

Ministerium für Justiz, Kultur und Europa

10. „Patient“ Betreuungswesen

Betreuung ist ein gesellschaftspolitisches Thema mit wachsender Bedeutung. Im Betreuungswesen ist eine tiefgreifende Systemveränderung erforderlich. Die Kreise und kreisfreien Städte sollten als Eingangsinstantz für Betreuungsverfahren fungieren. In letzter Konsequenz sollten auch die finanziellen Mittel für Betreuervergütung und Förderung der Betreuungsvereine auf die Kreise und kreisfreien Städte übergehen.

10.1 Vorbemerkung

Das Ergebnis der letzten Prüfung zur Kostenentwicklung im Betreuungswesen hat der LRH in seinen Bemerkungen 2002 veröffentlicht¹. Weiterhin steigende Betreuungszahlen und Betreuungskosten, Aktivitäten des Gesetzgebers, Arbeitsgruppen- und Evaluierungsberichte sowie Prüfungsergebnisse anderer Rechnungshöfe haben den LRH zu dieser erneuten Prüfung veranlasst.

In die aktuelle Prüfung waren die 22 Amtsgerichte, 15 Betreuungsbehörden der Kreise und kreisfreien Städte sowie die 20 Betreuungsvereine einbezogen. Die Amtsgerichte sind für alle Entscheidungen innerhalb eines Betreuungsverfahrens (z. B. die Betreuerbestellung und -entlassung sowie die Betreuervergütung) zuständig. Die Betreuungsbehörden unterstützen die Gerichte in diesem Verfahren, insbesondere schlagen sie geeignete Betreuer vor. Den Betreuungsvereinen obliegt es hauptsächlich, ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen sowie über Vorsorgevollmachten zu beraten.

10.2 Grundlegende Entwicklung und ihre möglichen Ursachen

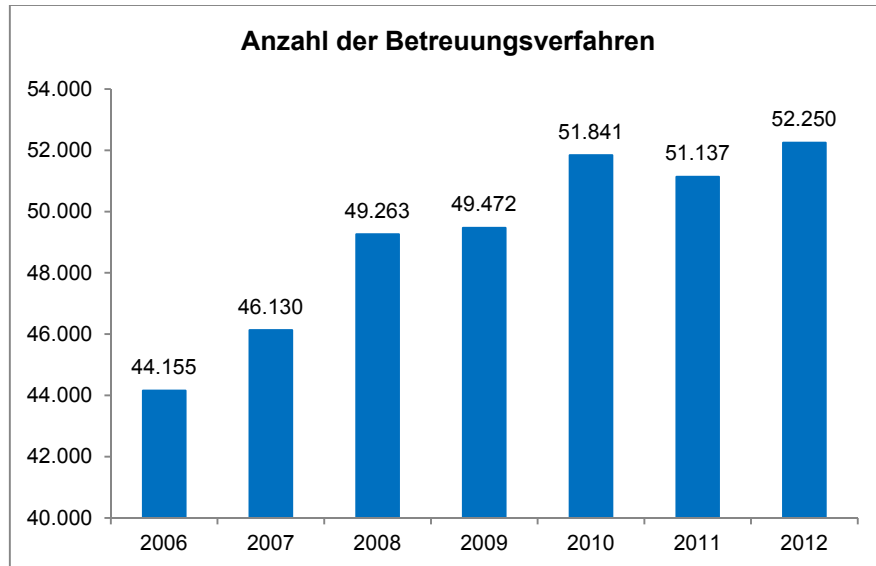
Das Betreuungssystem kann nicht so fortbestehen, wie es jetzt ist. Es bedarf einer dringenden Überholung.

Ein Betreuer wird für einen Volljährigen bestellt, wenn dieser seine Angelegenheiten aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ganz oder teilweise nicht besorgen kann (§ 1896 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch - BGB). Die Bestellung muss erforderlich sein, das heißt, die betroffenen Angelegenheiten können nicht durch Bevollmächtigte oder durch andere Hilfen erledigt werden (§ 1896 Abs. 2 Satz 2

¹ Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 35.

BGB). Der Gesetzgeber räumt der ehrenamtlichen Betreuung den Vorrang vor einer hauptamtlich geführten Betreuung ein (§ 1897 Abs. 6 BGB).

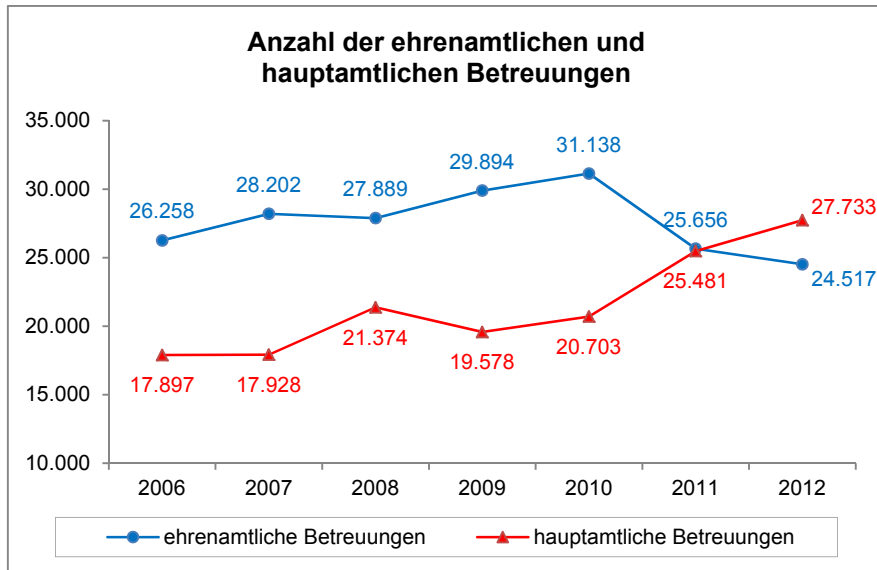
In Schleswig-Holstein werden immer häufiger Betreuer bestellt. Die Entwicklung der Anzahl der Betreuungsverfahren ist in nachfolgender Abbildung dargestellt.



Der Bestand an Betreuungsverfahren hat von 2006 bis 2012 um 8.095 Verfahren (18,3 %) zugenommen. Woher kommt diese Entwicklung? Liegt es vielleicht daran, dass

- immer mehr Menschen aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können,
- die Menschen nicht ausreichend durch Vollmachten versorgen,
- die Kommunen keine ausreichenden Beratungsangebote vorhalten, die dazu führen könnten, dass eine Betreuung nicht erforderlich ist,
- die Kommunen keine Anreize haben, eine Betreuung durch ein adäquates Beratungsangebot zu vermeiden?

Die Betreuungsverfahren lassen sich in ehrenamtliche und hauptamtliche Betreuungen einteilen. Die ehrenamtlichen Betreuer, die in der Regel aus dem Kreis der Angehörigen stammen, bekommen für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung von 399 € im Jahr. Die hauptamtlichen Betreuer üben die Betreuer Tätigkeit in der Regel als Hauptberuf aus (Berufsbetreuer) und bekommen eine Vergütung nach einem festgelegten Stundensatz. Im Vergleich der Verfahrenszahlen fällt auf, dass die Anzahl der Verfahren mit hauptamtlichen Betreuern seit 2009 ansteigt, während die Anzahl der ehrenamtlich geführten Betreuungen seit 2010 sinkt.

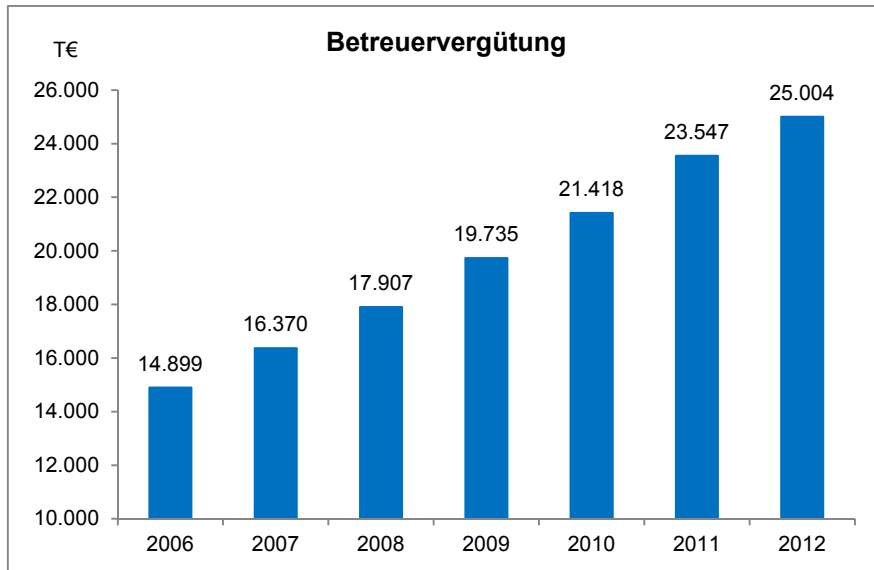


Die ehrenamtlich geführten Betreuungen sind seit 2006 um 1.741 Verfahren (6,6 %) zurückgegangen, während die Berufsbetreuungen um 9.836 Verfahren (55,0 %) zugenommen haben. Somit hat sich das Verhältnis zwischen Ehrenamt und Berufsbetreuung von 60 : 40 (2006) zu 47 : 53 (2012) verschoben. 2012 lag die Anzahl der Berufsbetreuungen somit erstmalig über der Summe der ehrenamtlichen Betreuungen.

Aber warum werden immer seltener ehrenamtliche Betreuer und immer häufiger Berufsbetreuer bestellt? Liegt es daran, dass

- eine Berufsbetreuung in vielen Fällen notwendig ist, weil die rechtliche Situation der Betroffenen so komplex ist, dass nur ein Berufsbetreuer mit entsprechenden Rechtskenntnissen die Betreuung führen kann,
- immer weniger Menschen dazu bereit sind, ehrenamtliche Betreuungen zu übernehmen,
- sich Vorsorgevollmachten eher „zulasten“ der ehrenamtlichen Betreuungen auswirken?

Aus der steigenden Anzahl der Berufsbetreuungen resultiert ein dramatischer Anstieg der Kosten für Betreuervergütung.



Diese Kosten haben sich von 2006 bis 2012 um über 10 Mio. € (68 %) erhöht. Somit steigen die Kosten noch stärker an als die Verfahrenszahlen. Dabei ist zu beachten, dass sich die genannten Vergütungssummen ausschließlich auf die Betreuungen beziehen, bei denen die Kosten wegen Mittellosigkeit der Betreuten aus der Justizkasse gezahlt werden. Die Vergütung, die den Betreuern von vermögenden Betreuten zufließt, ist nicht in den Zahlen enthalten. Statistische Unterlagen bzw. Zahlen dazu gibt es nicht.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung steht fest, dass das Betreuungssystem nicht so fortbestehen kann, wie es jetzt ist. Es bedarf einer dringenden Überholung.

10.3 Die ehrenamtliche Betreuung als gesetzlicher Normalfall

Beruflich geführte Betreuungen müssten künftig regelmäßig darauf überprüft werden, ob sie in eine ehrenamtliche Betreuung überführt werden können.

Der Gesetzgeber sieht vor, dass Berufsbetreuer nur in den Fällen bestellt werden sollen, in denen keine andere geeignete Person als ehrenamtlicher Betreuer zur Verfügung steht (§ 1897 Abs. 6 Satz 1 BGB). Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die rechtliche Situation des Betreuten derart komplex ist, dass nur ein Berufsbetreuer mit einer entsprechenden Ausbildung in der Lage ist, die Rechtsgeschäfte des Betreuten zu erledigen.

Nun kann es sein, dass eine Betreuung zu Beginn detaillierte Rechtskenntnisse erfordert, weil bestimmte Angelegenheiten (z. B. Wohnungsaufgabe, Schriftwechsel mit Pflege- und/oder Rentenkassen) abgewickelt

werden müssen. Sobald die Abwicklung erledigt ist und keine Notwendigkeit einer hauptamtlich geführten Betreuung mehr besteht, muss der Berufsbetreuer dies dem Gericht anzeigen. Die Betreuung kann sodann an einen ehrenamtlichen Betreuer abgegeben werden (§ 1897 Abs. 6 Satz 2 BGB).

Jährlich werden insgesamt ca. 1 % der Verfahren an Ehrenamtliche abgegeben. Gemessen an der Bestandszahl der Berufsbetreuungen ist diese Abgabequote verschwindend gering. Allerdings liegt kein vollständiges Bild vor, da 7 Amtsgerichte keine zuverlässigen Auskünfte über Abgaben an Ehrenamtliche erteilen konnten.

Laut Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen in Schleswig-Holstein¹ kostet eine ehrenamtliche Betreuung durchschnittlich 670 € im Jahr weniger als eine Berufsbetreuung. Würden alle Gerichte verstärkt daran arbeiten, mehr Berufsbetreuungen an ehrenamtliche Betreuer abzugeben, könnten so erhebliche Einsparungen erzielt werden. Bei einer Abgabequote von lediglich 5 % (landesweit ca. 1.400 Verfahren bei 22 Gerichten) wäre mit Einsparungen bis zu 1 Mio. € jährlich zu rechnen. Die Amtsgerichte Kiel und Rendsburg haben 2008 bzw. 2012 gezeigt, dass eine Abgabequote von 5 % nicht unrealistisch ist.

Zukünftig müssten beruflich geführte Betreuungen in einem standardisierten Verfahren regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie in eine ehrenamtliche Betreuung überführt werden können.

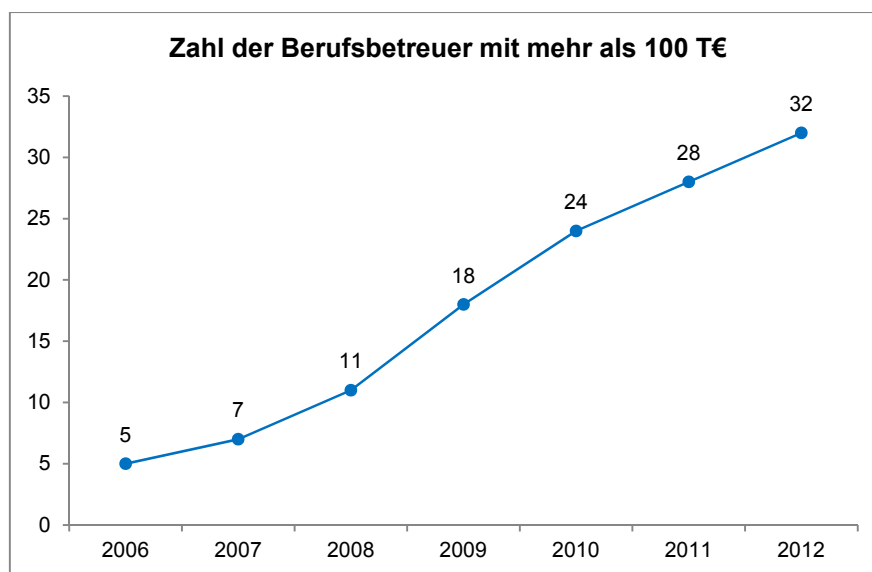
Dies kann nur dann funktionieren, wenn genügend ehrenamtliche Betreuer für die Übernahme von Betreuungen zur Verfügung stehen. Das ist nach Angaben der schleswig-holsteinischen Betreuungsvereine der Fall. Tatsächlich ist es sogar so, dass die Betreuungsvereine regelmäßig Menschen rekrutieren, die bereit sind, ehrenamtliche Betreuungen zu übernehmen. Problematisch dabei ist, dass die Motivation dieser Menschen - verständlicherweise - nachlässt, wenn sie nicht bestellt werden. Insofern könnte die vorgeschlagene Vorgehensweise gleich 2 Problemstellungen begegnen. Zum einen würde dem Willen des Gesetzgebers mit der ehrenamtlichen Betreuung als „Normalfall“ entsprochen. Zum anderen würden ehrenamtliche Betreuer für ihre Hilfsbereitschaft Anerkennung - in Form einer Betreuerbestellung - erhalten und die Betreuungsvereine dadurch indirekt für ihre Rekrutierungsarbeit belohnt werden.

¹ Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.

10.4 Wie viele Betreuungen kann ein Betreuer führen?

Das Justizministerium sollte den Gerichten eine Obergrenze für die Anzahl beruflich geführter Betreuungen empfehlen. Diese Obergrenze muss die notwendige persönliche Betreuung (§ 1897 Abs. 1 BGB) ermöglichen und sich am Wohl der Betreuten (§ 1901 Abs. 2 BGB) ausrichten.

Ein wesentlicher Teilaspekt der Prüfung bestand in der Auswertung der Vergütungszahlungen der letzten 7 Jahre (2006 bis 2012). Dabei ist aufgefallen, dass nicht nur die Vergütungssummen an sich kontinuierlich ansteigen. Auch die Anzahl der Spitzenverdiener unter den Berufsbetreuern wächst beständig.



Verdienten 2006 noch 5 Betreuer mehr als 100 T€ im Jahr, waren es 2012 bereits 32 Betreuer. Bei 564 Berufsbetreuern 2012 machten die Spitzenverdiener einen Anteil von 5,7 % aus. 2006 lag ihr Anteil noch bei 1,5 %. Einige dieser Betreuer fallen seit 2006 jedes Jahr in die Kategorie der Spitzenverdiener mit über 100 T€ Vergütung jährlich. Rein rechnerisch betrug die durchschnittliche Betreuervergütung 2012 pro Betreuer 44 T€.

Der LRH hat versucht zu ermitteln, wie viele Betreuungen die Spitzenverdiener unter den Betreuern führen. Leider ist dies nicht vollständig gelungen. Nicht alle Gerichte und Betreuungsbehörden hatten einen Überblick darüber, wie viele Betreuungen von den einzelnen Betreuern tatsächlich geführt werden.

Problematisch ist hierbei, dass der Gesetzgeber keine Höchstgrenze für die Anzahl der geführten Betreuungen vorsieht. In vielen Gesprächen mit Gerichten und Betreuungsbehörden ist deutlich geworden, dass eine feste

Begrenzung nicht in jedem Fall sinnvoll wäre. Sowohl die Belastbarkeit der einzelnen Betreuer als auch die Komplexität der einzelnen Betreuungen sind höchst unterschiedlich. Dadurch kann auch die Anzahl der möglichen Betreuungen stark differieren. Dieser Einwand ist durchaus nachvollziehbar. Schließlich gibt es Betreuer, die in ihrem Büro zusätzliche Mitarbeiter für Unterstützungstätigkeiten beschäftigen, die den Betreuer entlasten können. Dass diese Betreuer in der Lage sind, bis zu 60 Betreuungen gleichzeitig zu führen, ohne die finanzielle/rechtliche Situation der Betreuten zu gefährden oder ihre persönliche Betreuung zu vernachlässigen, ist nachvollziehbar.

Wie wahrscheinlich ist es aber, dass die gesetzlich vorgesehenen Betreuungspflichten bei der Führung von 90 Betreuungen erfüllt werden? Und wie schafft es ein Betreuer, gleichzeitig 113 Betreuungen ordnungsgemäß zu führen? In den Fällen, in denen Betreuer über 100 Betreuungen gleichzeitig führen, ist davon auszugehen, dass die persönliche Betreuung der Betroffenen auf der Strecke bleibt. In diesem Punkt ist es auch unerheblich, wie viele Mitarbeiter im Betreuungsbüro beschäftigt werden. Denn die persönliche Betreuung kann ein Betreuer nicht auf seine Mitarbeiter delegieren. Ein Betreuer wird bestellt, um „die Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen und ihn in dem hierfür erforderlichen Umfang **persönlich** zu betreuen“ (§ 1897 Abs. 1 BGB). Er wird nicht dafür bestellt, seine Betreuten durch andere betreuen zu lassen.

Die Hälfte der Gerichte ist sich dieser Problematik bewusst und überprüft vor der Bestellung die Auslastung eines potenziellen Berufsbetreuers.



11 Gerichte (50 %) prüfen vor der Bestellung eines Berufsbetreuers (immer bis manchmal) die Zahl und den Umfang der von ihm bereits geführ-

ten Betreuungen. 2 Gerichte (9 %) tun dies selten, die restlichen 9 Gerichte (41 %) tun dies nicht.

Besonders problematisch ist diese fehlende Prüfung in den Fällen, in denen auch die Betreuungsbehörde auf diese Feststellung verzichtet. Erfreulicherweise prüft die Mehrzahl der Betreuungsbehörden (11 von 15) bei jedem Betreuervorschlag die Anzahl der von ihm bereits geführten Betreuungen. 2 Betreuungsbehörden tun dies nur in bestimmten Fällen, die restlichen 2 gar nicht. Leider überschneiden sich zum Teil die Zuständigkeitsbezirke der nicht prüfenden Gerichte und der nicht prüfenden Betreuungsbehörden. Im Ergebnis entstehen dabei Gebiete, in denen keine der verantwortlichen Stellen die Auslastung ihrer Betreuer zu beurteilen vermag.

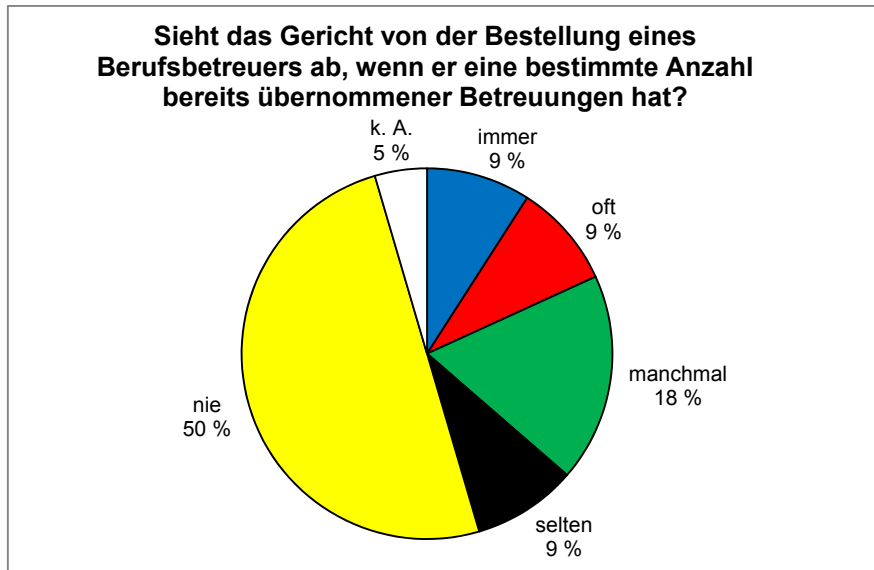
Ursache dafür ist die Aufgabenteilung zwischen Gerichten und Betreuungsbehörden. Einerseits verursacht sie doppelten Verwaltungsaufwand, da entsprechende Daten an 2 verschiedenen Stellen gepflegt werden müssen. Andererseits führt diese doppelte Zuständigkeit dazu, dass sich die Dienststellen im Zweifel darauf verlassen, dass die jeweils andere die notwendige Datenpflege übernimmt. Die meisten Gerichte gehen z. B. davon aus, dass die Betreuungsbehörden die Gesamtanzahl der Betreuungen pro Berufsbetreuer erfassen. Die Betreuungsbehörden geben teilweise die Auskunft, dass nur die Gerichte tatsächlich wissen, wie viele Betreuungsverfahren bei einem Berufsbetreuer aktuell anhängig sind.

Der LRH hat die unzureichende Datenerfassung bereits bei seiner letzten Prüfung der Betreuungskosten in 2001 thematisiert¹. Die Landesregierung hatte seinerzeit zugesagt, die Möglichkeit einer umfangreichen statistischen Erfassung zu prüfen. Inzwischen kann die Landesregierung eine umfangreiche Datensammlung zum Betreuungswesen vorweisen². Dennoch fehlt an einigen Stellen noch notwendiges Datenmaterial: z. B. eine zusammenfassende Übersicht aller Betreuungen pro Betreuer.

Fraglich ist, welche Konsequenzen die festgestellte Auslastung eines potenziellen Berufsbetreuers nach sich zieht.

¹ Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 35.

² Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.



Nicht alle Gerichte, die die Auslastung potenzieller Betreuer geprüft haben, ziehen daraus Konsequenzen. 8 Gerichte (36 %) sehen (immer bis manchmal) von der Bestellung eines Betreuer ab, wenn dieser eine bestimmte Anzahl (z. B. 60) bereits übernommener Betreuungen hat. Weitere 2 Gerichte (9 %) tun dies selten. Für die restlichen 11 Gerichte (50 %) spielt die Anzahl der bereits geführten Betreuungen scheinbar keine Rolle.

Dieser Zustand ist nicht hinnehmbar. Der LRH schlägt deshalb vor, den Gerichten eine Empfehlung für eine Obergrenze für die Anzahl beruflich geführter Betreuungen an die Hand zu geben. Diese Obergrenze muss die notwendige persönliche Betreuung (§ 1897 Abs. 1 BGB) ermöglichen und sich am Wohl der Betreuten (§ 1901 Abs. 2 BGB) ausrichten.

Fraglich ist, wie hoch die Obergrenze sein sollte. Im Kinder- und Jugendbereich gilt eine gesetzliche Grenze von 50 Vormund- bzw. Pflegschaften¹. Im Zusammenhang mit der Frage nach einer Höchstzahl von Betreuungen nannten 8 Gerichte eine Höchstgrenze, die zwischen 40 und 70 Betreuungen lag. Die übrigen 14 Gerichte haben keine Grenze angegeben. In Anlehnung an die bereits bestehende Praxis in einigen Gerichten sollte die Empfehlung eine grundsätzliche Obergrenze von 70 Betreuungen nennen.

Eine Begrenzung der Betreuungszahlen pro Betreuer würde zwar nicht zu Haushaltseinsparungen führen. Sie würde jedoch bewirken, dass die Anzahl der Betreuungen pro Betreuer in einem Rahmen bleibt, in dem die Betreuungen ordnungsgemäß und gesetzeskonform zum Wohle der Betreuten geführt werden können.

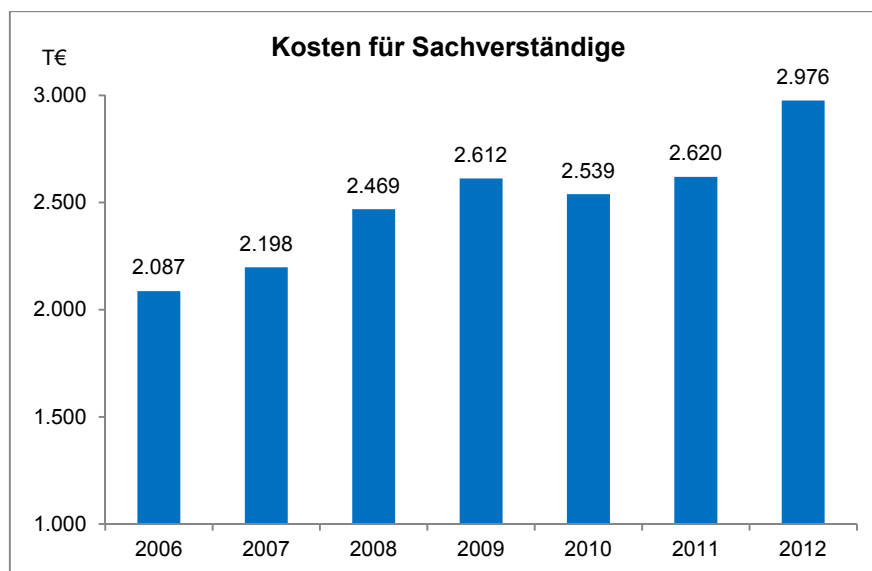
¹ § 55 SGB VIII, Sozialgesetzbuch Aches Buch - Kinder- und Jugendhilfe, i. d. F. der Bekanntmachung vom 11.09.2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.08.2013, BGBl. I S. 3464.

Die Einhaltung dieser Obergrenze kann nur dann funktionieren, wenn alle Gerichte die Betreuungszahlen jedes einzelnen Betreuers kennen, und zwar nicht nur die selbst angeordneten Betreuungen. Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass es kaum Betreuer gibt, die nur an einem Gericht tätig sind. Der Spitzenwert einer Stichprobe legte offen, dass ein Betreuer bei 11 Gerichten tätig war. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Gerichte ihre Daten erfassen und miteinander austauschen. Das Justizministerium muss deshalb gewährleisten, dass die Anzahl der Betreuungen bei allen Gerichten ordnungsgemäß erfasst wird und ein entsprechender Datenaustausch zwischen den Gerichten stattfinden kann.

10.5 Sachverständigenkosten sparen

Sachverständigengutachten sollten - wenn möglich - erst dann angefordert werden, wenn erkennbar ist, dass eine Betreuung nicht vermieden werden kann.

Zu Beginn eines Betreuungsverfahrens muss das Gericht eine Beweisaufnahme über die Notwendigkeit der Betreuung durchführen (§ 280 Abs. 1 Satz 1 FamFG¹). Dabei ist für den Fall einer Betreuungsanordnung ein ärztliches Sachverständigengutachten einzuholen. In den Jahren 2006 bis 2012 sind dafür folgende Kosten angefallen:



Die Kosten für Sachverständigengutachten sind von 2006 bis 2012 um 889 T€ (42,6 %) gestiegen. Dies ist auch auf die steigenden Fallzahlen zurückzuführen. Die Sachverständigenkosten bieten dennoch Einsparpoten-

¹ Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) vom 17.12.2008, BGBl. I S. 2586, 2587, geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.10.2013, BGBl. I S. 3786.

zial. Häufig werden Betreuungsbehörden und Sachverständige bei der Einleitung eines Betreuungsverfahrens von den Gerichten zeitgleich beteiligt, um die Verfahren zu beschleunigen. Es gibt jedoch Fälle, in denen die Betreuungsbehörden eine Betreuung durch entsprechende andere Hilfen vermeiden können. In diesen Fällen entstehen unnötige Gutachterkosten. Wenn z. B. in 15 % der Fälle auf Gutachten verzichtet würde, könnten jährlich bis zu 450 T€ eingespart werden.

Die Betreuungsgerichte sollten Sachverständigengutachten deshalb - wenn möglich - erst anfordern, nachdem feststeht, dass eine Betreuung nicht durch andere Hilfen seitens der Betreuungsbehörde abgewendet werden kann.

10.6 **PEBB§Y und der richterliche Personalbedarf**

Für die Bearbeitung eines Betreuungsfalls sieht das justizinterne Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y beim Geschäft RA 350 (Betreuungssachen) 81 Minuten als richterliche Arbeitszeit vor. Zur Grundlage für die Personalbedarfsberechnung wird der Bestand an Betreuungsfällen an einem bestimmten Stichtag herangezogen. Ablehnungen von Betreuungen bzw. der Zeitaufwand dafür finden bei der Berechnung des notwendigen richterlichen Personals keine Berücksichtigung.

Daraus nun etwa zu schließen, dass zur Sicherung einer auskömmlichen Ausstattung mit Betreuungsrichtern Betreuungen eher angeordnet als abgelehnt würden, ist abwegig und unzulässig. Unglücklich ist die Tatsache allemal, dass bisher nur angeordnete Betreuungen für die Personalbedarfsberechnung berücksichtigt werden. Insofern ist es an der Zeit, dass im Rahmen der PEBB§Y-Vollerhebung 2014 diese Regelungslücke geschlossen wird. Schon 2011 hat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht¹ eine entsprechende Anpassung von PEBB§Y gefordert.

10.7 **Betreuungen können durch Vorsorgevollmachten vermieden werden**

Mit dem Projekt Vorsorgelotsen weist Schleswig-Holstein den richtigen Weg bei der Vermeidung von Betreuungen.

Die größten Einsparungen könnte die öffentliche Hand dann erzielen, wenn so viele Betreuungen wie möglich ganz vermieden werden. Hierbei spielt die Vorsorgevollmacht eine tragende Rolle. In einer Vorsorgevollmacht kann ein Mensch eine andere Person für den Fall mit der Wahrnehmung seiner Angelegenheiten bevollmächtigen, in dem er sie nicht

¹ http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Abschlussbericht_Interdisziplinäre_Arbeitsgruppe_zum_Betreuungsrecht.pdf?__blob=publicationFile.

mehr selbst besorgen kann. Sobald dieser Fall eintritt, entfaltet die Vorsorgevollmacht ihre Wirksamkeit. Der Bevollmächtigte ist dann befugt, die in der Vorsorgevollmacht genannten Aufgaben für den Betroffenen zu erledigen. Sofern eine Vorsorgevollmacht vorliegt, ist ihr Besitzer verpflichtet, sie dem Gericht vorzulegen, sobald er von der Einleitung eines Betreuungsverfahrens erfährt (§ 1901 c Satz 2 BGB).

Um zu gewährleisten, dass das Gericht von einer bestehenden Vollmacht Kenntnis erlangt, kann eine erteilte Vorsorgevollmacht im Zentralen Vorsorgeregister der Bundesnotarkammer eingetragen werden. Wie viele Vorsorgevollmachten im Jahre 2013 in diesem Register neu eingetragen worden sind, geht aus nachstehender Tabelle hervor.

Eintragungen im Zentralen Vorsorgeregister in 2013

Bundesland	Vorsorgevollmachten
Baden-Württemberg	14,9
Bayern	51,1
Berlin	24,8
Brandenburg	22,7
Bremen	69,4
Hamburg	30,8
Hessen	32,6
Mecklenburg-Vorpommern	32,6
Niedersachsen	55,4
Nordrhein-Westfalen	43,8
Rheinland-Pfalz	46,7
Saarland	73,7
Sachsen	42,1
Sachsen-Anhalt	26,3
Schleswig-Holstein	70,9
Thüringen	26,9
Gesamtdurchschnitt	40,1

Anzahl der Vorsorgevollmachten pro 10.000 Einwohner, Stand 22.10.2013.

Quelle: Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.

Schleswig-Holstein rangiert im Vergleich zu den anderen Bundesländern auf dem zweiten Rang und liegt damit weit über dem Bundesdurchschnitt.

Damit eine Vorsorgevollmacht dazu führen kann, dass eine Betreuung vermieden wird, ist es unerlässlich, dass die Gerichte bei der Einleitung eines Betreuungsverfahrens stets eine entsprechende Anfrage bei der Bundesnotarkammer stellen. Auch hier ist die gerichtliche Verfahrensweise unterschiedlich. Immerhin 17 Gerichte fragen in jedem Fall beim Zentralen Vorsorgeregister an, ob eine Vorsorgevollmacht vorliegt. 2 Gerichte

tun dies zwar häufig, aber nicht in jedem Fall. Die restlichen 3 Gerichte fragen selten an. Tatsächlich konnten in den letzten Jahren bis zu 105 Betreuerbestellungen jährlich abgewendet werden, weil eine Vorsorgevollmacht vorlag. Insofern sollten alle Gerichte in jedem Verfahren eine Anfrage an das Zentrale Vorsorgeregister stellen.

Im Zusammenhang mit dieser Thematik ist zu erwähnen, dass die Landesregierung am 01.08.2013 das Projekt Vorsorgelotsen ins Leben gerufen hat. Hierbei werden durch die Betreuungsvereine Vorsorgelotsen ausgebildet, die auf ehrenamtlicher Basis in Sprechstunden und Hausbesuchen über Betreuungen und Vorsorgevollmachten beraten. Ziel dieses Projektes ist es, Betreuungen zu vermeiden, indem die Erteilung von Vorsorgevollmachten gesteigert wird. Die Landesregierung befindet sich in diesem Punkt auf einem guten Weg.

10.8 **Arbeitsgemeinschaft versus Landesbetreuungsbehörde**

Die Einrichtung einer überörtlichen Arbeitsgemeinschaft im Betreuungswesen könnte den Ruf nach einer Landesbetreuungsbehörde verstummen lassen.

Das Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AG BtG) vom 17.12.1991¹ bestimmt für Schleswig-Holstein, dass die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Betreuungsbehörden Träger der Aufgaben in Betreuungsangelegenheiten sind. Sie erfüllen diese Aufgaben in eigener Verantwortung. Eine Landesbetreuungsbehörde als Fachbehörde oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte gibt es nicht. Im Rahmen der Prüfung ist dies gegenüber dem LRH häufiger bedauert worden. Den Kreisen und kreisfreien Städten fehle ein Ansprechpartner auf Landesebene. Wie schon in anderen Bundesländern praktiziert, sollten deshalb auch in Schleswig-Holstein örtliche und überörtliche Arbeitsgemeinschaften eingerichtet werden. In diesen Arbeitsgemeinschaften sollten dann alle verantwortlichen Akteure (z. B. Betreuungsbehörden, Gerichte, Betreuungsvereine) mitwirken.

Im Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen in Schleswig-Holstein² wird mitgeteilt, dass die Landesregierung an einem Gesetzentwurf zur Änderung des AG BtG arbeitet. Ziel ist eine gesetzliche Verankerung von örtlichen und überörtlichen Arbeitsgemeinschaften auf dem Gebiet des Betreuungsrechts. Die Einrichtung von örtlichen Arbeits-

¹ Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AG BtG) vom 17.12.1991, GVObI. Schl.-H. S. 693, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2001, GVObI. Schl.-H. S. 96.

² Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.

gemeinschaften soll den Betreuungsbehörden obliegen, für die überörtliche Arbeitsgemeinschaft wäre das Justizministerium zuständig.

Eine überörtliche Arbeitsgemeinschaft könnte geeignet sein, in bestimmten landesweiten Betreuungsfragen den beteiligten Stellen folgende Empfehlungen zu geben:

- einheitliche Vorgehensweise bei Abgaben von hauptamtlichen Betreuungen an ehrenamtliche Betreuer,
- Höchstzahlen bei Betreuungen durch Berufsbetreuer,
- einheitliches Prozedere bei der Anforderung von Sachverständigengutachten,
- obligatorische Abfragen beim Zentralen Vorsorgeregister,
- abgestimmte Statistiken für Betreuungsbehörden und Gerichte,
- verbesserter Datenaustausch zwischen Gerichten und Behörden und
- die sachgerechte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Betreuungskosten, also auch der Kosten bei vermögenden Betreuten.

10.9 Ein Systemwechsel ist überfällig

Der LRH plädiert für einen umfassenden Systemwechsel im Betreuungswesen. Künftig sollten die Kreise und kreisfreien Städte und nicht mehr die Amtsgerichte Eingangsbehörden für Betreuungsanregungen und Anträge sein. Und auch die finanzielle Abwicklung der Betreuungskosten einschließlich der Förderung der Betreuungsvereine sollte vollständig auf die kommunale Ebene verlagert werden.

10.9.1 Gute Kreise, schlechte Kreise oder: Funktioniert der IST-Zustand?

Der Wunsch des Gesetzgebers, Betreuungen zu vermeiden, wird sich nach dem 01.07.2014 möglicherweise ins Gegenteil verkehren.

Im Betreuungssystem fällt den Betreuungsbehörden bei den Kreisen und kreisfreien Städten u. a. die Aufgabe zu, im Anhörungsverfahren nach § 279 Abs. 2 FamFG gegenüber den Gerichten zur Sachaufklärung beizutragen (Sozialbericht). Dabei können die Gerichte die Behörden auch auffordern, einen Vorschlag für die Betreuerbestellung zu unterbreiten (§ 8 BtBG¹). Von dieser Möglichkeit machen nicht alle Gerichte Gebrauch. Nur 14 der 22 Amtsgerichte haben 2012 die jeweilige Betreuungsbehörde in fast allen Betreuerbestellungen (90 bis 100 %) beteiligt. 8 Amtsgerichte haben eine prozentuale Beteiligung zwischen 6 und max. 80 % angegeben.

¹ Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz - BtBG) vom 12.09.1990, BGBl. I S. 2002, 2025, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28.08.2013, BGBl. I S. 3393.

Nach § 1896 Abs. 2 BGB gilt für eine Betreuerbestellung der Erforderlichkeitsgrundsatz. Das bedeutet, dass ein Betreuer nur dann bestellt werden soll, soweit andere vorrangige Hilfen (z. B. Eingliederungshilfe, allgemeiner sozialer Dienst, Jugend- und Altenhilfe) nicht zur Verfügung stehen. Die Kreise haben bisher in unterschiedlicher Intensität und je nach Grad der Beteiligung durch die Gerichte geprüft, ob andere Hilfen zur Verfügung stehen. Ein Kreis ist der Auffassung, dass dort in 20 % aller Fälle, in denen ein Sozialbericht erbeten wurde, eine Betreuung durch Vermittlung anderer Hilfen vermieden werden konnte. Im Übrigen gibt es hierzu keine statistisch verwertbaren Daten. Auch den Amtsgerichten ist es bisher nicht möglich, aus dem System MEGA (Mehr-Länder-Gerichtsautomation) heraus entsprechende Zahlen zu liefern. In verschiedenen Gesprächen mit Betreuungsbehörden und Gerichten wurde die Zahl von 20 % vermiedenen Betreuungen als realistisch eingestuft. Die Ergebnisse einer Studie in Mecklenburg-Vorpommern¹ gehen sogar von bis zu 25 % aus.

Daraus könnte nun die Schlussfolgerung gezogen werden, dass bei stärkerer Beteiligung der Betreuungsbehörden mehr Betreuungen vermieden werden könnten. Problematisch ist, dass dabei die Kreise den Aufwand für Prüfung und Hilfsangebote haben. Den finanziellen Vorteil eingesparter Betreuervergütungen genießt aber ausschließlich das Land. Insofern besteht hier ein Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen.

Die beschriebene und unbefriedigende Situation wird sich ab 01.07.2014 durch Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde² noch wesentlich verschärfen:

- Die Gerichte sind verpflichtet, die Betreuungsbehörde in allen Fällen anzuhören.
- Die Betreuungsbehörden müssen sich gegenüber den Gerichten insbesondere auch äußern zur
 - Erforderlichkeit der Betreuung einschließlich geeigneter anderer Hilfen und
 - Betreuerauswahl unter Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit.
- Bei der Beratungstätigkeit sollen die Betreuungsbehörden insbesondere über andere Hilfen aufklären und in Einzelfällen Beratungsangebote unterbreiten.
- Die Beratung umfasst auch die Pflicht, andere Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, zu vermitteln. Dabei arbeiten die Betreuungsbehörden eng mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zusammen.

¹ Gemeinschaftsprojekt: Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern u. a.: BEOPS Bericht über das Projekt „Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen“ - eine Untersuchung in Schwerin 2008 und 2009, Neubrandenburg, Mai 2010.

² Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 28.08.2013, BGBl. I 2013, S. 3393.

Um diese Aufgaben durchführen zu können, sind die Betreuungsbehörden verpflichtet, Fachkräfte mit entsprechender Ausbildung oder Mitarbeiter mit vergleichbarer Erfahrung zu beschäftigen. Eine Umfrage bei den Kreisen und kreisfreien Städten zur Personalausstattung der Betreuungsbehörden ergab für 2012 - bezogen auf je 100.000 Einwohner - eine durchschnittliche Besetzung mit 2,2 Vollzeitkräften. Die Unterschiede in der personellen Besetzung sind allerdings enorm. In 8 Kreisen entsprach die tatsächliche Besetzung annähernd dem Durchschnitt. In 3 Kreisen lag sie über, in 4 Kreisen allerdings bis zu 70 % unter dem Durchschnitt.

Insgesamt wird auf die Kreise Mehrarbeit in quantitativer und qualitativer Hinsicht zukommen, die zum Teil mit qualifizierterem Personal als bisher bewältigt werden muss. Die Kreise werden in unterschiedlichem Maße personell und finanziell aufrüsten müssen. Und dies alles mit dem Ziel, Betreuungen zu vermeiden und letztlich dem Land Betreuungskosten von der Hand zu halten.

Schon bisher wird darüber geklagt, dass allgemein die Beratungstätigkeit gegenüber dem Bürger auf allen Ebenen - auch auf der kommunalen - zurückginge und eine Flucht in die Betreuung stattfände. Auch bei finanziellen Leistungen, wie z. B. der Eingliederungs- und auch Jugendhilfe, sei durchaus ein "Verschiebeparkplatz" hin zur Betreuung zu beobachten.

Es wäre sicher unredlich, etwa den Kreisen und kreisfreien Städten zu unterstellen, sie würden angesichts dieser Situation gegenüber den Gerichten eher für Betreuung (Kostenträger Land) als für eigene soziale Hilfen (Kostenträger Kreis) eintreten. Unbestritten ist allerdings die Gefahr, dass die notwendige Aufrüstung der Betreuungsbehörden zulasten sozialer (anderer) Hilfen gehen könnte. Damit würde sich das eigentliche Ziel des Gesetzgebers, nämlich Betreuungen zu vermeiden, genau in das Gegenteil verkehren.

10.9.2 **Eingangsbehörde: Künftig Kreise und kreisfreie Städte**

Durch eine Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Betreuungswesen könnten 4 Mio. € jährlich eingespart werden.

Der Gesetzgeber will mit den gesetzlichen Änderungen zum 01.07.2014 noch mehr als bisher erreichen, dass Betreuungen künftig in erster Linie vermieden werden. Dieses Ziel ist mit der gerichtlichen Ebene als Eingangsinstanz nur schwer zu erreichen. Soll die Vermeidung von Betreuungen gängige Praxis werden, muss künftig die kommunale Ebene erste Anlaufstelle sein. Die Anordnung einer Betreuung soll erst nachrangig erfolgen. Daher ist es logische Folge, dass zunächst die Kreise und kreis-

freien Städte prüfen, ob kommunale oder auch Hilfen anderer Sozialleistungsträger zur Verfügung stehen.

Deshalb plädiert der LRH für einen umfassenden Systemwechsel in der Betreuungslandschaft. Künftig sollten die Kreise und kreisfreien Städte und nicht mehr die Amtsgerichte Eingangsbehörden für Betreuungsantragungen und Anträge sein. Und auch die finanzielle Abwicklung der Betreuungskosten sollte vollständig auf die kommunale Ebene verlagert werden. In der Folge müssten die im Justizhaushalt für Betreuungen vorgesehenen Haushaltsmittel auf die Haushalte der Kreise und kreisfreien Städte transferiert werden. Damit wäre gewährleistet, dass den Betreuungsbehörden die durch betreuungsvermeidende Maßnahmen entstehenden Einsparungen bei der Betreuervergütung direkt zugutekommen. Dann würde sich auch im Betreuungswesen der positive Effekt einer Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung zeigen. Wenn insgesamt durch diese Maßnahme z. B. 15 % mehr Betreuungen vermieden werden könnten, würde dies allein Einsparungen von 4 Mio. € mit sich bringen.

Allerdings: Um diese Vorschläge umzusetzen, müsste Bundesrecht (z. B. BGB, FamFG) geändert werden. Aber so ganz neu sind diese Überlegungen nicht. Schon der Justizministerkonferenz 2003 in Glücksburg¹ lagen Alternativmodelle vor. Modell I sah vor, die Kreisebene als Eingangsinstanz festzulegen. Das Modell II ging noch erheblich weiter: Danach sollte die Zuständigkeit - bis auf einige wenige Entscheidungen mit Richter vorbehalt - vollständig auf die Kreise verlagert werden. Eine grundlegende Strukturreform (z. B. Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz oder Überführung der Aufgaben des Betreuungsgerichts auf die Betreuungsbehörde) hat die interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht in ihrem Abschlussbericht 2011 im Ergebnis nicht befürwortet.² Zumindest für das Modell I hat sich 2011 auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. ausgesprochen.³

Der Vorschlag des LRH würde im Betreuungssystem eine echte, auch im Verfahrensablauf erkennbare Zweistufigkeit des Verfahrens etablieren. Diese vorgerichtliche Funktion der Betreuungsbehörden wäre am ehesten geeignet, die niedrige Schwelle zur Betreuung zu verhindern. In dieser Lösung wird eine echte Chance gesehen, den seit Jahren unaufhaltsamen

¹ http://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Themen/Betrifft_Betreuung/6_Bund-Laender-AG_Betreuungsrecht_200307.pdf.

² http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Abschlussbericht_Interdisziplinare_Arbeitsgruppe_zum_Betreuungsrecht.pdf?__blob=publicationFile.

³ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht am Beispiel der örtlichen Betreuungsbehörden vom 07.12.2011 - DV 33/11 AF IV.

Anstieg bei den Betreuungszahlen und den Kosten zu bremsen. Insgesamt gesehen würde dieser Vorschlag folgende organisatorische und finanzielle Vorteile mit sich bringen:

- Das gesamte Verfahren würde schlanker und schneller werden, weil die kommunale Ebene direkt und nicht erst über den Umweg der Gerichte beteiligt wäre.
- Die Gerichte würden von vornherein nur noch mit den Verfahren befasst, in denen die kommunale Ebene keine anderen Hilfen anbieten kann und die Betreuung für erforderlich hält.
- Auch nur noch in diesen Fällen wären ärztliche Gutachten einzuholen.
- Doppelarbeiten bei Gerichten, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen würden vermieden werden.
- Die Kreise und kreisfreie Städte würden nach erfolgreicher Vermittlung sozialer Hilfen durch Einsparungen bei den Betreuungsausgaben für ihre vermiedenen Betreuungen belohnt werden.

In diesem Zuge könnten auch die Haushaltsmittel des Landes zur Förderung der Betreuungsvereine auf die Kreise und Städte übergehen. Die Betreuungsvereine würden dann nur von diesen gefördert werden. Dies hätte zur Folge, dass die Fördermittel nicht mehr an 2 Stellen beantragt und geprüft werden müssten. Auch die Verwendung der Fördermittel wäre nur noch an einer Stelle nachzuweisen und zu prüfen.

Das Justizministerium sollte die Vorschläge des LRH prüfen, seinen Einfluss auf Bund-Länder-Ebene geltend machen und dort für einen umfassenden Systemwechsel werben. Der LRH wird seine ihm gegebenen Möglichkeiten ausschöpfen: Zum Thema Betreuung wird sich voraussichtlich im Mai eine Arbeitsgruppe der Rechnungshöfe treffen. Dort wird der LRH seine Vorschläge präsentieren, um auf diese Weise auch andere Rechnungshöfe zu Befürwortern des Systemwechsels zu machen.

10.10 **Stellungnahmen**

Es liegen Stellungnahmen des Justizministeriums, der Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Schleswig-Flensburg und Segeberg, der kreisfreien Städte Flensburg und Kiel sowie des Schleswig-holsteinischen Landkreistages und des Städteverbandes Schleswig-Holstein vor.

Das **Justizministerium** ist der Auffassung, dass eine ministerielle Festlegung der Zahl von Betreuungen, die der einzelne Berufsbetreuer übernehmen kann, mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar sei. Darüber hinaus verstieße eine solche Begrenzung gegen die durch Art. 12 GG

garantierte Berufsausübungsfreiheit. Somit stehe auch dem LRH kein diesbezügliches Vorschlagsrecht zu.

Zum Vorschlag des Systemwechsels verweist das Ministerium auf eine mehrmals im Jahr tagende Länderarbeitsgruppe der Justizressorts unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Aller Voraussicht nach würde auf der Frühjahrs-Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ein entsprechender in dieser Arbeitsgruppe ausgearbeiteter Beschluss gefasst werden.

Die **Städte Kiel und Flensburg**, die **Kreise Schleswig-Flensburg** und **Herzogtum Lauenburg** sowie der **Städteverband Schleswig-Holstein** halten den vorgeschlagenen umfassenden Systemwechsel für nicht sinnvoll und lehnen ihn deshalb ab. Als Gründe werden insbesondere der damit verbundene höhere finanzielle und personelle Aufwand bei Kreisen und kreisfreien Städten genannt.

Der **Schleswig-holsteinische Landkreistag** und die **Kreise Segeberg** und **Dithmarschen** halten den Vorschlag des LRH hingegen grundsätzlich für zielführend. Segeberg verweist auf analog geltende Regelungen im Kinder- und Jugendhilferecht und betont die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung. Dithmarschen bezweifelt jedoch, dass ein Systemwechsel zu nennenswerten Einspareffekten führen würde. Der Landkreistag hebt die klare Zweistufigkeit hervor mit der Folge, dass Doppelarbeiten bei den Betreuungsbehörden einerseits und den Betreuungsrichtern andererseits vermieden werden könnten. Im Übrigen weist der Landkreistag darauf hin, dass es bei den finanziellen Transferleistungen an die kommunale Ebene nicht nur um die im Justizhaushalt ausgewiesenen Mittel ginge, sondern es vielmehr auf die bei den Kreisen und kreisfreien Städten tatsächlich eintretende Mehrbelastung infolge der Aufgabenübertragung ankäme.

10.11 **Replik**

Der **LRH** erkennt die vom Justizministerium angesprochene richterliche Unabhängigkeit uneingeschränkt an. Insoweit besteht kein Dissens. Hier geht es jedoch um einen Vorschlag des LRH, wie den Betreuungsrichtern die für ihre Entscheidung notwendige Information über die Zahl der bereits wahrgenommenen Betreuungen zugänglich gemacht werden kann. Erst dann ist nach Ansicht des LRH eine richterlich unabhängige Entscheidung zum Wohle des Betreuten möglich.

Insbesondere der vorgeschlagene Systemwechsel polarisiert und hat zu unterschiedlichen Reaktionen geführt. Deshalb stellt der LRH noch einmal

klar, dass ein Übergang von Aufgaben auf die kommunale Ebene ausschließlich unter Wahrung der Prinzipien der Konnexität erfolgen kann. Auf diesen Umstand hat der Schleswig-Holsteinische Landkreistag zu Recht hingewiesen.

Insgesamt bleibt der LRH bei seinem Vorschlag und sieht der weiteren Diskussion auf Landes- und auf Bund-Länder-Ebene mit Interesse entgegen.