

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Finanzausschusses**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 20. Mai 2009  
– Drucksache 14/4511**

### **Beratende Äußerung zur Prüfung der Rechtlichen Betreuung**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 20. Mai 2009 – Drucksache 14/4511 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Berufsbetreuervergütung, zur Steuerbefreiung ehrenamtlicher Betreuer und zur Gebührenerhöhung bei der anstehenden Evaluation des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes auf Bundesebene einzubringen;
2. bei der Rechtsanwendung auch für das württembergische Rechtsgebiet verfügbare Kennzahlen bereitzustellen und in den örtlichen Arbeitsgemeinschaften zu thematisieren sowie darauf hinzuwirken, dass mehr Vorsorgevollmachten erteilt werden;
3. die Förderung der Betreuungsvereine unter Berücksichtigung der Zusatzförderung für gewonnene ehrenamtliche Betreuer neu zu strukturieren;
4. dem Landtag über den Sachstand bis 31. Oktober 2010 zu berichten.

16. 07. 2009

Der Berichterstatter:

Karl Klein

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

Ausgegeben: 30. 07. 2009

**1**

## Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/4511 in seiner 49. Sitzung am 16. Juli 2009.

Der Berichterstatter dankte dem Rechnungshof für die Beratende Äußerung. Er fügte an, die Vorlage gebe einen guten und qualifizierten Überblick über die nicht einfache Materie der rechtlichen Betreuung sowie über die Entwicklung, die in diesem Bereich in den letzten Jahren eingetreten sei. Schon allein die Tatsache, dass sich die Ausgaben des Landes Baden-Württemberg für die Betreuung Mittelloser von 0,3 Millionen € im Jahr 1992 auf 44 Millionen € im Jahr 2008 erhöht hätten, rechtfertige es, sich eingehender mit dieser Entwicklung zu befassen.

Sicherlich habe das Land auch künftig für eine qualitativ gute Betreuung Mittelloser zu sorgen. Dennoch müssten die bereitgestellten Mittel auch im Hinblick auf die finanzielle Lage der öffentlichen Hand als nachrangig betrachtet werden und eine Hilfe zur Selbsthilfe darstellen. In diesem Sinne stünden, auch wenn der Bundesverband der Berufsbetreuer dies aus verständlichen Gründen etwas anders sehe, Familienangehörige und sonstige ehrenamtliche Betreuer in einer besonderen Verantwortung, sofern sie Betreuungen qualitativ gewährleisten könnten.

Der Abgeordnete stellte anschließend Teile der Beratenden Äußerung dar und schlug vor, folgender Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung an das Plenum zuzustimmen:

*Der Landtag wolle beschließen,*

*I. von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 20. Mai 2009, Drucksache 14/4511, Kenntnis zu nehmen;*

*II. die Landesregierung zu ersuchen,*

- 1. die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Berufsbetreuervergütung, zur Steuerbefreiung ehrenamtlicher Betreuer und zur Gebührenerhöhung bei der anstehenden Evaluation des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes auf Bundesebene einzubringen;*
- 2. bei der Rechtsanwendung auch für das württembergische Rechtsgebiet verfügbare Kennzahlen bereitzustellen und in den örtlichen Arbeitsgemeinschaften zu thematisieren sowie darauf hinzuwirken, dass mehr Vorsorgevollmachten erteilt werden;*
- 3. die Förderung der Betreuungsvereine unter Berücksichtigung der Zusatzförderung für gewonnene ehrenamtliche Betreuer neu zu strukturieren;*
- 4. dem Landtag über den Sachstand bis 31. Oktober 2010 zu berichten.*

Ein Abgeordneter der SPD brachte vor, seine Fraktion stimme der vorgeschlagenen Beschlussempfehlung von der Linie her zu. Im Einzelnen sei allerdings noch auf Folgendes hinzuweisen:

Die Ausgaben des Landes für die Betreuung Mittelloser hätten eine früher nicht für möglich gehaltene Dimension erreicht. Sie entsprächen aber dem

Betreuungs- und Versorgungsbedarf in der Bevölkerung. Er habe als jemand, der mit der Situation in der Praxis vertraut sei, nicht den Eindruck, dass das Land zu viel Geld ausbebe, um den gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Betreuung Rechnung zu tragen.

Wie die Erfahrungen aus den letzten Jahren zeigten, müsse davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Betreuungsfälle nachhaltig steige. Zahlenmäßige Einsparungen seien also nicht möglich. Vielmehr müsse auf die Aufgabenstellung abgehoben werden.

Ihn interessiere, ob sich über die Erteilung einer Vorsorgevollmacht die Aufgaben erfüllen ließen, die ein Berufsbetreuer wahrnehme. Er sehe das große Problem, dass über eine Vorsorgevollmacht aus der Familie heraus nicht die notwendige Entscheidung getroffen werden könne, wenn es um eine Heimunterbringung oder um medizinische Maßnahmen gehe.

Ferner frage er, ob ehrenamtliche Betreuer den Anforderungen, die sich in Alltagsfragen durch die Gesetzgebung im Pflege- und Gesundheitsbereich stellten, in kompetenter Weise gerecht werden könnten. Wer meine, die Aufgaben ließen sich vermehrt durch ehrenamtliche Betreuer wahrnehmen, verkenne, welche Zusammenhänge sich im Alltag ergäben.

Das Grundproblem der Beratenden Äußerung bestehe seines Erachtens darin, dass wesentliche Kosten, die notwendigerweise anfielen, nicht dargestellt würden. In der Justizverwaltung sei eine nachhaltige Einsparung damit verbunden, dass Berufsbetreuer ihre Einzeltätigkeiten nicht mehr nachweisen müssten, sondern der Zeitaufwand pauschal angesetzt werde. Er entnehme der Beratenden Äußerung jedoch nicht, ob Einsparungen im Bereich der rechtlichen Betreuung nicht Mehrkosten an anderer Stelle gegenüberstünden, die zu berücksichtigen seien. Ihn interessiere weiter, ob bei einer geringeren Zahl an Berufsbetreuern nicht auch der zusätzliche Aufwand einzukalkulieren sei, der durch die notwendige Bearbeitung von Vorgängen bei Gericht und Behörden auftrete. Nach seiner Auffassung habe der Rechnungshof bei der Darstellung nicht wahrgenommen, dass es letztlich um Sozialpolitik gehe.

Ein Abgeordneter der Grünen merkte an, die Zahl der Betreuungen in Baden-Württemberg sei von 1992 bis 2007 um das Zweieinhalbfache gestiegen. Jedoch hätten sich die Betreuungsausgaben im selben Zeitraum um mehr als das 130-Fache erhöht. Er bitte um eine Erklärung für dieses krasse Missverhältnis.

Eine Abgeordnete der FDP/DVP führte an, im Ausschuss bestehe wohl Einigkeit darin, dass es wichtig und richtig gewesen sei, an die Stelle der Vormundschaft das Rechtsinstitut der rechtlichen Betreuung treten zu lassen. Ihr Vorredner habe eine in der Tat extreme Entwicklung angesprochen. Daher begrüße sie, dass der Rechnungshof die rechtliche Betreuung genauer untersucht habe.

Sie interessiere noch die Haltung des Justizministeriums und rege an, vor allem auch Aktivitäten zu entfalten, um zu erreichen, dass noch mehr Menschen als bisher Vorsorgevollmachten erteilt, und zwar vorzugsweise an ihnen gut bekannte und vertrauenswürdige Personen. Eine solche Praxis erscheine ihr am sinnvollsten. Sie verursache zum einen den geringsten Aufwand für den Staat und führe zum anderen zu größerer Zufriedenheit in den betroffenen Familien.

Ein Vertreter des Rechnungshofs wies darauf hin, das von dem Abgeordneten der Grünen angesprochene Missverhältnis lasse sich relativ leicht erklären.

So müsse berücksichtigt werden, dass das System der rechtlichen Betreuung 1992 neu eingeführt worden sei. Beim Beginn eines Systems sei die Zahl der Fälle, die nach den neuen Regelungen behandelt würden, gering. Im Laufe der Zeit komme es aber durch die verstärkte Gewöhnung an das neue Instrumentarium und dessen verstärkte Wahrnehmung zu einem allmählichen Wachstum.

Der Abgeordnete der Grünen erwiderte, das von ihm aufgegriffene Missverhältnis erkläre sich seines Erachtens nicht durch den einfachen Hinweis auf das Anlaufen eines neuen Systems. Die Zahl der Betreuungsfälle erhöhe sich kontinuierlich, während die Betreuungsausgaben eher exponentiell anstiegen.

Der Vertreter des Rechnungshofs entgegnete, wenn man ein System neu installiere, neue Instrumentarien schaffe oder neue Möglichkeiten eröffne, trete immer ein Gewöhnungsprozess bei den Betroffenen ein. Wenn das System schließlich vollständig laufe, komme es in der Regel zu einer relativ kontinuierlichen Entwicklung. Er jedenfalls halte diese Erklärung für einleuchtend.

Der Ministerialdirektor im Justizministerium zeigte auf, im Zusammenhang mit der Frage des Abgeordneten der Grünen sei auch auf die demografische Entwicklung zu verweisen. Sie erkläre aber nur die angewachsene Zahl der Betreuungsfälle und nicht die in der Tat exorbitante Steigerung der Ausgaben. Den Hauptgrund für Letzteres sehe das Justizministerium darin, dass sich der Anteil der Berufsbetreuer zulasten des Anteils der ehrenamtlichen Betreuer beträchtlich erhöht habe. Dies wiederum gehe auf den Willen des Gesetzgebers zurück, dass sich die Betreuung qualitativ verbessere und gerade bei schwierigen Fällen auf hauptamtliche Betreuer zurückgegriffen werde. Eine weitere Erklärung für den Anstieg der Betreuungsausgaben bestehe in der erheblichen Zunahme der Betreuungsdichte. Auch hätten sich die Stundensätze für die Berufsbetreuer deutlich erhöht. Die Hoffnung, dem durch die Umstellung auf eine Pauschalvergütung für die Berufsbetreuer in gewisser Weise entgegenwirken zu können, habe sich nur in geringem Maß erfüllt.

Das Justizministerium meine, dass sich die Betreuungsausgaben durch die Erhöhung des Anteils an ehrenamtlichen Betreuern reduzieren ließen. Allerdings müsse ein Teil der frei werdenden Mittel wieder dafür verwandt werden, um die Mehrausgaben zu decken, die sich durch die wachsende Zahl an Fällen aufgrund der demografischen Entwicklung ergäben. Dies entbinde das Land jedoch nicht von der Pflicht, Einsparmaßnahmen zu ergreifen.

Sein Haus informiere die Bevölkerung durch viele Veranstaltungen und Aufklärungsaktionen über die Vorteile einer Vorsorgevollmacht. Bei einer verstärkten Erteilung von Vorsorgevollmachten lasse sich auch der Umfang an rechtlicher Betreuung verringern.

Mit den Empfehlungen des Rechnungshofs sei das Justizministerium einverstanden. Viele dieser Empfehlungen habe das Land im Bundesrat im Übrigen schon mehrfach umzusetzen versucht. Er denke hierbei etwa an eine Initiative zur Erhöhung der steuerfreien Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Betreuer. Damit sei das Land an der Haltung des Bundesfinanzministeriums gescheitert. Auch bei anderen Begehren wie der Senkung der Vergütung der Berufsbetreuer hätten sich keine politischen Mehrheiten gefunden. Die Berufsbetreuer selbst führten gegenwärtig bundesweit Protestaktionen durch, da sie ihre Vergütung als viel zu gering erachteten, um eine qualitativ gute Betreuung anbieten zu können.

Der Vertreter des Rechnungshofs legte dar, die Aussage des Abgeordneten der SPD laute, dass die Betreuung eine schwierige Aufgabe sei, deren Kom-

plexität noch zunehme; daher sollte diese Aufgabe vor allem von qualifizierten Berufsbetreuern wahrgenommen werden. Der Abgeordnete der SPD vermute, dass eine Realisierung der Vorschläge des Rechnungshofs nur zu einer Verlagerung von Kosten auf andere Institutionen führe, sodass sich letztlich im Grunde keine Einsparungen ergäben.

Der Rechnungshof befasse sich lediglich mit tatsächlichen Gegebenheiten und nicht mit Spekulationen oder Projektionen in die Zukunft. Nach den gesetzlichen Vorgaben solle die Betreuung grundsätzlich ehrenamtlich und nur in nicht vermeidbaren Ausnahmefällen berufsmäßig wahrgenommen werden. Der Rechnungshof habe – auch anhand von Akten – genau geprüft, was die Vormundschaftsgerichte im Einzelfall entschieden hätten, und sei auf dieser Basis zu fundierten Aussagen gelangt. Der Rechnungshof habe also sehr wohl die Praxis beleuchtet und hierbei Lösungen festgestellt, die kostengünstiger seien als andere, ohne dass der Vorwurf erhoben werden könnte, dabei finde keine angemessene Betreuung statt.

Im Übrigen bedeuteten Einsparvorschläge des Rechnungshofs nicht, dass sie in dieser Form auch umsetzbar seien. Vielmehr müsse darüber nachgedacht werden, welche Empfehlungen sich realisieren ließen. Der Rechnungshof sehe in diesem Fall z. B. in der Vergütung der Berufsbetreuer und in der steuerfreien Aufwandsentschädigung für ehrenamtliche Betreuer die wesentlichen Punkte, über die am ehesten versucht werden sollte, eine Verbesserung zu erreichen.

Der Abgeordnete der SPD unterstrich, die Regelung, dass Berufsbetreuer ihre Einzeltätigkeiten nicht mehr nachweisen müssten und pauschal vergütet würden, erspare den Vormundschaftsgerichten viel Aufwand. Allerdings stehe der Vorwurf im Raum, die Berufsbetreuer hätten ihre Einzeltätigkeiten früher nur deshalb aufgezeichnet, um sie abrechnen zu können. Nach Aussage von Fachleuten habe aber jeder Berufsbetreuer seine Einzeltätigkeiten schon im eigenen Interesse weiterhin zu dokumentieren, um im Zweifel darlegen zu können, dass er seinen Aufgaben ordnungsgemäß nachgekommen sei. Er frage, ob der Rechnungshof daran gedacht habe, dass dieses Verfahren in der Praxis notwendig sei.

Ein Abgeordneter der Grünen verwies auf die bestehende jährliche Berichtspflicht eines Betreuers und vertrat die Ansicht, der Ausschuss sollte bei seiner Beschlussempfehlung die Vorschläge des Sozialministeriums berücksichtigen. Im Übrigen gehe die Kostenexplosion bei den Betreuungsausgaben darauf zurück, dass sich Familien zulasten des Staates ihrer Problemfälle „entledigten“.

Der Vertreter des Rechnungshofs erklärte, die Beratende Äußerung befasse sich nicht mit Vorwürfen, wonach Berufsbetreuer früher ihre Einzeltätigkeiten aufgezeichnet hätten, um „kassieren“ zu können. Möglicherweise würden durch die Pauschalvergütung für Berufsbetreuer auch Arbeitseinheiten bei den Vormundschaftsgerichten eingespart. Dieser Punkt sei aber ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung durch den Rechnungshof gewesen.

Nach Angaben der Berufsbetreuer selbst habe sich durch die Pauschalierung ihr Zeitaufwand für Verwaltungsaufgaben um 14 % verringert. Der Rechnungshof hingegen setze diese Ersparnis nur mit 10 % an. Dies schließe aber nicht aus, dass Berufsbetreuer auch im eigenen Interesse bestimmte Tätigkeiten weiterhin dokumentierten. Das Einkommen und die Zahl der geführten Betreuungen bei den Berufsbetreuern seien im Übrigen gestiegen. Auch dies verdeutliche, dass die gerade angeführte Entlastung tatsächlich eingetreten sei.

Eine ganz andere Frage sei die, ob die Tätigkeit der Berufsbetreuer nicht viel höher vergütet werden müsste als bisher. Der Rechnungshof beschäftige sich jedoch damit, ob es Spielräume für Einsparungen gebe, die realistisch seien und sich nicht nachteilig auf die Qualität der Betreuung auswirkten.

Der Ministerialdirektor im Justizministerium erwähnte, die Pauschalierung sei nicht in erster Linie deshalb eingeführt worden, um die Berufsbetreuer von Verwaltungsaufwand zu entlasten. Vielmehr habe mit dieser Maßnahme, die gegen den Widerstand der Berufsbetreuer erfolgt sei, das komplizierte Abrechnungssystem bei den Vormundschaftsgerichten deutlich vereinfacht werden sollen. Die Entlastung der Berufsbetreuer habe sich als Nebeneffekt eingestellt.

Sodann stimmte der Ausschuss dem Beschlussvorschlag des Berichterstatters einstimmig zu.

28. 07. 2009

Karl Klein