

***Mitteilung des Senats vom 16. März 2004***

***Zukunft der Betreuungsvereine und ehrenamtlichen Betreuungen***

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat unter Drucksache 16/157 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Wie beurteilt der Senat die aktuelle Lage der Betreuungsvereine im Lande Bremen
  - a) in finanzieller Hinsicht,
  - b) im Hinblick auf die Qualität der geleisteten Betreuungen und
  - c) im Hinblick auf die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer und deren Unterstützung?

- a) Der Senat beurteilt die finanzielle Lage der Betreuungsvereine als angespannt.

Die von den Betreuungsvereinen wahrzunehmenden Aufgaben werden unterschiedlich refinanziert. Der Aufgabenbereich der Querschnittsarbeit <sup>1)</sup> wird durch Zuwendungen des Landes (Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales) kontinuierlich gefördert. Die Förderung der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine erfolgt in einem im Bundesvergleich akzeptablen Umfang.

Nach Darstellung der Betreuungsvereine ergeben sich Probleme aus dem Bereich der Führung von Betreuungen. Durch das Berufsvormündervergütungsgesetz wurden 1999 die Stundensätze für die Vergütung aus der Staatskasse bei mittellosen Betreuten bundeseinheitlich neu geregelt. Auch der Vergütungsanspruch gegenüber vermögenden Betreuten soll sich nach höchstrichterlicher Rechtsprechung (BGH – Beschluss vom 31. August 2000 – XII ZB 217/1999) im Allgemeinen an den für mittellose Betreute geltenden Stundensätzen orientieren. Für die Betreuungsvereine stellt sich das Problem, dass diese Stundensätze an die allgemeine und insbesondere die tarifvertragliche Kostenentwicklung bei den Betreuungsvereinen seitdem nicht angepasst worden sind.

- b) Die Betreuungsvereine beschäftigen geeignete Mitarbeiter und gewährleisten deren Beaufsichtigung, Fortbildung und Erfahrungsaustausch gemäß den gesetzlichen Vorgaben.

Die Aufsicht über die einzelfallbezogene Führung der Betreuungen wird durch die Vormundschaftsgerichte wahrgenommen. Beanstandungen sind dem Senat nicht bekannt.

- c) Die für die Querschnittsaufgaben geförderten Betreuungsvereine nehmen alle gesetzlich vorgegebenen Aufgaben nach § 1908 f BGB wahr.

Zu diesen Aufgaben gehört u. a. auch die planmäßige Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer und deren Unterstützung. Die Betreuungsvereine be-

1) Zur Querschnittsarbeit gehören u. a. die Werbung, Beratung, Fortbildung ehrenamtlicher Betreuer, die Information über Vorsorgemöglichkeiten.

raten und unterstützen ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Die Betreuungsvereine führen Fortbildungsveranstaltungen im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft für Betreuungsangelegenheiten, eigene Fortbildungsveranstaltungen, Erstinformationen für Neubestellte Betreuerinnen und Betreuer, Gesprächskreise für ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer durch, informieren durch eine planmäßige Öffentlichkeitsarbeit über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen und das Betreuungsrecht.

2. Welche Maßnahmen hat der Senat ergriffen, um
  - a) die Arbeit der Betreuungsvereine abzusichern und
  - b) Bremer Behörden und Leistungsanbieter zu einem unterstützenden Verhalten insbesondere gegenüber ehrenamtlichen Betreuern zu motivieren?
  - a) Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und der Senator für Justiz und Verfassung haben gegenüber der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. ihre Bereitschaft erklärt, über Maßnahmen zur Absicherung der Arbeit der Betreuungsvereine das Gespräch zu führen.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. hatte sich mit der Bitte um Unterstützung an die betroffenen Ressorts gewandt. Sie hat mitgeteilt, dass die Betreuungsvereine mit den politischen Entscheidungsträgern in Gespräche darüber eintreten möchten, nach welchen unterschiedlichen Modellen eine Förderung der Betreuungsvereine im Bereich der Querschnittsarbeit und eine Sicherstellung der Finanzierung der Mitarbeiter der Betreuungsvereine im Bereich der Führung beruflicher Betreuungen möglich ist. Weiter hält es die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege für denkbar, im Hinblick auf die anstehende Gesetzesänderung und die daraus resultierende Beratungsentwicklung, die noch nicht quantifiziert werden kann, ein Finanzierungsprojekt für eine Übergangszeit von zwei Jahren im Rahmen eines Modellprojektes zur Erhaltung der Betreuungsstruktur zu entwickeln.

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2003 hat der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales und mit Schreiben vom 15. Dezember 2003 hat der Senator für Justiz und Verfassung sein Interesse und seine Gesprächsbereitschaft erklärt und darum gebeten, dass entsprechende Vorschläge unterbreitet werden.

Die Antwort der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege liegt derzeit noch nicht vor.

- b) Der Senat setzt sich dafür ein, dass Behörden im Land Bremen oder Leistungsanbieter ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. Ihm ist nicht bekannt, dass diese Unterstützung nicht in ausreichendem Maße gewährt wird.
3. Wie bewertet der Senat die Auswirkungen der Ergebnisse der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ auf die Betreuungssituation im Lande Bremen?
  - a) Festsetzen von Pauschalen für Betreuungen von Heimbewohnern oder in der eigenen Wohnung lebend in Abhängigkeit von der Dauer des Betreuungsverhältnisses?
  - b) Welche rechtlichen Probleme wirft die Pauschalierung für die Gruppe der so genannten Selbstzahler auf?
  - c) In Bezug auf die Übernahme zusätzlicher Aufgaben wie Vorsorgevollmachten, automatische Vertretungsbefugnis im krankheitsbedingten Verhinderungsfall durch Ehegatten, Kinder und Eltern, Hilfestellung für Verfahrenspfleger und Tätigkeiten als Aufsichtsorgane. Wer soll im Lande Bremen diese Aufgaben übernehmen? Wie soll das finanziert werden?

Die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ sind inzwischen Gegenstand eines Gesetzentwurfs des Bundesrats vom 19. Dezember 2003. Dieser Entwurf eines Betreuungsrechtsänderungsgesetzes hat insbesondere folgende Zielsetzungen:

- Dem seit der Reform des Betreuungsrechts im Jahr 1992 zu verzeichnenden Anstieg der Fallzahlen soll durch Alternativen zur Bestellung eines Betreuers entgegengewirkt werden.
- Der erhebliche Verfahrensaufwand für die Aufstellung und Prüfung von Vergütungsabrechnungen der Berufsbetreuer soll zugunsten der eigentlichen Betreuer Tätigkeit und zur Entlastung der Gerichte reduziert werden.
- Die seit der Reform von 1992 um ein Vielfaches gestiegenen und immer noch steigenden Kosten im Betreuungsrecht sollen eingedämmt werden.

Der Senat hält den Gesetzentwurf des Bundesrats für geeignet, diese Ziele auch in Bremen erreichen zu können.

- a) Der Gesetzentwurf des Bundesrats sieht für den zu vergütenden Zeitaufwand bei berufsmäßig geführten Betreuungen bestimmte Stundenpauschalen pro Monat vor. Zur Zahl der monatlich pauschal anzusetzenden Stunden unterscheidet der Gesetzentwurf danach, ob der Betreute seinen gewöhnlichen Aufenthalt in einem Heim hat oder nicht. Heime sind im Gesetzentwurf definiert als Einrichtungen, die dem Zweck dienen, Volljährige aufzunehmen, ihnen Wohnraum zu überlassen sowie tatsächliche Betreuung und Verpflegung zur Verfügung zu stellen oder vorzuhalten, und die in ihrem Bestand von Wechsel und Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner unabhängig sind und entgeltlich betrieben werden. Die Unterscheidung nach der Wohnsituation des Betreuten beruht auf der durch eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz gestützten Annahme, dass die für eine Betreuung aufzuwendende Zeit bei Unterbringung in einer Einrichtung deutlich geringer ist als für Betreute, die ohne die in einem Heim bestehenden Hilfeleistungen in einer eigenen Wohnung leben.

Gleichzeitig staffelt der Gesetzentwurf die Stundenpauschalen nach der Dauer der Betreuung. Die Staffelung beruht auf der ebenfalls durch die genannte rechtstatsächliche Untersuchung gestützten Feststellung, dass in der Regel der notwendige Zeitaufwand zu Beginn einer Betreuung höher ist als in ihrem weiteren Verlauf und nach einer bestimmten Dauer ein einheitliches Zeitniveau erreicht.

Gemessen an der Zielsetzung, durch die Einführung von Stundenpauschalen sowohl den Nachweisaufwand für die Betreuerinnen und Betreuer als auch den Abrechnungs- und Prüfungsaufwand für die Vormundschaftsgerichte deutlich zu senken, hält der Senat diesen Vorschlag für zweckmäßig. Der Senat verkennt dabei nicht, dass im Einzelfall die im Gesetzentwurf vorgesehenen Stundenpauschalen überschritten werden können. Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer führen jedoch notwendig zahlreiche Betreuungen mit unterschiedlichem Verfahrensstand und unterschiedlichem Zeitaufwand, so dass im Mittel der geführten Betreuungen die vorgesehenen Stundenpauschalen ausreichend wären.

- b) Betreute, die ausreichendes Vermögen oder ausreichendes Einkommen haben, müssen selbst für die Vergütung ihrer Betreuerin oder ihres Betreuers aufkommen. Die Einführung von Stundenpauschalen kann dazu führen, dass diese Betreuten, wenn der tatsächliche Zeitaufwand in der Führung der Betreuung niedriger ist als die anzuwendende Stundenpauschale, ihrer Betreuerin oder ihrem Betreuer mehr als den tatsächlichen Zeitaufwand vergüten. Im Ergebnis können dadurch andere Betreute, bei denen der notwendige tatsächliche Zeitaufwand oberhalb der Stundenpauschale liegt, subventioniert werden. Diese Möglichkeit ist jedoch jedem System pauschaler Vergütungssätze immanent und wird im Interesse des mit der Pauschalierung verbundenen Ziels, die Abrechnung zu vereinfachen und den Abrechnungsaufwand gering zu halten, in Kauf genommen. Pauschale Vergütungen sind in vielen anderen Dienstleistungsbereichen, insbesondere bei Ärzten, Rechtsanwälten, Notaren, Architekten und Ingenieuren, üblich. Auch in diesen Bereichen wird akzeptiert, dass Grundlage des Vergütungssystems nicht der tatsächliche Aufwand im konkreten Einzelfall, sondern eine Mischkalkulation aus Fällen mit jeweils unterschiedlichem Zeitaufwand ist.

- c) Im Gesetzentwurf des Bundesrates ist zur Stärkung der Vorsorgevollmachten ein Beratungsangebot für Bevollmächtigte vorgesehen. Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine sollen Bevollmächtigte beraten. Weiter ist im Gesetzentwurf die Normierung einer gesetzlichen Vertretungsmacht von Angehörigen im Bereich der Vermögenssorge und der Gesundheitsvorsorge vorgesehen. Auch Angehörige sollen die Möglichkeit erhalten, sich durch Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine beraten zu lassen. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird zur Frage der zusätzlichen Belastung der Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine ausgeführt, dass eine wesentliche zusätzliche Belastung für Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden mit diesen Vorschlägen nicht einhergehen dürfte, da in vielen Fällen an die Stelle eines zu beratenden ehrenamtlichen Betreuers der Bevollmächtigte oder gesetzliche Vertreter tritt.

Eine Hilfestellung für Verfahrenspfleger ist weder im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehen noch wird sie im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ vorgeschlagen.

Den Betreuungsbehörden sollen weitere Aufsichtsfunktionen übertragen werden. Es ist vorgesehen, dass die Betreuungsbehörde zukünftig den Berufsbetreuer vor der erstmaligen Bestellung auffordern soll, ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis vorzulegen. Weiter soll die Betreuungsbehörde dem Vormundschaftsgericht bei der Bestellung des Berufsbetreuers den Umfang der berufsmäßig geführten Betreuungen mitteilen.

Es wird durch den Gesetzgeber geregelt werden, wem welche Aufgaben übertragen werden. In welchem Umfang Beratungsleistungen auf die Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine zukommen, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden. Angesichts der Haushaltsituation kann der Senat keine zusätzlichen Ressourcen in Aussicht stellen.

4. Welche Positionen hat der Senat in der Bund/Länder-Arbeitsgruppe im Interesse des Bundeslandes Bremen vertreten bezüglich der
- a) Höhe der Pauschalen/Öffnungsklauseln,
  - b) Rolle der Betreuungsvereine,
  - c) Einführung von Vorsorgevollmachten und Beratung der Bevollmächtigten?

Die Konferenz der Justizministerinnen und -minister hat im Juni 2003 den Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ entgegengenommen und durch Beschluss mit der Stimme des Senators für Justiz und Verfassung die Arbeitsgruppe gebeten, auf der Grundlage des Berichts Gesetzentwürfe vorzulegen. Auf der Herbstkonferenz 2003 der Justizministerinnen und -minister ist, ebenfalls mit der Stimme des Senators für Justiz und Verfassung, beschlossen worden, den von der Arbeitsgruppe vorgelegten Gesetzentwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Betreuungsrechts über den Bundesrat beim Deutschen Bundestag einzubringen.

- a) In der Vorbereitung des Gesetzentwurfs der Arbeitsgruppe hat Bremen die in den Gesetzentwurf des Bundesrats zur vorgesehenen Pauschalisierungsregelung aufgenommenen Stundensätze als angemessen und ausreichend angesehen. Diese Einschätzung beruht auf den Ergebnissen der bereits erwähnten rechtstatsächlichen Untersuchung, in der eine repräsentative Auswahl von etwa 1.800 Betreuungsakten hinsichtlich des zeitlichen Betreuungsaufwands ausgewertet worden ist. Diese Ergebnisse decken sich mit den Stellungnahmen der bremischen Vormundschaftsgerichte zum Vorschlag der Arbeitsgruppe. Auf Öffnungsklauseln für abweichende Stundensätze etwa in besonders schwierigen Ausnahmefällen verzichtet der Gesetzentwurf, weil jede Durchbrechung eines Systems von Pauschalen streitträchtig ist, zu häufigen Auseinandersetzungen über das Vorliegen einer Ausnahme vom Regelfall führt und dem Ziel einfacherer und schnellerer Abrechnung widerspricht. Der Senat hält diese Sicht für zutreffend.

- b) Für die Betreuungsvereine sieht der Gesetzentwurf vor, dass neben den bestehenden Voraussetzungen für eine Anerkennung als Betreuungsverein zukünftig planmäßig eine Beratung Bevollmächtigter und gesetzlicher Vertreter gewährleistet sein muss. Das Beratungsangebot zielt auf die Fälle, in denen nach dem Gesetzentwurf zukünftig an die Stelle einer Betreuung die Vertretung durch eine vom Betroffenen bevollmächtigte Person oder durch einen Angehörigen mit gesetzlicher Vertretungsmacht tritt. Schon nach geltendem Recht müssen Betreuungsvereine eine planmäßige Beratung zu Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen gewährleisten. Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Ergänzung hält der Senat für konsequent. Der Befürchtung der Vereine, übermäßig mit zusätzlichen Aufgaben belastet zu werden, ist entgegenzuhalten, dass damit keine Verpflichtung zu Einzelfallberatungen begründet wird. Mit einer weiteren Änderung erlaubt der Gesetzentwurf, anders als das geltende Recht, die Einzelfallberatung durch Betreuungsvereine, verpflichtet aber nicht dazu. Planmäßige Beratung im Sinne des Gesetzes ist die allgemeine Information etwa durch Broschüren und Informationsveranstaltungen, wie sie in Bremen bisher von den Betreuungsvereinen in Zusammenarbeit mit den Betreuungsbehörden und den Vormundschaftsgerichten angeboten werden.
- c) Vorsorgevollmachten sind bereits nach geltendem Recht möglich und schon seit der Reform des Betreuungsrechts im Jahr 1992 gegenüber der Bestellung eines Betreuers vorrangig. Der Gesetzentwurf will das Rechtsinstitut der Vorsorgevollmacht weiter stärken. Der Senat unterstützt dieses Anliegen. Dazu gehört auch die Erweiterung von Beratungsangeboten zu Vorsorgevollmachten. Neben der bereits in der Antwort zu Frage 4. b) genannten planmäßigen Beratung durch Betreuungsvereine sieht der Gesetzentwurf eine Erweiterung des bisher auf Betreuer zielenden Beratungsauftrags der Betreuungsbehörden vor. Der Senat hat zu den Beratungen der Arbeitsgruppe darauf hingewiesen, dass die Übernahme individueller Beratung von Bevollmächtigten und gesetzlichen Vertretern angesichts der Personalsituation in den Betreuungsbehörden und der Haushaltssituation Bremens kaum leistbar sein wird.