverbänden, Wohlfahrtsverbänden, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Bundesverband der Berufsbetreuer und anderen Akteuren setzte sich dafür ein, zur Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention das Erforderlichkeitsprinzip in der Betreuung zu stärken und Betreuerbestellungen auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Der Deutsche Verein hielt eine Reduzierung der den Betreuungsgerichten zur Prüfung vorzulegenden Fälle um 25 % für möglich, wenn die örtlichen Betreuungsbehörden über die Weiterleitung der Fälle entscheiden könnten.<sup>2</sup>

Das nordrhein-westfälische Justizministerium schlug vor, die Betreuungsbehörden auch über die Betreuerbestellung entscheiden zu lassen und ihnen die Vergütung der Berufsbetreuer zu überlassen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht am Beispiel der örtlichen Betreuungsbehörden vom 7.12.2011

<sup>3</sup> „Von der Justizförmigen zur sozialen Betreuung“ – Unveröffentlichtes Folienskript zum Vortrag von Andreas Türpe, Justizministerium NRW, zur Tagung des Deutschen Vereins „20 Jahre Betreuungsrecht“ am 4. Juni 2012 in Berlin

Die Bundesregierung legte im Sommer den Entwurf eines 4. Betreuungsrechts-Änderungsgesetz<sup>4</sup> vor. Damit sollten die die Betreuungsbehörden im Wesentlichen zur Vorlage von Sozialberichten im Verfahren der Betreuerbestellung verpflichtet werden. In der Gesetzesbegründung wurde die Erwartung geäußert, dass die Betreuungsbehörden eine aufgabenangemessene Personalausstattung vorhalten würden.

Zum Jahresende erklärte die damalige Bundesjustizministerin, dass sie wegen des starken Widerstandes der Länder gegen die erwarteten Kostensteigerungen durch die Personalverstärkungen der Betreuungsbehörden den Gesetzentwurf nicht in den Bundestag einbringen werde.<sup>5</sup>

### 2013

Die Tagungen der Akteure des Betreuungswesens befassten sich vor allem mit der Frage, wie das Selbstbestimmungsrecht behinderter Menschen durch die Aufhebung der Justizzentrierung der Betreuung gestärkt werden könne.

Bundespräsident Gauck erklärte während eines Empfangs für ehrenamtliche Betreuer, dass alle gesellschaftlichen Gruppen und Bereiche ihren solidarischen Beitrag zur Schuldenbremse im Rahmen des EU-Fiskalpaktes zu leisten hätten.

---

<sup>4</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz für ein Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 18.7.2012,

[http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/RefE\\_Gesetz\\_zur\\_Staerkung\\_der\\_Funktionen\\_der\\_Betreuungsbehoerde.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/RefE_Gesetz_zur_Staerkung_der_Funktionen_der_Betreuungsbehoerde.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>5</sup> <http://www.btdirekt.de/themen-fuer-berufsbe-treuer/berufspolitik/803-betreuungsbehoerden-staerkungsgesetz-im-november-gestorben>

Die Herbstkonferenz der Justizminister bat das Bundesministerium, das Institut für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) mit einer Studie zu beauftragen, die die damalige Praxis der Betreuungsbehörden untersuchen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der örtlichen Behörden enthalten sollte.

In die Koalitionsvereinbarung der im September 2013 gewählten Regierungsparteien wurde der Absatz aufgenommen: *„Eine rechtliche Betreuung soll nur dann eingerichtet wird, wenn dies zum Wohle der betroffenen Menschen erforderlich ist. Rechtliche Betreuungen sollen vermieden werden, sofern andere Hilfen zur Verfügung stehen. Dementsprechend werden Strukturverbesserungen umgesetzt. Das Bewusstsein der Gesellschaft für ein im Interesse aller liegendes eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben soll durch die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung, des Einsatzes von Vorsorgevollmachten und der Betreuungsvereine geschärft werden<sup>6</sup> ...*

*Alle Verbesserungen der Einnahmen des Bundes sollen für die Bildung und den Schuldenabbau verwendet werden.“*

### 2014

In dem unter neuer Führung stehenden Bundesjustizministerium erarbeitete im ersten Halbjahr eine zum Ministerium abgeordnete Betreuungsrichterin den Diskussionsentwurf eines „Selbstbestimmungsstärkungsgesetzes“. In einem neuen § 29a des SGB I und inhaltlich gleichlautend im SGB IX wurde festgestellt, dass die Bestellung eines rechtlichen Betreuers und andere Hilfen durch die nach

---

<sup>6</sup> Vgl. Koalitionsvertrag 2012 – 2017, SPD – Bündnis 90/Die Grünen NRW, S. 154

Landesrecht zuständigen Behörden gewährleistet würden. Zur Begründung hieß es, die Schaffung individueller Rechtsansprüche sei für die Erreichung der Gesetzeszwecke nicht erforderlich. In den BGB-Regelungen zum Betreuungsrecht einschließlich des erst im Jahr 2013 geänderten § 1906 BGB wurde jeweils nur der Begriff „Betreuungsgericht“ durch „die nach Landesrecht zuständige Stelle“ ersetzt. Im FamFG konnten daher mit Ausnahme der Regelungen zum Einwilligungsvorbehalt und zur Sterilisation, die weiterhin dem verfassungsrechtlich gebotenen Richtervorbehalt unterlagen, alle Bestimmungen zur Betreuung und zur zivilrechtlichen Unterbringung aufgehoben werden. In der Gesetzesbegründung wurde auf die nunmehrige alleinige Landeszuständigkeit für das Betreuungsverfahren und die verbleibende öffentlich-rechtliche Unterbringung verwiesen. Die Beschwerdebefugnisse im 5. Abschnitt des FamFG wurden als anwendbar auf die künftigen Verwaltungsakte der Betreuungsbehörden erklärt, nachdem der Bund Deutscher Verwaltungsrichter gegen die Übertragung von betreuungsrechtlichen Zuständigkeiten auf die Verwaltungsgerichte protestiert hatte.

Im bisherigen Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz wurden die Regelungen zur Betreuervergütung aufgehoben und wie in der Begründung zum FamFG-Änderungsgesetz festgestellt, dass auch die Betreuervergütung als Annex der Zuständigkeit für die Bestellung und Entlassung von Betreuern in die alleinige Länderzuständigkeit falle.

Die Herbstkonferenz der Justizminister von Bund und Ländern vereinbarte einen befristeten Einstellungsstopp für Richter

und Rechtspfleger, da durch die absehbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen die meisten Richter und alle Rechtspfleger der Betreuungsgerichte nun für andere Aufgaben in den Gerichten frei würden.

## 2015

Das Selbstbestimmungsstärkungsgesetz wurde in Bundestag und Bundesrat verabschiedet und trat am 1. Juli in Kraft.

In den meisten Flächenländern erklärten die Sozialminister, dass sich aus dem neuen § 29a SGB I eine Zuständigkeit der Sozialressorts für das Betreuungswesen nicht zwingend ergäbe. Eine substantielle Stärkung von Zuständigkeiten der Landesbetreuungsbehörden sei im Zuge der Ausführungsgesetzgebung zum Betreuungsgesetz nicht erforderlich. Daraufhin richtete die Innenministerkonferenz von Bund und Ländern eine Arbeitsgruppe unter Federführung von Bayern<sup>7</sup> ein, die einen „schlanken“ Musterentwurf für die Ausführung des Selbstbestimmungsförderungsgesetzes erarbeiten sollte.

In dem aus wenigen Paragraphen bestehenden Musterentwurf wurden die betreuungsbehördlichen Zuständigkeiten als weisungsfreie Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung geregelt. Die Kommunen sollten in allen Flächenländern nur der Rechtsaufsicht durch die Kommunalaufsichtsbehörde der Innenministerien unterliegen. Die örtlichen Behörden sollten Verwaltungsvorschriften über das Verfahren der Sachverhaltsermittlung und die Beauftragung von Sachverständigengutachten im Vorfeld von Betreuerbestellungen erlassen. Verfahrenspfleger waren nicht

---

<sup>7</sup> Art.83 der Bayerischen Landesverfassung: ...Das Vormundschaftswesen gehört zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden...

mehr vorgesehen, weil die Betreuungsbehörde das Recht der betroffenen Menschen, keinen Betreuer bestellt zu bekommen, in jeder Lage des Verfahrens selbst zu beachten habe.

Außerhalb des Musterentwurfs vereinbarten die Innenminister, dass den Kommunen in Erfüllung des Konnexitätsprinzips 75 % der im Jahr 2015 (für das jeweilige kommunale Einzugsgebiet) tatsächlich aufgewendeten Mittel für Betreuervergütungen und Aufwandsentschädigungen sowie Verwaltungskostenerstattungen für je eine Stelle des gehobenen Dienstes pro 120.000 Einwohner und eine Stelle des mittleren Dienstes pro 80.000 Einwohner übertragen werden sollten. Diese Vereinbarungen wurden Gegenstand der mittelfristigen Finanzplanung der Länder. Landesgesetzliche Regelungen zur Finanzierung neuer Ansprüche auf Beratung und Unterstützung wurden nicht vorgeschlagen.

Berufsbetreuer, bei denen im Musterentwurf nicht mehr zwischen den verschiedenen Qualifikationsstufen unterschieden wurde, sollten nach dem Musterentwurf eine Stundenvergütung von mindestens 30 Euro erhalten. Die westdeutschen Länder legten in ihren Ausführungsgesetzen Vergütungen oberhalb 35 Euro fest, die ostdeutschen Länder darunter.

Nach dem Musterentwurf sollte die Betreuungsbehörde im Bestellungsverfahren den voraussichtlichen Zeitbedarf für die Betreuung prognostizieren und den Betreuungsfall einschließlich einer aus der Prognose abgeleiteten Höchstvergütung im Rahmen eines Vergabeverfahrens jährlich neu ausschreiben. Den Zuschlag sollte der Berufsbetreuerbewerber bekommen, der für die Betreuungsführung am geeignetsten erschien und das günstigste Vergütungsangebot unterbreitete.

## 2. Das Betreuungswesen heute

Nachdem alle Länder ihre Ausführungsgesetze zum 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt haben, vollzieht sich nun der Umbruch in den örtlichen Behörden. Die Wartezeiten bis zur Entscheidung einer Betreuung haben sich durch eine Selbstverpflichtung der Kommunen auf maximal vier Wochen verkürzt. Im ersten Vierteljahr wurden allerdings nur wenige neue Betreuungen bestellt. In den Beschwerdekammern der Landgerichte gehen kaum noch neue Beschwerden gegen Betreuerbestellungen ein; ebenso wenige wegen vermiedener Bestellungen, weil die Bescheide der Behörden über die Nichtbestellung einer Betreuung auf eine Empfehlung der Kommunalen Spitzenverbände nicht mit Rechtsmittelbelehrungen versehen werden, denn die Nichtbestellung eines Betreuers stelle schließlich keinen Eingriff in die Rechte der Betroffenen dar.

Die kommunalen Betreuungsbehörden haben sich in neuen Vergleichsringen zusammengeschlossen und als Vorgabe für das Verwaltungshandeln eine Reduzierung der Betreuerbestellungen um 40 % vereinbart: auf die Betreuungsvermeidungsquote von 25 %, die schon im Jahr 2012 vom Deutschen Verein freihändig aus der BEOPS-Studie<sup>8</sup> abgeleitet und auch den Finanzzuweisungen der Länder zugrunde gelegt wurde, haben die Kommunen noch einen Effizienzzuschlag von weiteren 15 % vorgenommen.

Gleiches gilt für die Produktkosten pro Bestandsfall, d.h. die Summe aus Betreuervergütungen und behördlichen Transaktionskosten für die Aufsicht über die Betreuer, auch diese sollen gegenüber 2015

---

<sup>8</sup> Robert Northhoff: Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen - eine Untersuchung in Schwerin. Neubrandenburg, Mai 2010

um 40 % gesenkt werden. Nur die Produktkosten für das Betreuerbestellungsverfahren können noch nicht kalkuliert werden: mangels Erfahrungswerten, in welcher Mindestzahl von Fällen Sachverständigen-gutachten unabdingbar notwendig sind.

Während die Wartezeiten bei den Betreuungsbehörden kurz gehalten werden, haben sich die Wartezeiten der Schuldner- und Verbraucherberatungsstellen, der kommunalen Beratungsstellen und ambulanten Dienste verdoppelt, weil viele Menschen, denen kein Betreuer mehr bestellt wurde, sich nun dorthin wenden, aber nicht auf mehr Mitarbeiter treffen. Wegen der Missstände bei den psychisch Kranken, die keine Betreuer mehr bestellt bekommen, werden die Kommunen nicht umhin kommen, das Personal der Sozialpsychiatrischen Dienste wieder aufzustocken.

Die Situation bei den Berufsbetreuern stellt sich aus der Sicht der Betreuungsbehörden als unproblematisch dar. Seit 2014 wurde ihnen signalisiert, dass künftig weniger von ihnen gebraucht würden. Wegen der Überalterung der seit 1992 in den Beruf eingetretenen Betreuer erhöht sich die Zahl der in den Ruhestand tretenden Berufsangehörigen, der Höhepunkt dieser Entwicklung wird in diesem Jahr sein.

Sozialarbeiter bewerben sich kaum noch für die unattraktiv gewordene Tätigkeit. Dafür tritt mit den neuen Landesausführungsgesetzen eine nicht erwartete Bewerbergruppe auf den Markt: die durch den Abbau der Arbeitsmarktfördermaßnahmen arbeitslos gewordenen Mitarbeiter von in Insolvenz geratenen früheren Weiterbildungsträgern mit unterschiedlichsten Qualifikationen. Auf die betreuungsspezifischen Qualifikationen kommt es nicht mehr an, dafür aber auf Kenntnisse des Vergaberechts, um überhaupt Fälle übertragen zu bekommen. Über diese Kennt-

nisse verfügen diese früheren Opfer der Ausschreibungspraxis der Bundesagentur für Arbeit in hinreichendem Maße.

Weil die Kommunen die Betreuertätigkeit steuernd optimieren wollen und an einer unabhängigen Tätigkeitsausübung der Betreuer nicht interessiert sind - schon um eine allzu intensive Geltendmachung kommunal finanzierter Sozialleistungen zu verhindern - haben sie umfangreiche, „Handlungsempfehlungen“ genannte Produkt-handbücher erstellt, in denen standardisierte Prozeduren für die meisten Betreuungskonstellationen formuliert werden. Im Rahmen eines kommunalen Qualitätsrankings werden die im Rahmen der Aufsicht über die Betreuer festgestellten Abweichungen von den Handlungsempfehlungen in Form eines Betreuerqualitäts Scorings bewertet. Dieses Scoring fließt in die Vergabeverfahren des Folgejahres ein, kann aber durch einen niedrigeren Angebotspreis ausgeglichen werden.

Die Betreuungsvereine haben sich aus der Betreuertätigkeit zurückgezogen und konzentrieren sich auf die nunmehr wieder besser vergütete Querschnittstätigkeit. Seit der Herstellung der Einheit von Aufgaben- und Finanzverantwortung lohnt es sich für die Kommunen, in die Querschnittstätigkeit zu investieren.

Zum Jahresende erhalten die Betreuungsbehördenleiter ihre neuen Leistungszulagen im Rahmen des 13. Monatsgehaltes ausgezahlt. Diese Zulagen sind gestaffelt nach den Abführungen der Betreuungsbehörden in die kommunalen Haushalte aus den zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung übertragenen Landesmitteln.