

Politische Bewertung des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen e.V. (BdB) zum zweiten Zwischenbericht des ISG zur Qualität in der rechtlichen Betreuung

Zusammenfassend

Der Zwischenbericht zur vom Bundesjustizministerium in Auftrag gegebenen Studie *Qualität in der rechtlichen Betreuung* legt überzeugend die Notwendigkeit einer sofortigen Erhöhung der Vergütung und der Anpassung der Zeitpauschalen für beruflich tätige Betreuer/innen nahe. Der Bericht bestätigt zudem die seit langem vom BdB festgestellten Struktur- und Qualitätsdefizite im deutschen Betreuungswesen.

Datenbasis

Die Datenbasis sowohl der Online-Befragung als auch der Zeiterhebung ist sehr gut und damit geeignet, Folgerungen für die Einschätzung der Betreuungswirklichkeit und speziell der Auswirkungen des Vergütungssystems auf die Qualität von Betreuung zu ziehen.

Die Datenbasis der einmonatigen Zeiterhebung ist mit 7.910 dokumentierten Betreuungen (S. 35) deutlich besser als die der Untersuchung von 2002. Damals wurden 1.808 Gerichtsakten von Fällen beruflicher Betreuung aus sechs Bundesländern ausgewertet, die überwiegend die Jahre 1996-2000 betrafen, also damals schon nicht mehr aktuell waren. Jetzt liegt mehr als das Vierfache an aktuell und flächendeckend erhobenen Daten vor.

Das ISG betont die außergewöhnlich hohe Teilnahmebereitschaft der Berufsbetreuer/innen an der Zeitbudgeterhebung. Die Forscher/innen hatten nicht erwartet, dass bei „einer solch zeitaufwendigen und den Alltag stark einschränkenden Erhebung so viele freiwillige Teilnehmer gewonnen werden konnten“. Die anvisierte Zahl an dokumentierten Betreuungsfällen wurde um ein Vielfaches übertroffen und führte zu einer unerwartet umfangreichen Datengrundlage (S. 35).

Kernaussagen des Berichts

Zeitaufwand

Der tatsächliche Zeitaufwand liegt bei mindestens **4,1 Stunden** pro Betreuung pro Kalendermonat. Das sind 24 % mehr als der vergütete Zeitaufwand von 3,3 Stunden (S. 44).

Der Zeitaufwand liegt sogar bei **4,4 Stunden** pro Betreuung, wenn der Anteil des

Zeitaufwandes der Angestellten voll berücksichtigt würde (S. 52). Faktisch wird die aufgewendete Zeit der Mitarbeiter/innen mit einem Gewichtungsfaktor von nur 0,4841 berechnet (S. 38); folglich wurde nur knapp die Hälfte der tatsächlich aufgewendeten Zeit berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass der Vergleichsmaßstab die tatsächliche Zeit sein müsste. Mit der Spezialisierung von Mitarbeiter/innen in der fallbezogenen Sachbearbeitung auf bestimmte Teilbereiche der Betreuungsarbeit können Effizienzpotenziale erschlossen werden. Möglicherweise sind professionelle Bürokräfte in ihrem Aufgabenbereich auch eher schneller als Berufsbetreuer/innen. Andererseits müssen Arbeitnehmer/innen eingearbeitet und regelmäßig kontrolliert und fortgebildet werden – Betreuer/innen bleiben gem. § 278 BGB persönlich verantwortlich und haften für Fehler ihrer Mitarbeiter/innen wie für eigenes Verschulden. Im Endergebnis dürfte der Einsatz von Personal zu einer erhöhten Effizienz und verbesserten Qualität der Betreuungsarbeit führen, aber keine nennenswerte Zeitersparnis mit sich bringen. Eine Gleichgewichtung der aufgewendeten Zeit würde besser mit der beruflichen Wirklichkeit korrespondieren. Dabei ist auch zu bedenken, dass 55% der Betreuer/innen keine Angestellten zur Verfügung haben (S. 9, Abb. 2); d.h. mehr als die Hälfte der Berufsangehörigen erledigen alle anstehenden Aufgaben allein.

Einkommen

Der Akademisierungsgrad unter Berufsbetreuer/innen ist sehr hoch: 82 % weisen ein abgeschlossenes Studium auf. Dies ist von Bedeutung, wenn in Relation die Gehälter entsprechender Berufsgruppen mit entsprechender Ausbildung betrachtet werden (S. 15).

Im Verhältnis zu einer vergleichbaren Gruppe des öffentlichen Dienstes (Vergütungsgruppe S12) liegt der Jahres-Rohertrag von Berufsbetreuer/innen mit 40.444 Euro deutlich unter dem Jahresbrutto vergleichbarer Arbeitnehmer/innen im öffentlichen Dienst (S. 118). (Vergleichsgruppe Sozialpädagogen mit 49.391 Euro in 2015).

Berücksichtigt man, dass selbständige Betreuer/innen im Gegensatz zu Angestellten auch den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen selbst finanzieren müssen und dass diese Arbeitgeberleistungen im Regelfall 19,2 % des Brutto-Einkommens betragen, muss von dem Rohertrag noch ein entsprechender Abzug erfolgen. Somit ist die eigentliche Differenz noch größer.

Dabei sind die beruflichen Anforderungen in der Betreuung vergleichsweise hoch. Betreuer/innen unterstützen Menschen mit erheblichen kognitiven Beeinträchtigungen bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit; sie müssen in besonders verletzlichen Lebenssituationen dafür Sorge tragen, dass die Person nicht zum Objekt fremder Entscheidungen degradiert wird. Sie müssen gemeinsam mit ihren Klient/innen in oft schwierigen Kommunikationsprozessen die Möglichkeiten der Teilhabe und Rehabilitation ausloten, existenzielle Entscheidungen unterstützen und bei Bedarf auch die Unvernunft oder Risikofreudigkeit ihrer Klient/innen gegenüber Dritten durchsetzen. Betreuer/innen müssen in der Lage sein, im Rahmen der sorgfältigen Abwägung von Schutz- und Freiheitsrechten, über Grundrechtseingriffe zu entscheiden, wenn eine Klientin bzw. ein Klient krankheitsbedingt ihren Realitätsbezug verloren hat und im Begriff ist, die eigenen Lebensgrundlagen zu zerstören.

Der BdB fordert eine Vergütung, die der hohen Verantwortung in der Berufsbetreuung angemessen ist und hat mehrfach darauf hingewiesen, dass ein Stundensatz, der vergleichbaren Tarifen im öffentlichen Dienst entspräche und die zu finanzierenden Aufwendungen und Betriebskosten berücksichtigt, bei 76 Euro liegt. In einem ersten Schritt zur Vermeidung eines Flurschadens sollte die Vergütung von 44 auf mindestens 54 Euro angehoben werden (die Stufen 1 und 2 müssten entsprechend angepasst werden).

Die von den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD gemeinsam mit dem BMJV angekündigte Gesetzesinitiative zur Erhöhung der Vergütung um 15 Prozent ist ein erster und dringend notwendiger Schritt in die richtige Richtung.

Strukturdaten

Der Beruf ist deutlich überaltert, vor allem im Bereich der selbständigen Berufsbetreuer/innen (S. 15, Abb. 8). Daraus resultiert ein Nachwuchsproblem. Es wird in absehbarer Zeit nicht mehr gelingen, die aus dem Beruf aus Alters- oder anderen Gründen Aussteigenden durch ausreichend Berufseinsteiger/innen zu ersetzen.

Der Zeitanteil für persönliche Kontakte liegt bei nur 22 %. Das sind im Durchschnitt 53 Minuten je Monat und Betreuung. Eine unterstützungsorientierte Betreuungspraxis nach den Maßstäben der UN-BRK dürfte mit einem solchem Zeitbudget nicht möglich sein.

Entsprechend sind 93 % der Befragten der Auffassung, dass der vergütete Zeitaufwand höher sein müsste (S. 41, Abb. 26). Offenbar wenden deshalb 44 % die unterstützte Entscheidungsfindung allenfalls manchmal an (S. 76, Abb. 51), was dem Erforderlichkeitsgebot widerspricht und auch vor dem Hintergrund der UN-BRK nicht hinnehmbar ist.

76 % der selbständigen Betreuer/innen arbeiten allein, d.h. nicht mit anderen Betreuer/innen zusammen. Die Chancen auf einen unmittelbaren kollegialen Austausch sind damit deutlich reduziert. Nur 45 % haben Angestellte, auf die sie bestimmte Tätigkeiten delegieren können (S. 9, Abb. 2).

Diese fehlende Professionalität und auch die Schwierigkeiten, qualifizierten Nachwuchs zu finden, lassen sich unseres Erachtens nur mit den – gerade auch für Berufseinsteiger/innen - schlechten Rahmenbedingungen erklären.

Vor Aufnahme der Tätigkeit müssen schon diverse Anschaffungen und im Regelfall auch Fortbildungen finanziert werden. Zum Teil wird von Interessent/innen für die berufliche Führung von Betreuungen auch verlangt, dass sie zunächst einige Betreuungen ehrenamtlich führen, bevor darüber entschieden wird, ob sie überhaupt als Berufsbetreuer/innen akzeptiert werden. Nach der erstmaligen Bestellung als Berufsbetreuerin bzw. Berufsbetreuer muss gem. § 9 VBVG zunächst ein Vierteljahr gearbeitet werden, bevor die ersten Vergütungsanträge gestellt werden können, die Bearbeitung dieser Anträge nimmt dann noch zusätzlich einige Zeit in Anspruch. Über den Stundensatz gem. § 4 VBVG kann vorab keine verbindliche Auskunft eingeholt werden; erst im Zusammenhang mit dem ersten Vergütungsantrag ergeht eine Entscheidung darüber. Und selbst dann gibt es für den/die Betreuer/in keine Verlässlichkeit – in anderen

Gerichtsbezirken kann die Ausbildung der Betreuerin bzw. des Betreuers auch anders beurteilt werden. In den letzten Jahren mussten zudem viele schon langjährig tätige Betreuer/innen erleben, dass der ihnen bisher zugestandene Stundensatz plötzlich in Frage gestellt und schließlich gekürzt wurde.

Uns erreichen auch immer wieder Berichte von Betreuer/innen, deren Vergütungsanträge zeitweilig nicht mehr bearbeitet werden, etwa wegen der Erkrankung einer Rechtspflegerin oder eines Rechtspflegers und fehlender personeller Ressourcen der Betreuungsgerichte. Manche Betreuer/innen geraten dadurch in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten.

Aus den Ausführungen auf S. 48 des Zwischenberichts ergibt sich zudem, dass für die Führung vieler Betreuungen in den ersten 5 Jahren durchschnittlich monatlich sogar 4,6 Stunden erforderlich sind, erst danach ist der durchschnittliche Arbeitsanfall deutlich geringer, so dass irgendwann der übliche Durchschnittswert i.H.v. 4,1 Stunden erreicht werden kann. Gerade in der Anfangszeit müssen daher viele Berufsbetreuer/innen zusätzlich zu den o.g. Schwierigkeiten auch noch mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen je Arbeitsstunde auskommen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, wenn viele Betreuer/innen mit höheren festen Kosten verbundene Investitionen – also auch gerade die Anmietung von Büroräumen und die Einstellung von Personal – wegen der fehlenden Verlässlichkeit in Bezug auf die Höhe und die regelmäßige und zeitnahe Auszahlung der Vergütung scheuen.

Qualitätseinbußen

Der Zwischenbericht stellt deutlich dar, wie eine nicht auskömmliche Vergütung und unzureichende Zeitpauschalen die Qualität belasten: Zunächst einmal muss jede/r Betreuer/in eine bestimmte Anzahl von Betreuungen führen, um die Kosten zu decken und von der Betreuung auch leben zu können. Einen steigenden Zeitaufwand pro Betreuungsfall kann der/die Betreuer/in kompensieren, indem er/sie schneller bzw. effizienter arbeitet und ggf. unbezahlte Überstunden leistet. Allerdings sind diese Optionen an einem bestimmten Punkt ausgeschöpft und der/die Betreuer/in muss Qualitätsabstriche machen, z.B. auf regelmäßige Supervisionen verzichten, keine Fortbildungsveranstaltungen besuchen und zeitaufwendige Unterstützungsprozesse zugunsten ersetzender Entscheidungen vernachlässigen (S. 33).

Fazit

Grundlegende Veränderungen zu einer Verbesserung der Struktur des Betreuungswesens, wie sie bereits der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung angekündigt hat, sind mehr denn je erforderlich. Der Zwischenbericht bestätigt die seit langem vom BdB vorgetragene Qualitätsdefizite im deutschen Betreuungswesen und stellt sie jetzt auf eine objektivierte, empirisch hoch repräsentative Grundlage als Basis weiterer Diskussion über eine Reform der Betreuung hin zu mehr Qualität und Professionalität in der Betreuung.

Perspektivisch fordert der BdB die allgemeinen Maßstäbe der §§ 1896 ff. BGB berufsrechtlich zu konkretisieren und eine Betreuerkammer zu errichten, die den

Berufszugang steuert, eine verbindliche Berufsordnung erlässt und die beruflich tätigen Betreuer/innen beaufsichtigt.

Kurzfristig muss der Zugang zur Berufsbetreuung durch gesetzliche Eignungskriterien geregelt werden. Ohne eine geeignete Qualifikation sollten neue Bewerber/innen zukünftig nicht mehr als Berufsbetreuer/innen eingesetzt werden. Auch der Landkreistag, der Städtetag und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) stellen in ihren jüngst aktualisierten Empfehlungen zur Betreuerauswahl fest: „Beruflich tätige Betreuer ohne nutzbare Fachkenntnisse werden als nicht ausreichend qualifiziert angesehen, um das Aufgabenspektrum und die Anforderungen abzudecken“.¹

Des Weiteren fordert der BdB eine Strukturreform des gesamten Vergütungssystems in der nächsten Legislaturperiode (2017-2021). Die Rahmenbedingungen sind so zu gestalten, dass sie den Anforderungen der UN-BRK entsprechen. Hierbei sind die folgenden Aspekte zu beachten:

- Es gibt einen einheitlichen Vergütungssatz, verbunden mit einheitlichen Qualifikations- und Zulassungsanforderungen an beruflich tätige Betreuer/innen.
- Die bisherige nicht sachgerechte Differenzierung der Stundenansätze nach Aufenthaltsort und Vermögen der Klient/innen wird ersetzt durch ein System, das die Komplexität und Schwierigkeit des Falles abbildet (Fallgruppensystem).
- Die Anzahl abrechenbarer Stunden gewährleistet eine unterstützungsorientierte und aktivierende Betreuungsarbeit entsprechend der Komplexität des Fallgeschehens.
- Die Stundensätze werden durch eine Dynamisierungsregelung an die Preissteigerung angepasst.

Die von den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD gemeinsam mit dem BMJV angekündigte Gesetzesinitiative zur Erhöhung der Vergütung um 15 Prozent ist ein erster und dringend notwendiger Schritt in die richtige Richtung. Damit wäre das Überleben des Systems zumindest kurzfristig gesichert. Es wäre Zeit gewonnen, um eine grundlegende Reform zu erörtern und umzusetzen.

Hamburg, den 17. Februar 2017

¹ Überarbeitete Empfehlungen zur Betreuerauswahl (Januar 2017). Seite 9