

Antrag

der Abg. Dr. Bernhard Lasotta u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Ministeriums der Justiz und für Europa

Qualität und Vergütung der Berufsbetreuer

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie viele Berufsbetreuer in Baden-Württemberg, aufgeschlüsselt nach Regierungsbezirken, arbeiten;
2. welche Zulassungsregelungen es gibt, um den Beruf des Berufsbetreibers ausüben zu können;
3. welche Qualitätsanforderungen im Zusammenhang mit der Betreuung durch Berufsbetreuer erhoben werden (Bestellung zum Betreuer im einzelnen Betreuungsfall, Aus- und Weiterbildung, allgemeine Standards, Unterstützung);
4. ob sie Mindestanforderungen hinsichtlich der Qualifikation von Berufsbetreuern für erforderlich hält (wenn ja, wie diese aussehen);
5. wie sichergestellt wird, dass Berufsbetreuer fortgebildet und in ihrer Arbeit bei Bedarf angemessen unterstützt beziehungsweise begleitet werden;
6. wie sie die Einführung eines einheitlichen Berufsbilds und einer Berufskammer für Betreuer beurteilt;
7. wie sich die Vergütung und der Stundenansatz der Berufsbetreuer seit dem Jahr 2005 entwickelt haben;
8. auf welcher Grundlage und auf welchem Datenmaterial das aktuelle Vergütungssystem und die Stundenansätze für Berufsbetreuer beruhen;

9. wie sie das aktuelle Vergütungssystem und die Stundenansätze für Berufsbetreuer beurteilt;
10. wie sie die Einrichtung einer sog. „geeigneten Stelle“ bewertet, mittels der behinderte Menschen Unterstützung in ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit erhalten, ohne dass das Betreuungsgericht angerufen werden muss.

26. 10. 2016

Dr. Lasotta, Blenke, von Eyb,
Gentges, Dr. Scheffold, Stächele CDU

Begründung

Die rechtliche Betreuung von Personen, die ohne Hilfe ihre Angelegenheiten vollständig oder teilweise nicht mehr besorgen können, ist ein wichtiges Mittel, um diesen ein weiterhin möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Neben ehrenamtlichen Betreuern hat sich der Gesetzgeber bei der Einführung des Rechtsinstituts der Betreuung nach §§ 1896 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) bewusst für Berufsbetreuer in Behörden und Vereinen entschieden. Insbesondere die Betreuung durch Vereine hat sich als ein unverzichtbares Instrument erwiesen.

Qualifizierte und engagierte Betreuer sind dabei Voraussetzung für eine im Interesse der Betreuten angemessene und gute Betreuung. Das im Jahr 2005 durch den Bundestag verabschiedete Vormünder- und Berufsbetreuergesetz gibt ein pauschalisiertes Vergütungsmodell vor. Die Vergütungs- und Stundenansätze für die Betreuung wurden jedoch seit der Verabschiedung des Gesetzes nicht erhöht. Dadurch ist die Vergütung der Berufsbetreuer zunehmend nicht mehr auskömmlich, was die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit des Berufes mindert.

In diesem Kontext gilt es zu prüfen, inwieweit die Struktur der beruflichen Betreuung und die Qualifikation der Berufsbetreuer weiterentwickelt werden müssen. Dabei ist zu begrüßen, dass das Vergütungssystem ebenso wie die Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung im Rahmen einer rechtstatsächlichen Untersuchung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Einrichtung von „geeigneten Stellen“ als niedrigschwelliges Unterstützungsangebot in Baden-Württemberg kann zusätzlich zu einer Entlastung der rechtlichen Betreuung und zur Erhaltung der Selbstständigkeit behinderter Menschen beitragen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 15. November 2016 nimmt das Ministerium der Justiz und für Europa zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie viele Berufsbetreuer in Baden-Württemberg, aufgeschlüsselt nach Regierungsbezirken, arbeiten;*

Der Landesregierung liegen keine statistischen Zahlen dazu vor, wie viele Berufsbetreuer in Baden-Württemberg, aufgeschlüsselt nach Regierungsbezirken, arbeiten. Statistisch erhoben werden die Betreuungsfallzahlen. Aus diesen lässt sich

indes nicht auf die Zahl der Betreuer schließen, zumal Betreuer unterschiedlich viele Betreuungen führen und ihre Tätigkeit nicht auf einen bestimmten Bezirk beschränkt ist.

2. welche Zulassungsregelungen es gibt, um den Beruf des Berufsbetreuers ausüben zu können;

Die Tätigkeit als Berufsbetreuer ist an keine allgemeine Berufszulassung geknüpft, weshalb es hierfür auch keine gesetzlichen Berufszulassungsregelungen gibt. Zum rechtlichen Betreuer einer Person – gleich ob ehrenamtlich oder beruflich – kann jedoch gemäß § 1897 Absatz 1 BGB durch das Betreuungsgericht nur bestellt werden, wer bezogen auf den spezifischen Betreuungsfall geeignet ist, in dem gerichtlich bestimmten Aufgabenkreis die Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen und ihn in dem hierfür erforderlichen Umfang persönlich zu betreuen.

3. welche Qualitätsanforderungen im Zusammenhang mit der Betreuung durch Berufsbetreuer erhoben werden (Bestellung zum Betreuer im einzelnen Betreuungsfall, Aus- und Weiterbildung, allgemeine Standards, Unterstützung);

Das Betreuungsgericht hat in jedem Einzelfall die Geeignetheit der als rechtlicher Betreuer in Betracht kommenden Person nach § 1897 Absatz 1 BGB für die Führung der konkret in Rede stehenden Betreuung zu prüfen. Die Anforderungen an den zu bestellenden Betreuer hängen hiernach von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem von dem jeweiligen gerichtlich zu bestimmenden Aufgabenkreis und der individuellen Situation und dem Krankheitsbild des Betreuten. Wer Betreuungen im Rahmen seiner Berufsausübung führt, soll nur dann zum Betreuer bestellt werden, wenn keine andere geeignete Person zur Verfügung steht, die zur ehrenamtlichen Führung der Betreuung bereit ist (§ 1897 Absatz 6 BGB). Das gesetzliche Leitbild ist also das des ehrenamtlichen Betreuers, der nicht über Spezialkenntnisse verfügen muss, aber redlich und zuverlässig sowie bereit und in der Lage sein muss, die Angelegenheiten des Betreuten so zu besorgen, wie ein verständiger Bürger auch die eigenen Angelegenheiten besorgen würde.

Vor der Bestellung eines Betreuers ist die Betreuungsbehörde anzuhören, deren Sozialbericht insbesondere auch auf die Frage der Betreuerauswahl unter Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit eingehen soll (§ 279 Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 FamFG). Wenn die Betreuungsbehörde vom Betreuungsgericht dazu aufgefordert wird, schlägt sie gemäß § 8 Absatz 2 Betreuungsbehördengesetz (BtBG) eine Person vor, die sich im Einzelfall zum Betreuer eignet. Steht keine geeignete Person zur Verfügung, die zur ehrenamtlichen Führung der Betreuung bereit ist, schlägt die Behörde dem Betreuungsgericht eine Person für die berufsmäßige Führung der Betreuung vor und teilt gleichzeitig den Umfang der von dieser Person derzeit berufsmäßig geführten Betreuungen mit. Insbesondere wenn ein Berufsbetreuer erstmals in dem Bezirk eines Betreuungsgerichts bestellt werden soll, soll das Betreuungsgericht die Betreuungsbehörde speziell zur Frage der Eignung anhören (§ 1897 Absatz 7 BGB). Die Betreuungsbehörde soll die Person auffordern, ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis vorzulegen.

Der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüs) haben ausführliche gemeinsame Empfehlungen für Betreuungsbehörden für die Betreuerauswahl herausgegeben, die auf die Anforderungen an ehrenamtlich und beruflich tätige rechtliche Betreuer eingehen und Eignungskriterien insbesondere für Berufsbetreuer, unter anderem im Hinblick auf fachliche Qualifikation und erworbene Kenntnisse, Berufspraxis, professionelle Organisation der eigenen Tätigkeit und fortlaufende Bereitschaft zur Fort- und Weiterbildung, aufstellen (http://www.lwl.org/spurdownload/bag/auswahl_rechtlicher_betreuer.pdf).

Den örtlichen und überörtlichen Betreuungsbehörden kommt neben der Unterstützung des Betreuungsgerichts bei der Gewinnung geeigneter Betreuer (§ 8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 BtBG) auch die allgemeine Steuerungsaufgabe der Bedarfsermittlung und Planung für ein ausreichendes Angebot an geeigneten Betreuern zu (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, Absatz 2 Satz 2 Nummer 3 Landesausführungsgesetz zum Betreuungsrecht – AG BtG).

Über die gesamte Tätigkeit des Betreuers führt das Betreuungsgericht die Aufsicht und hat gegen Pflichtwidrigkeiten durch geeignete Gebote und Verbote einzuschreiten (§ 1837 Absatz 2 Satz 1 i. V. m. § 1908 i BGB). Das Gericht hat insbesondere auch die Einhaltung der erforderlichen persönlichen Kontakte des Betreuers zu dem Betreuten zu beaufsichtigen. Es hat den Betreuer zu entlassen, wenn seine Eignung, die Angelegenheiten des Betreuten zu besorgen, nicht mehr gewährleistet ist (§ 1908 b Absatz 1 BGB).

4. ob sie Mindestanforderungen hinsichtlich der Qualifikation von Berufsbetreuern für erforderlich hält (wenn ja, wie diese aussehen);

Angesichts der nach § 1897 Absatz 1 BGB vorgeschriebenen Einzelfallprüfung durch das Gericht und der für die Praxis der Betreuungsbehörden herausgegebenen Empfehlungen sieht die Landesregierung derzeit keinen Bedarf für eine weitergehende gesetzliche Regelung von Mindestanforderungen an die Qualifikation von Berufsbetreuern. Die gerichtliche Eignungsprüfung, für die sich das Gericht der Unterstützung und Kompetenz der Betreuungsbehörde zu bedienen hat, geht über Mindestanforderungen hinaus und trägt zugleich dem gesetzlichen Vorrang des Ehrenamts und dem Umstand Rechnung, dass die Eignung nicht abstrakt, sondern bezogen auf den jeweiligen konkreten Betreuungsfall und Aufgabenkreis festgestellt werden muss.

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz führt derzeit ein rechtstatsächliches Forschungsvorhaben zur Qualität der rechtlichen Betreuung durch, durch das empirische Erkenntnisse darüber gewonnen werden sollen, welche Qualitätsstandards in der Praxis eingehalten werden beziehungsweise ob und gegebenenfalls welche strukturellen (einzelfallunabhängigen) Qualitätsdefizite insbesondere in der beruflichen, aber auch in der ehrenamtlichen Betreuung bestehen. Der Abschlussbericht soll im Sommer 2017 vorliegen. Die Landesregierung unterstützt und begleitet die Untersuchung im Rahmen des Forschungsbeirats und steht hierüber im Austausch mit der Bundesregierung und den Verbänden im Betreuungswesen. Sie ist der Auffassung, dass den Ergebnissen und ihrer Bewertung nicht vorgegriffen werden sollte.

5. wie sichergestellt wird, dass Berufsbetreuer fortgebildet und in ihrer Arbeit bei Bedarf angemessen unterstützt beziehungsweise begleitet werden;

Gemäß § 5 BtBG haben die Betreuungsbehörden dafür Sorge zu tragen, dass in ihrem Bezirk ein ausreichendes Angebot zur Einführung der Betreuer in ihre Aufgaben und zu ihrer Fortbildung vorhanden ist. Diese Aufgabe wird durch das baden-württembergische Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AG BtG) näher konkretisiert. Danach obliegt den Stadt- und Landkreisen als den örtlichen Betreuungsbehörden die Sicherstellung eines ausreichenden Einführungs- und Fortbildungsangebots auf örtlicher Ebene und dem Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) als der überörtlichen Betreuungsbehörde – neben der Unterstützung der örtlichen Betreuungsbehörden – die Sicherstellung eines ausreichenden überörtlichen Angebots. Der KVJS bietet jedes Jahr ein umfangreiches Fortbildungsprogramm für Berufsbetreuer an, welches von den Grundlagen der rechtlichen Betreuung und des Betreuungsrechts über die einzelnen Aufgabenkreise bis hin zu Sozial- und Methodenkompetenz und Fragen rund um die Organisation der selbstständigen Berufstätigkeit reicht (<http://www.kvjs.de/fileadmin/publikationen/fortbildung/2017-Betreuungsrecht.pdf>). Daneben gibt es ein vielfältiges Fortbildungsangebot sonstiger Träger.

Gemäß § 4 Absatz 3 BtBG berät und unterstützt die Betreuungsbehörde Betreuer auf deren Wunsch bei der Wahrnehmung von deren Aufgaben, berufliche Betreuer insbesondere auch bei der Erstellung eines Betreuungsplans. Auch das Betreuungsgericht berät die Betreuer und wirkt dabei mit, sie in ihre Aufgaben einzuführen (§ 1837 Absatz 1 i. V. m. § 1908 i BGB).

6. wie sie die Einführung eines einheitlichen Berufsbildes und einer Berufskammer für Betreuer beurteilt;

Eine Fixierung des Berufsbildes des Berufsbetreuers könnte zum einen die ehrenamtliche Betreuung, deren Vorrang gesetzlich festgeschrieben und ein unverzichtbarer Pfeiler unseres Betreuungswesens ist, als „Betreuung zweiter Klasse“

abwerten und zum anderen mit einem Verlust von Flexibilität im Einzelfall („passgenaue Betreuung“) einhergehen. So kann sich beispielsweise in einem Fall ein Rechtsanwalt oder Kaufmann für die Betreuungsführung besonders eignen, in einem anderen Fall hingegen eine Person mit einem beruflichen Hintergrund aus dem Bereich der sozialen Arbeit. In Anbetracht dessen, dass die gesamte Tätigkeit des Betreuers unter der Aufsicht des Betreuungsgerichts steht, das stets auch die konkrete Eignung des Betreuers für die Führung der jeweils in Rede stehenden Betreuung zu prüfen und den Betreuer zu entlassen hat, wenn seine Eignung, die Angelegenheiten des Betreuten zu besorgen, nicht mehr gewährleistet ist, erscheint die Einführung einheitlicher Berufszulassungsvoraussetzungen in Verbindung mit einem Berufskammersystem für Berufsbetreuer nicht erforderlich und deswegen vor dem Hintergrund der Berufsfreiheit (Art. 12 Absatz 1 GG) auch nicht unproblematisch.

7. wie sich die Vergütung und der Stundenansatz der Berufsbetreuer seit dem Jahr 2005 entwickelt haben;

Die Vergütung für Berufsbetreuerinnen und -betreuer sowie hauptamtliche Vereinsbetreuerinnen und -betreuer, welche bei Mittellosigkeit der betreuten Person die Staatskasse trägt, ist bundeseinheitlich durch das Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz – VBVG) geregelt. Durch das Zweite Betreuungsrechtsänderungsgesetz wurden 2005 Zeitpauschalen abhängig von der Dauer der Betreuung, der Frage der Heimunterbringung und den Vermögensverhältnissen der betreuten Person eingeführt. Die Stundensätze wurden deutlich angehoben und auf Inklusivstundensätze umgestellt, mit denen auch die anlässlich der Betreuung entstehenden Aufwendungen sowie anfallende Umsatzsteuer abgegolten sein sollten. Der Bundesgesetzgeber ging seinerzeit noch davon aus, dass sowohl die Tätigkeit der selbstständigen Berufsbetreuer als auch die Führung beruflicher Betreuungen durch Mitarbeitende von Betreuungsvereinen der Umsatzsteuer unterfielen. Infolge der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs und zwischenzeitlicher Änderungen des Umsatzsteuergesetzes sind Betreuungsleistungen heute generell umsatzsteuerfrei, was bei gleichbleibenden Bruttostundensätzen zu einer Verbesserung der Nettostundensätze gegenüber 2005 geführt hat. Seit den Urteilen des Bundesfinanzhofs vom 15. Juni 2010 (VIII R 10/09 und VIII R 14/09) werden Berufsbetreuer auch nicht mehr zur Gewerbesteuer herangezogen.

In seiner Beratenden Äußerung „Rechtliche Betreuung“ von Mai 2009 stellte der Rechnungshof Baden-Württemberg – noch ohne Berücksichtigung der nachfolgenden Steuerbefreiungen – fest, dass die Umstellung der Betreuervergütung durch die Gesetzesänderung von 2005 zu Einkommenssteigerungen bei den Berufsbetreuerinnen und -betreuern zwischen 2004 und 2006 von durchschnittlich 24 Prozent geführt habe.

8. auf welcher Grundlage und auf welchem Datenmaterial das aktuelle Vergütungssystem und die Stundenansätze für Berufsbetreuer beruhen;

Der Einführung der Pauschalvergütung durch das Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz 2005 gingen die Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Betreuungsrecht“ sowie eine umfangreiche rechtstatsächliche Untersuchung zur Qualität, Aufgabenverteilung und zum Verfahrensaufwand bei rechtlichen Betreuungen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) voraus. Diese umfasste neben bundesweiten Befragungen bei den Gerichten, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen auch die repräsentative Analyse von 1.808 Betreuungsakten berufsmäßig geführter Betreuungen im Hinblick auf den Zeitaufwand für die Betreuungsführung.

9. wie sie das aktuelle Vergütungssystem und die Stundenansätze für Berufsbetreuer beurteilt;

Ein pauschaliertes Vergütungssystem erspart den Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuern und den Betreuungsgerichten die zeitintensive und gleichwohl nicht effektive Überprüfung der Stundenabrechnungen und spart daher erhebliche Ressourcen, die besser für die eigentliche Betreuungsarbeit aufgewendet werden können. Das bestehende Vergütungssystem und der Zeitaufwand für die Betreuungsführung sind derzeit ebenfalls Gegenstand der vom Bundesministerium der

Justiz und für Verbraucherschutz beauftragten rechtstatsächlichen Untersuchung zur Qualität der rechtlichen Betreuung. Auch hier ist die Landesregierung der Auffassung, dass der Untersuchung und einer sorgfältigen Analyse und Bewertung ihrer Ergebnisse nicht vorgegriffen werden sollte.

10. wie sie die Einrichtung einer sog. „geeigneten Stelle“ bewertet, mittels der behinderte Menschen Unterstützung in ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit erhalten, ohne dass das Betreuungsgericht angerufen werden muss.

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass dem gesetzlich in § 1896 Absatz 2 BGB vorgegebenen Grundsatz der Erforderlichkeit und dem Vorrang anderer Hilfen und Unterstützungsformen vor der Einrichtung einer rechtlichen Betreuung gerade auch mit Blick auf die UN-Behindertenrechtskonvention besonderes Augenmerk gebührt. Sie unterstützt daher auch das weitere Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Durchsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der rechtlichen Betreuung.

Das Forschungsvorhaben soll unter anderem empirisch untersuchen, welche „anderen Hilfen“ zur Vermeidung und Begrenzung von Betreuungen grundsätzlich geeignet sind. Dazu soll in einem ersten Schritt eine Bestandsaufnahme der derzeitigen potenziell betreuungsvermeidenden „anderen Hilfen“ insbesondere aus dem sozialrechtlichen Bereich erstellt werden. In einem zweiten Schritt wird untersucht, ob und inwieweit diese Hilfen insbesondere nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden von diesen tatsächlich vermittelt oder dem Betreuungsgericht zur Kenntnis gebracht werden. Schließlich sollen in einem dritten Schritt Vorschläge und Ansätze für weitere mögliche Maßnahmen zur effektiveren Nutzung „anderer Hilfen“ im Betreuungsverfahren erarbeitet werden. Der Abschlussbericht des Vorhabens wird ebenfalls für Sommer 2017 erwartet.

Dem Bundesverband der Berufsbetreuer/-innen schwebt als ein denkbarer Reformansatz auf Ebene des Bundesrechts ein Modell vor, wonach behördlich anerkannte „geeignete Stellen“ (Vereine, selbstständige Berufsbetreuer/-innen und Betreuungsbüros) sowohl Betreuungen führen als auch privat mandatierte – und bei Bedarf als Sozialleistung gewährte – Unterstützungsleistungen erbringen. Aus Sicht der Landesregierung bestehen indes Bedenken, wie sich ein solches Modell in das sozialrechtliche und sonstige Hilfespektrum einfügen ließe, ohne dass Parallelstrukturen entstehen, und wie gewährleistet wird, dass das Ehrenamt nicht verdrängt wird.

Wolf

Minister der Justiz
und für Europa