

Stellungnahme des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen e.V. (BdB) zum Abschlussbericht der rechtstatsächlichen Untersuchung zur Qualität in der rechtlichen Betreuung

Einleitung

2015 vergab das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) ein rechtstatsächliches Forschungsvorhaben bzgl. „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ an das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und Frau Prof. Dr. Dagmar Brosey (TH Köln). Hintergrund des Projekts war die v.a. durch die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention angestoßene Qualitätsdebatte im Betreuungswesen sowie der Einfluss des Vergütungssystems auf die Qualität in der Betreuung.

Die vorliegenden Ergebnisse legen die Notwendigkeit weitreichender Reformen nahe und bestätigen überzeugend die seit langem vom BdB festgestellten Struktur- und Qualitätsdefizite im deutschen Betreuungswesen.

Die vorgelegte für die Öffentlichkeit bestimmte Stellungnahme des BdB beginnt mit der Sichtung der Datenbasis sowie den wichtigsten Schlüssen, die aus den Strukturdaten gewonnen werden können. Im Verlauf wird sich mit dem vom ISG entwickelten Konzept der Betreuungsqualität auseinandergesetzt und entsprechend kommentiert. Als weiteres erfolgen die Beschäftigung mit den Ergebnissen der Betrachtung von Zeitaufwand und Vergütungssituation, sowie eine gesonderte Betrachtung zum Thema Betreuungsvereine. Zuletzt wird ein Fazit aus den gesammelten Erkenntnissen gewonnen.

Datenbasis

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

- 2.460 Fragebögen von Berufsbetreuer/innen aus dem gesamten Bundesgebiet (1.831 selbstständige Betreuer/innen und 629 Vereinsbetreuer/innen), deren Angaben sich auf insgesamt rund 91.000 Betreuungen beziehen
- 68 Fallstudien mit 145 Interviewpartner/innen (68 Klient/innen, 53 Betreuer/innen und 24 nahestehende Personen)
- 215 Zeitdokumentationen für 7.910 laufende Betreuungsfälle für einen Monat (davon 51% von Berufsbetreuer/innen) aus dem gesamten Bundesgebiet - im Vergleich zur Untersuchung von 2002 mehr als das Vierfache: 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.

- 180 Zeitdokumentationen für zwei zufällig ausgewählte Betreuungsfälle
- 101 Fragebögen zur Einnahmen-Ausgaben-Entwicklung von Berufsbetreuer/innen

Das durchführende Institut betonte dabei 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“ (S. 48)¹. Die anvisierte Zahl an dokumentierten Betreuungsfällen wurde um ein Vielfaches übertroffen und führte zu einer unerwartet umfangreichen Datengrundlage. Nach Angaben des ISG-Forschungsleiters Dr. Dietrich Engels handelt es sich um „die aktuellste, weitaus umfassendste und weitaus stabilste Befragung zur Betreuung, die wir jemals hatten“, wodurch eine „hervorragende Datengrundlage zur Betreuung“ gegeben sei.

Im Laufe der Forschungsphase erschienen insgesamt drei Berichte. Der erste im April 2016 veröffentlichte Zwischenbericht beinhaltet einen Konzeptentwurf von Qualität in der rechtlichen Betreuung. Der zweite Zwischenbericht, der dann schließlich erst im Februar 2017 veröffentlicht wurde, fasst die Ergebnisse der Befragung von Berufsbetreuer/innen zusammen, stellt die Ergebnisse der Zeitbudgeterhebung vor und äußert sich zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Der Abschlussbericht erschien im Dezember 2017² und bietet ein umfangreiches Fazit aus den gewonnenen Erkenntnissen, 54 konkrete Handlungsempfehlungen und die Beantwortung der forschungsleitenden Fragen.

Strukturdaten

Die in der Studie gewonnenen Strukturdaten offenbaren ein detailliertes Bild der Betreuungslandschaft sowie ihrer Problemfelder. Einige beispielhafte Aspekte sollen hier hervorgehoben werden.

Der Beruf ist deutlich überaltert. Die Mehrheit der Berufsbetreuer/innen ist zwischen 45 und 54 Jahren alt (41 Prozent) und die der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen gehören 31 Prozent der Berufsbetreuer/innen an (S. 62). 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.

Unter den selbständig arbeitenden Berufsbetreuer/innen ist die Form des allein Arbeitenden ohne Kolleg/innen und ohne Angestellte dominierend (S. 57 f.). 49 Prozent arbeiten in dieser Form, weitere 28 Prozent arbeiten ohne Kolleg/innen, aber mit Angestellten. Vernetzung, kollegialer und fachlicher Austausch sind Maßnahmen der Qualitätssicherung und können bei dieser Arbeitsform leiden.

Der Zeitanteil für persönliche Kontakte in der Betreuung liegt bei nur 22 Prozent (S. 624 f.). Das sind im Durchschnitt 53 Minuten je Monat und Betreuung. Eine unterstützungsorientierte Betreuungspraxis nach den Maßstäben der UN-BRK erscheint unter diesen Bedingungen mehr als fraglich oder scheint nur realisierbar, wenn Berufsbetreuer/innen dies unbezahlt leisten. Entsprechend sind 94 Prozent der Befragten der Auffassung, dass der vergütete Zeitaufwand höher sein müsste (S. 488).

¹ Zum Zeitpunkt dieses Beitrages lag lediglich eine unveröffentlichte Version des Abschlussberichtes vor. Seitenangaben können daher vom abschließenden Bericht abweichen.

² Der komplette Abschlussbericht der Studie ist bislang noch nicht veröffentlicht worden (Stand: 15.02.18). Eine Kurzfassung sowie die zentralen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen hat das BMJV auf seiner Internetseite veröffentlicht.

Der Durchschnittswert der berufsmäßig geführten Betreuungen liegt bei 37 Klient/innen (Vereinsbetreuer: 32; selbstständige Berufsbetreuer: 39) (S. 56). Dabei sind Durchschnittswerte immer relativ zu betrachten. Es ist anzunehmen, dass bei der Angabe von einer geringen Anzahl von Betreuungen (1-24 Betreuungen sagen 31 Prozent der Befragten) üblicherweise in absehbarer Zeit mehr Betreuungen übertragen werden (z.B. bei Berufsanfänger/innen). Demgegenüber sagen 28 Prozent der Befragten, 25 bis 39 Betreuungen zu führen, 29 Prozent 40 bis 54 Betreuungen und 17 Prozent 55 Betreute und mehr.

Berufsbetreuer/innen müssen eine bestimmte Anzahl von Betreuungen führen, um die Kosten zu decken und von der Betreuung auch leben zu können. Einen steigenden Zeitaufwand pro Betreuungsfall können Betreuer/innen kompensieren, indem schneller bzw. effizienter gearbeitet wird und ggf. unbezahlte Überstunden geleistet werden. Allerdings sind diese Optionen ab einem bestimmten Punkt ausgeschöpft, inhaltlich z.T. auch nicht vertretbar und Betreuer/innen müssen Qualitätsabstriche machen, z.B. auf regelmäßige Supervisionen verzichten, keine Fortbildungsveranstaltungen besuchen und zeitaufwendige Unterstützungsprozesse (Unterstützte Entscheidungsfindung) zugunsten ersetzender Entscheidungen vernachlässigen (S. 486 f.).

Die Häufigkeit der Anwendung der Unterstützten Entscheidungsfindung im beruflichen Alltag hängt eng mit der zur Verfügung stehenden Zeit zusammen. 35 Prozent der Befragten wenden diese Methode allenfalls nur manchmal an, 9 Prozent selten oder nie (S. 296 f.). Dauerhafter Zeitmangel bedeutet allzu oft in der Konsequenz, an den alten paternalistisch-defizitorientierten Sichtweisen festzuhalten und befördert stellvertretende Entscheidungen. Dieser Zustand ist vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) nicht hinnehmbar und widerspricht ihren inhaltlichen Ansätzen.

Der zur Verfügung stehende Zeitaufwand für eine konsequente Anwendung der Unterstützten Entscheidungsfindung müsste nach Einschätzung der Befragten weitaus höher sein. 33 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass mindestens 50 Prozent mehr Zeit dafür benötigt wird. Fast alle Befragten sind sich einig (95 Prozent), dass mindestens 20 Prozent mehr Zeit vonnöten ist.

Qualitätskonzept

Im ersten Zwischenbericht wurde auf der Grundlage der rechtlichen Bestimmungen und vorliegender konzeptioneller Empfehlungen in enger Abstimmung mit dem BMJV ein Konzept zur Beschreibung von Betreuungsqualität entwickelt, das nach Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterscheidet. Grund- bzw. Orientierungsprinzipien des Qualitätskonzepts sind Betreuungsrecht, Grundgesetz, UN-BRK und weitere betreuungsrechtliche Vorschriften des BGB (S. 6 ff.).

Auf Grundlage dieser Überlegungen wurde das Qualitätskonzept anhand von Indikatoren empirisch überprüft. Die Indikatoren stellen eine Sammlung an Punkten dar, die sowohl auf Standards und Anforderungen des Gesetzes basieren, als auch auf weitergehenden Standards aus der betreuungsrechtlichen Praxis³.

³ Gemeinsame Empfehlungen des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städtetages und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) für Betreuungsbehörden bei der Betreuerauswahl vom 31.01.2013; Weitere regionale und örtliche Empfehlungen zur Betreuerauswahl; gemeinsames Papier „Berufsbild für Berufsbetreuer“ vom 09./10.05.2003 von BdB e.V. und der BVfB; „Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuerinnen und Betreuer“ in der Abschlusserklärung vom 09.08.2012 in Kassel („Kasseler Forum“ aus BGT e.V., BAGFW, BuKo, BdB e.V. und BVfB e.V.); „Berufsethik und Leitlinien für ein professionelles Betreuungsmanagement“ des BdB e.V.; „Pflichten und Aufgaben eines Betreuers / einer Betreuerin“ der LAG Betreuungsrecht Berlin; Qualitätsleitlinien für das Arbeitsfeld Rechtliche Betreuung Version 1.1 / 22.04.2010 der Caritas.

Das in der Studie entwickelte Konzept nimmt wichtige Qualitätsaspekte rechtlicher Betreuung in den Blick und schafft in diesem Maßstab noch nicht dagewesene empirische Erkenntnisse, wie das Betreuungsrecht in der Praxis umgesetzt wird, welche Qualitätsstandards dabei leitend sind, welche strukturellen Qualitätsdefizite es gibt und was die Ursachen hierfür sein könnten. Die Studie bietet viele und vor allem dezidierte Ergebnisse und bietet neue Ansatzpunkte für weitere Forschung im Bereich der Betreuung. Dieser betriebene Aufwand gilt es zunächst einmal zu würdigen und zu begrüßen.

Anzuerkennen ist in diesem Zusammenhang ebenso, dass die Vorgaben der UN-BRK und ihre darin abzuleitenden Forderungen und Inhalte in direktem Zusammenhang mit Betreuungsqualität gesetzt werden, auch wenn die Unteilbarkeit der Konvention zu beachten ist, d.h. *alle* Inhalte haben gleichzeitig Relevanz (S. 623).

Trotzdem erscheint das Qualitätskonzept insgesamt zu kurz gegriffen, das einseitige Bild von Betreuung als reine Rechtssorge wird darin weitergetragen. Im Bericht wird nicht definiert, was Betreuung ist, entsprechend ist auch nicht umfänglich klar, was Qualität in der Betreuung ausmachen könnte. Die soziale Dimension betreuungsrechtlicher Praxis wird aus dem Qualitätsbericht nach wie vor nicht konsequent aufgegriffen.

Die Normen des Betreuungsrechts und die darin enthaltenen Kriterien für die vom Gesetzgeber abgeforderte Qualität verengen das Bild von Betreuung. Es werden in der Studie ausschließlich rechtliche Aspekte und wenig methodisch-fachlichen Gesichtspunkte von Qualität berücksichtigt. Zwar handelt es sich per Definition um eine rechtliche Betreuung, was aber nicht dazu verleiten darf, sich bei der Entwicklung eines Qualitätskonzepts alleine auf die rechtlichen Aspekte der Betreuungsarbeit zu fokussieren. Das Gesetz verpflichtet Betreuer/innen auch zu einer persönlichen Betreuung (§ 1897 Abs. 1 i.V.m. der Besprechungspflicht aus § 1901 Abs. 3 BGB, Pflicht, Wohl und Wünsche des Klienten zu erforschen und zu berücksichtigen aus § 1901 Abs. 2, 3 BGB) und hat die Verpflichtung, Rehabilitation des betroffenen Menschen zu fördern (§ 1901 Abs. 4 BGB). Die juristischen Leitbegriffe, Definitionen und Anforderungen repräsentieren zwar eine wichtige Dimension der Betreuung, allerdings bieten sie keine fachliche Orientierung für die Betreuungstätigkeit. Es muss neben dem rechtlichen Diskurs über Betreuung einen eigenständigen anerkannten Fachdiskurs geben, der auf sozialarbeitswissenschaftlicher Grundlage die berufsspezifischen Methoden und Verfahren definiert. Unterstützung bei der Willenserkundung und Entscheidungsfindung, Unterstützung bei der Kommunikation individueller Präferenzen und Entscheidungen gegenüber Dritten, Unterstützung bei der Hilfe- und Zielplanung sowie Auswahl und Koordination geeigneter Maßnahmen erfordern zielgruppenspezifische Kompetenzen in der Beratung, in der Sozialdiagnostik und im sozialen Management. Dies muss bei der Entwicklung eines Qualitätskonzepts ebenfalls berücksichtigt werden.

Qualifikationsprofil & Zugangskriterien

Das Qualitätskonzept im vorliegenden Bericht orientiert sich an den Grundprinzipien und Anforderungen des Betreuungsrechts. Dabei werden diverse Eigenschaften und Merkmale benannt, die sich aus normativen und ethischen Regelungen und Zielsetzungen ergeben.

Im Hinblick auf das Qualifikationsprofil rechtlicher Betreuer/innen wird im Bericht zunächst einmal festgestellt, dass ein höheres und spezifischeres fachbezogenes Wissen eine bessere Arbeitsweise und eine höhere Prozessqualität bedeuten (S. 627 f.). Diese an sich nicht überraschende Erkenntnis untermauert die Forderung nach definierten Zulassungskriterien für die Ausübung dieses Berufes. Auch muss die hohe Verantwortung der Betreuer/innen mit einem entsprechenden Qualifikationsniveau korrelieren.

Leider finden sich hinsichtlich dieses bedeutenden Themas keine direkten Handlungsempfehlungen, sondern bestenfalls nur indirekte. Allerdings reicht es nach Meinung des BdB nicht, erforderliche Fachkenntnisse (S. 584 f.) oder bundeseinheitlich definierte Qualifikationsanforderungen (S. 590) einzufordern. Die Ausübung professioneller beruflicher Betreuung benötigt eine wissenschaftliche Beschreibungs- und Erklärungsbasis und damit wissenschaftsbegründete Arbeitsweisen/Methoden (allgemeine und spezielle Handlungstheorien). Nach Meinung des BdB sind verbindliche und überprüfbare Qualitätskriterien und fachliche Standards einzuführen, die eine gute Betreuung im Sinne einer Unterstützten Entscheidungsfindung definieren. Andersherum ausgedrückt: Klient/innen haben das Recht auf einen transparenten und professionellen Betreuungsprozess, der verbindlich nach überprüfbaren Maßstäben zu gestalten ist.

Empfehlenswerter wären in diesem Zusammenhang Handlungsempfehlungen,

- das Qualifikationsniveau rechtlicher Betreuung intensiv zu betrachten und Rückschlüsse über Mindestanforderungen abzuleiten und
- diese in klaren u.v.a. hohen Anforderungen für Zugangskriterien für die Ausübung münden zu lassen, welche zu erarbeiten sind. Berufsrechtlich definierte Zugangskriterien und eine verbindliche und staatlich anerkannte Ausbildung zum Berufsbetreuer müssen als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um der hohen Verantwortung und der komplexen Aufgabenstellung gerecht zu werden.
- Dasselbe gilt für fachliche Standards, die ebenfalls wichtige Qualitätskriterien professioneller beruflicher Betreuung darstellen. Sie sind vereinheitlichte, weithin anerkannte, nachvollziehbare und überprüfbare Handlungsweisen und Regeln zur Leistungserstellung und schaffen Transparenz und Professionalität für alle Beteiligten der Betreuungspraxis.

Sinnvoll – aber leider nicht vorhanden – wäre eine Empfehlung, die die verpflichtende Sichtung und Entwicklung fachlicher Standards zum Thema nimmt. In einer Handlungsempfehlung wird dieses zwar aufgegriffen (Entwicklung von Konzepten und Methoden zur Unterstützten Entscheidungsfindung, S. 601), was jedoch aufgrund der Themenvielfalt bestenfalls einen Anfang darstellen kann.

Kontakthäufigkeit

Behörden und Gerichte, so eine der Handlungsempfehlungen, sollen einen gesetzlichen Auftrag zur fallbezogenen Definition von Untergrenzen des persönlichen Kontaktes bekommen (S. 599 f.).

Nach geltendem Recht haben Gerichte bereits jetzt die Möglichkeit, Angaben über den persönlichen Kontakt, also auch der Kontakthäufigkeit, zu erhalten (§ 1840 Abs. 1 i.V.m. § 1908i Abs. 1 BGB).

Die Kontakthäufigkeit als Gradmesser für Qualität zu sehen, wird vom BdB äußerst kritisch betrachtet. Aus der Zahl der Kontakthäufigkeit können keine Aussagen zur Qualität der Betreuungsleistung getroffen werden, sondern es hängt ausschließlich von der persönlichen und sozialen Lage der Klient/innen ab und sollte von Klient/in und Betreuer/in einvernehmlich – ggf. immer wieder neu – festgelegt werden. Gerichte und Betreuungsbehörden sind dagegen ungeeignet, Entscheidungen über fallbezogene Untergrenzen der persönlichen Kontakte zu treffen.

Nicht die Anzahl an Kontakten führt nach Meinung des BdB zu brauchbaren Aussagen zur Betreuungsqualität, sondern die *Kontaktgestaltung*. Kontaktgestaltung meint in diesem Zusammenhang die Häufigkeit der Kontakte in Verbindung mit den individuellen Betreuungsinhalten und den zielbezogenen Faktoren.

Daher ist der BdB der Ansicht, dass

- die *Kontaktgestaltung* mit den betreuten Menschen verpflichtend, regelmäßig sowie transparent abgefragt werden sollten.

- eingehend betrachtet werden sollte, welche Form dafür die sinnvollste ist, die *Kontaktgestaltung* nachvollziehbar abzubilden.

Denkbar sind dabei zwei Wege: Das Instrument „Jahresbericht“ sowie die „Betreuungsplanung“.

In dem Betreuungsplan sind die Ziele der Betreuung und die zu ihrer Erreichung zu ergreifenden Maßnahmen darzustellen und ist damit geeignet, die *Kontaktgestaltung* in ihren Zusammenhängen zu betrachten. In geeigneten Fällen sowie auf Anordnung des Gerichts haben berufliche Betreuer/innen zu Beginn der Betreuung einen solchen Betreuungsplan zu erstellen (§ 1901 Abs. 4 BGB). Die Planung der persönlichen *Kontaktgestaltung* könnte daher als verpflichtendes abzufragendes Element in einer Betreuungsplanung eingeführt werden. Gleichzeitig sollte in Erwägung gezogen werden, die Betreuungsplanung generell verpflichtend einzuführen, da die Nutzung dieses Instruments v.a. von Seiten der Behörden nicht befriedigend läuft.

Ein weiterer Weg, die *Kontaktgestaltung* nachvollziehbar abzubilden, könnte eine Verpflichtung im Rahmen des Jahresberichtes sein. So könnten Angaben darüber verlangt werden, ob und wie im Fall wichtiger Entscheidungen der Besprechungspflicht aus § 1901 Abs. 3 Satz 3 BGB genüge getan wurde, welche Ansicht der Klient dazu geäußert hat und welches Mittel der Unterstützung (Beratung, sonstige Hilfestellung oder stellvertretende Entscheidung und Umsetzung) gewählt wurde. Im Fall von pflegebedürftigen Klient/innen könnten zusätzlich Angaben darüber verlangt werden, wie eine ausreichende Kontrolle einer angemessenen Versorgung (z.B. durch regelmäßige Besuche von dem Betreuer oder von Angehörigen) sichergestellt wurde.

Beide dargestellten Wege bedürfen einer intensiveren Betrachtung hinsichtlich ihres Nutzens, ihrer Nachteile wie auch Vorzüge.

Eine systematische, verpflichtende sowie fortlaufend geführte Darstellung der *Kontaktgestaltung* erscheint aus Sicht des BdB der geeignete Weg – anstelle einer statischen Definition von Kontaktuntergrenzen. Dies muss allerdings korrelieren mit der dafür notwendig zur Verfügung gestellten Zeit.

Aufsicht

Betreuer/innen führen ihr Amt selbstständig in eigener Verantwortung und sind frei und unabhängig in der Wahl der Mittel zur Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften. Die Entscheidungskompetenz der Berufsangehörigen und ihre Fähigkeit, im Kontext unterschiedlichster Fallkonstellationen eine persönliche Betreuung zu gestalten, unterliegen keiner externen Aufsicht. Die Unabhängigkeit in der Berufsausübung gehört zum Wesensmerkmal rechtlicher Betreuung, sowohl für selbständige als auch für angestellte Berufsbetreuer/innen. *Gerichte* beaufsichtigen und ggf. kontrollieren den Betreuungsverlauf im Einzelfall im Hinblick auf die Einhaltung gesetzlich definierter Rahmenbedingungen, während *Betreuungsbehörden* dem Gericht gegenüber eine Zuarbeit leisten (Sachverhaltsaufklärung).

Nach Ergebnissen der Studie sollen diese betreuungsfachlichen kontroll- und qualifikationssichernden Funktionen allerdings deutlich intensiviert werden und es wird die Vergabe dieser Aufgabe an eine zentrale Stelle vorgeschlagen (S. 584). Diese Empfehlung anerkennt der BdB als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ist deutlich zu kritisieren, dass dafür die überörtlichen Betreuungsbehörden vorgeschlagen werden. Der BdB bezweifelt, dass Betreuungsbehörden die Qualität einer Betreuung (als Unterstützungsprozess) beurteilen können, noch die notwendigen Ausstattungen/Ressourcen vorhanden sind und lehnt generell eine Fachaufsicht ab. Eine Fachaufsicht entspricht nicht dem Grundsatz einer unabhängigen Betreuungsführung.

Exkurs: Unter *Fachaufsicht* versteht man die behördlich ausgeübte Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle über andere (nachgeordnete) Behörden (Art. 85 Abs. 4 S. 1 GG). Sie prüft also nicht nur, ob die Behörden Recht und Gesetz im Rahmen ihres Ermessens ermessensfehlerfrei einhalten (Rechtkontrolle), sondern auch die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (Zweckmäßigkeitkontrolle). Die Ausübung der *Berufsaufsicht* gehört zu den besonders wichtigen hoheitlichen Aufgaben der Berufskammern und dient vor allem der Durchsetzung der Einhaltung fachlicher Standards. Dabei soll die Berufsaufsicht nicht nur die Einhaltung der sachgerechten Betreuung sichern, sondern auch dem Fortkommen des Berufsstandes selbst, in dem dadurch Qualitätsstandards festgeschrieben, gesichert und fortentwickelt werden.

Wie bereits dargelegt, hat die Arbeit von Betreuer/innen nicht ausschließlich rechtliche Aspekte. Nach Meinung des BdB sind Gerichte und Behörden bei methodisch-fachlichen Themen allerdings häufig nicht die richtigen Aufsichts- und Kontrollinstanzen. Zumindest insoweit sollten Aufsicht und Kontrolle sowie die Entwicklung von Leitlinien und Standards sowie die erforderlichen Inhalte von Fortbildungen einem Organ der Selbstverwaltung der Berufsbetreuer/innen übertragen werden. Eine Handlungsempfehlung wäre wünschenswert, welche die weitergehende Beschäftigung mit der bestmöglichen Form einer qualitätssichernden- und –bildenden Aufsicht rechtlicher Betreuung zum Thema nimmt.

Der BdB setzt sich für eine auf Fachlichkeit fußende Berufsaufsicht im Rahmen einer Betreuerkammer ein und lehnt eine Fachaufsicht ab. Betreuungsbehörden sollten sich gleichzeitig organisatorisch weiterentwickeln zu eigenständigen und unabhängigen Fachbehörden, weil sie so Ressourcen gezielter einsetzen können, entscheidungsfähiger werden und interne Konflikte mit den angesiedelten Sozialleistungsträgern unterbleiben. Die Beaufsichtigung des Einzelfalls verbliebe beim Gericht.

Der BdB begrüßt in diesem Zusammenhang die Empfehlung der Einrichtung eines unabhängigen professionellen Beschwerdemanagements (S. 597), weist jedoch darauf hin, dass Gerichte und Behörden nicht die richtigen u.v.a. unabhängigen Instanzen darstellen. Eine Instanz in Selbstverwaltung würde dieser Aufgabe gerechter werden. In diesem Zusammenhang verweist der BdB auf das bei ihm eingerichtete Beschwerdemanagement mit vorgelagerte Schlichtung, auf dessen Erfahrungen zurückgegriffen werden könnte⁴.

Zeitaufwand und Vergütungssituation

In der Debatte um Qualität in der rechtlichen Betreuung sind die Themen Zeitaufwand und Vergütung zentral und es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass genügend Zeit pro Betreuungsfall und eine der Verantwortung gerechten Vergütung zwei wichtige Faktoren für Betreuungsqualität sind.

Die Studie offenbart an vielen Punkten, dass beide Themenfelder einer Neubetrachtung unterzogen werden müssen. Kurzum: Betreuung ist nach den vorliegenden Ergebnissen schlecht bezahlt und mit zu wenig Zeit ausgestattet. Mehr Zeit und mehr Geld würden zu einer erheblichen Steigerung der Betreuungsqualität beitragen.

Zeitaufwand (Stundenansätze)

Die Stundenkontingente pro Betreuungsfall sind seit 01.07.2005 pauschaliert und wurden seitdem nicht mehr erhöht. In der Studie können detaillierte Kenntnisse über die IST-SOLL-Situation gewonnen werden.

⁴ Vgl. https://bdb-ev.de/99_Beschwerdestelle___Schiedskommission.php

Prekäre IST-Situation

Die Ergebnisse des Abschlussberichts spiegeln den prekären IST-Stand wieder. Die Zeitbudgeterhebung ergab für den tatsächlichen Zeitaufwand über alle Betreuungen einen Mittelwert von 4,1 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat, bei voller Berücksichtigung von Mitarbeiterstunden sogar 4,4 Stunden. Der Mittelwert des derzeit vergüteten Zeitaufwands liegt demgegenüber bei 3,3 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat. Dies ergibt eine Differenz von 24% im Durchschnitt.

Der BdB begrüßt, dass sich in einer Handlungsempfehlung klar für eine Erhöhung der pauschalen Stundenansätze ausgesprochen wird, stellt jedoch fest, dass eine konkrete Empfehlung für eine Erhöhung fehlt, obwohl eine unmissverständlich festgestellte Unstimmigkeit zwischen dem tatsächlichen und vergüteten Zeitaufwand dargelegt wurde, „[...] der tatsächliche Zeitaufwand liegt also im Durchschnitt um 24 % höher als der vergütete Zeitaufwand [...]“ (S. 614 f.).

Dieser Schritt ist nur dann nachvollziehbar, wenn eine gesonderte Betrachtung einer individuelleren Ausrichtung des Stundenansatzes folgen würde, worauf der Bericht auch hinweist. „Eine solche Erhöhung kann auch für die einzelnen Varianten der Pauschalen vorgenommen werden, für die auf empirischer Basis differenzierte Ergebnisse zum tatsächlichen Zeitaufwand ermittelt wurden.“ (S. 615) Diese Betrachtung muss nach Meinung des BdB zeitnah und unter Einbeziehung aller relevanten Akteure geschehen.

Zeitaufwand bei vorhandenen Angestellten

Wie auch im Zwischenbericht wurde der Anteil des tatsächlichen Zeitaufwandes bei vorhandenen Angestellten (tatsächliche Zeit = 4,4 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat) nicht voll berücksichtigt. Faktisch wird die aufgewendete Zeit der Mitarbeiter/innen mit einem Gewichtungsfaktor von nur 0,4841 berechnet (S. 514). Folglich wurde nur knapp die Hälfte der tatsächlich aufgewendeten Zeit berücksichtigt.

Der BdB weist 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 nennenswerten Zeitersparnis mit sich bringen. Eine Gleichgewichtung der aufgewendeten Zeit würde besser mit der beruflichen Wirklichkeit korrespondieren. Dabei ist auch zu bedenken, dass 56% der Betreuer/innen keine Angestellten zur Verfügung haben (S. 58), d.h. mehr als die Hälfte der Berufsangehörigen erledigen alle anstehenden Aufgaben allein.

SOLL-Zustand

Mit der vom BdB geforderten Erhöhung der Stundenansätze um 24% wird allerdings nur die Notwendigkeit im bestehenden, ausdrücklich als defizitär nachgewiesenen Betreuungssystem nachgekommen – und nur den prekären IST-Stand beseitigen. Der Bericht formuliert an diversen Stellen SOLL-Situationen, die als Konsequenz direkt und indirekt mehr Zeit für Betreuung veranschlagt und im Endeffekt deutlich mehr Zeit als die genannten 24% erfordern würden. Eine wie im Bericht geforderte konsequentere Anwendung der Unterstützen Entscheidungsfindung (S. 601) oder die geforderte regelmäßige Teilnahme an Fort- und Weiterbildung, an organisiertem

Erfahrungsaustausch und die Inanspruchnahme von Supervision (S. 584) setzen Zeit voraus, die sich in der Berechnung der Stundenansätze wiederfinden müssen.

Unterstützte Entscheidungsfindung

Es ist erfreulich, dass im Abschlussbericht nachdrücklich hervorgehoben wird, der Unterstützten Entscheidungsfindung, also der Unterstützungsprozess zur Herstellung und Sicherung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, mehr Wichtigkeit zu verleihen. Dabei werden Vorschläge definiert, dass das Thema sowohl konzeptionell-methodisch gezielt aufgegriffen werden sollte (Handlungsempfehlung 34), als auch die notwendigen zeitlichen Rahmenbedingungen dafür zur Verfügung gestellt zu bekommen (Handlungsempfehlung 35). Der BdB begrüßt diese Richtung ausdrücklich.

Indirekte Leistungen

Der Bericht empfiehlt an verschiedenen Stellen mehr Zeit für qualitätsbildende bzw. -sichernde indirekte Leistungen.

Fort- und Weiterbildungen, Supervision und weiterer fachlicher Austausch sind wichtige Momente der Qualitätssicherung (u.a. Handlungsempfehlung 1 & 33). Eine verpflichtende Inanspruchnahme bedeutet, überhaupt die Zeit dafür zur Verfügung gestellt zu bekommen. Wenn man von den im Abschlussbericht genannten zwei eintägigen und einer mehrtägigen Weiterbildung pro Kalenderjahr ausgeht, ergibt sich daraus eine rein zeitliche Belastung von mindestens vier Arbeitstagen pro Jahr. Um diese bei der Berechnung der Pauschalvergütung nicht berücksichtigte Zeit zu finanzieren, müssten bei den durchschnittlich neununddreißig durch einen Berufsbetreuer geführten Betreuungen durchschnittlich 0,82 Stunden im Jahr oder gerundet 0,07 Stunden je Monat pro Betreuung zusätzlich vergütet werden. Sieht man einen höheren Weiterbildungsbedarf, müsste eine noch weitergehende Erhöhung der Vergütung erfolgen, dabei sind noch nicht einmal die Kosten der Fortbildungen selbst sowie die ggf. entstehenden Kosten für An- und Abreise und eine evtl. notwendige Übernachtung am Ort der Weiterbildung berücksichtigt.

Um Mitnahmeeffekte (man nimmt gerne die zusätzliche Vergütung, investiert diese aber nicht in Zeit für Fortbildungen) zu vermeiden, müssten aber Sicherungsmechanismen geschaffen werden. Denkbar wäre neben der im Abschlussbericht genannten Fortbildungspflicht in Verbindung mit einer Nachweispflicht auch die Ausgabe von Bildungsgutscheinen.

Erfreulich ist, dass die Betreuungsplanung inzwischen ein durchaus verbreitetes Instrument im Interesse der Selbstbestimmung des betroffenen Menschen geworden ist, das aber von den Gerichten noch wenig angeordnet und von den Behörden in der Praxis kaum unterstützt wird. (S. 601 f.). Betreuungsbehörden sollten diese Form der Qualitätssicherung stärker fördern und unterstützen.

Der BdB ist der Meinung, dass ein gerichtlich angeordneter Betreuungsplan zwingend mit einer fachlichen Ausgestaltung der Betreuerarbeit korrespondieren muss. Zu berücksichtigen ist auch, dass sich der Betreuungsplan dynamisch entwickelt, also mitunter eine relativ kurze „Halbwertszeit“ hat. Allerdings veranschlagt der regelmäßige und intensivere Gebrauch dieses Instruments Zeit. Der explizite Hinweis darauf bzw. die damit verknüpfte Forderung nach mehr Zeit fehlt allerdings in der Handlungsempfehlung und sollte dementsprechend verändert werden.

Individuellere Ausrichtung

Betreuung muss – das wird an vielen Stellen des Berichts sichtbar – der Individualität der Betroffenen mehr gerecht werden, als es jetzt der Fall ist. Es wird deutlich gemacht, dass es zeitliche große Unterschiede zwischen den Betreuungsfällen gibt, was wiederum bedeutet, dass auch diesen Gegebenheiten Rechnung getragen werden muss. Dies wird auch an anderer Stelle im Bericht deutlich: „Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass es keine einfachen Fälle gibt, sondern dass jeder Fall

Besonderheiten aufweist, die von dem Betreuer ein qualifiziertes und personenzentriertes Handeln erfordern.“ (S. 611 f.)

Fast sämtliche errechnete Mittelwerte bei der Zeitbudgeterhebung entsprechen nicht den derzeitigen Stundenansätzen. Dies gilt auch bzw. v.a. für die Anfangszeit der Betreuung (S. 497 ff.). „Gerade in der Anfangszeit einer Betreuung fällt der Aufwand je nach Betreutem sehr unterschiedlich aus und kann durch einen einzelnen Wert (hier der Mittelwert) folglich weniger treffsicher geschätzt werden.“ (S. 498)

In diesem Zusammenhang ist auch der Zeitaufwand bei einer Übernahme eine Betreuung zu betrachten, der ähnlich hoch eingeschätzt wird, wie bei einer Erstbestellung (S. 543). Häufig sind zeitintensiv zu bearbeitende Konflikte der Grund für einen Betreuerwechsel, was als Folgerung bedeutet, Betreuungswechsel gleichzustellen mit einer Erstbestellung statt wie bei einer Fortführung. Es wird begrüßt, dass im Abschlussbericht eine eigene Handlungsempfehlung dazu formuliert ist (S. 614). Es wird jedoch darin auch von Ausnahmen bei „konfliktfreien Fällen“ gesprochen. Der BdB weist darauf hin, dass selbst „konfliktfreie“ Fälle im Vergleich zu länger andauernden Betreuungen *immer* eine Mehrarbeit bedeuten. Wer überdies die in derselben Handlungsempfehlung beschriebenen „Ausnahmen“ bewertet und nach welchen Kriterien dies vorstattengehen soll, bleibt eine unbeantwortete, aus Sicht des BdB aber sehr wichtige Frage.

In der Konsequenz bedeutet das eine individuellere Ausrichtung des Systems. Kurzum: Mehr Zeit für Betreuer, wenn es die individuelle Lage der betreuten Person verlangt. Außergewöhnliche, nicht näher bestimmbare Betreuungssituationen müssen Berücksichtigung finden.

Leider finden sich hierzu keine weiteren Handlungsempfehlungen. Zu fordern wäre nicht nur eine notwendige Anpassung der Stundensätze und Stundenansätze an die Realität, sondern eine Empfehlung, das jetzige System generell zu überprüfen. Ein neues Vergütungssystem sollte den fachlichen, zeitlichen, personellen und sächlichen Aufwand für die Betreuungsführung decken (Bedarfsdeckung), fallbezogen Besonderheiten berücksichtigen, der Fallkomplexität gerecht werden und sich dynamisch an Entwicklungen im Betreuungsbereich anpassen.

Vergütungssituation (Stundensätze)

Eine angemessene Vergütung stellt einen wichtigen Aspekt der Qualität der Betreuung dar. Erfreulicherweise kann festgestellt werden, dass eine Handlungsempfehlung zur Erhöhung der Stundensätze in den Bericht aufgenommen wurde, die allerdings in ihrer Höhe unkonkret formuliert wird (S. 616). Gleichwohl wird im Bericht festgestellt, dass der Arbeitnehmerbruttoverdienst eines Sozialpädagogen um 25% höher ist, als das ermittelte Einkommen eines selbstständigen Berufsbetreuers (S. 555).

Der BdB greift diese Argumentation auf und fordert eine Erhöhung der Stundensätze um 25%, d.h. in der höchsten Vergütungsgruppe von derzeit 44,- Euro auf 55,- Euro, die übrigen Vergütungsgruppen entsprechend.

Folgende weitere Aspekte im Hinblick auf die Vergütung:

Repräsentativität

Auch wenn nur etwa 100 selbständige Berufsbetreuer/innen an der Einnahmen-Ausgaben-Erhebung teilgenommen haben und deshalb differenzierte Auswertungen vermeintlich nicht durchgeführt werden können, so können dennoch die teilnehmenden Berufsbetreuer/innen als „nicht untypisch“ und deshalb das Ergebnis durchschnittlicher Einnahmen in Höhe von 64.617,- Euro im Jahre 2014 als plausibel angesehen werden. Entscheidend ist allerdings nicht die Veränderung der Roherträge, auf die hier abgehoben wird, sondern es sind die der absoluten Beträge.

Vermeintliche Einkommenssteigerung

Im Hinblick auf die vermeintlichen Einkommenssteigerungen bleiben Unklarheiten, die leider keine differenzierte Betrachtung im Bericht erfahren haben (545 ff.).

Als wichtiger Grund für diese Entwicklung wird im Bericht der Wegfall der Umsatzsteuer 2013 genannt (S. 635). Dies ist deutlich zu kritisieren, da der Effekt durch Wegfall der Vorsteuerabzugsberechtigung und eine höhere Belastung bei der Einkommensteuer deutlich niedriger sind. Außerdem wurde mit dem Wegfall der Umsatzsteuer ein ungerechtfertigter Belastungszustand auf dem Gerichtsweg beseitigt und keineswegs eine Erhöhung der Einkommen vorgenommen.

Einen Aspekt der vermeintlichen Einkommenserhöhung macht die Fallkategorie der „Heimbewohner“ zu den „Nicht-Heimbewohnern“ aus. Es findet seit Jahren und im Zuge der zunehmenden Ambulantisierung eine Verschiebung der genannten Fallkategorien statt. Je mehr Personen in einer eigenen Wohnung leben, desto höher ist die Vergütung wegen der höheren Stundenansätze (Unterschied ca. 35 %). Dabei handelt es sich allerdings um einen erwünschten Effekt, indem nämlich Betreuung zu mehr Selbstbestimmung in Form eigenständigen Wohnens beigetragen hat. In manchen dieser Fälle dürfte auch die öffentliche Hand deutlich von Kosten entlastet worden sein.

Ein weiterer Faktor stellt die Länge der Betreuung dar. Je länger eine Betreuung dauert, desto größer ist der Zeitanteil in der niedrigsten 4. Zeitstufe (ab 2. Betreuungsjahr). Wenn Betreuungen heute im Durchschnitt kürzer dauern als vor 10 Jahren, was ja aus der Sicht der Betreuten eine wünschenswerte Entwicklung darstellt, dann bedeutet das mehr notwendiger Zeitaufwand pro Fall. Und/oder: die Betreuungen werden erst später im Leben des Betroffenen angeordnet, was auch bedeuten würde, dass der staatliche Eingriff nur bei gänzlich unumgänglichen Situationen erfolgt – auch das wäre eine wünschenswerte Entwicklung.

Je mehr Vermögende unter den Klient/innen sind, desto höher die Vergütung (ca. 20 %). Nach den Untersuchungsergebnissen waren 2004 ca. 88,4 % mittellos, 2014 sind es nur noch 82,6 % (S. 548 f.). Auch daraus ergibt sich eine höhere Durchschnittsvergütung, denn die „Vermögensverwaltung“ macht ja (lt. Gesetzesbegründung) mehr Arbeit als die „Verwaltung der Armut“.

Ein weiterer Faktor, der vermeintlich vergütungssteigernd wirkt, ist auch die Vergütungsstufe des Betreuers nach § 4 VBVG. Je mehr besonders qualifizierte Betreuer in der 3. Vergütungsstufe sind, desto mehr steigt die Vergütung pro Fall. Diese Zunahme kann als Beleg einer Qualifizierungs- und Professionalisierungsentwicklung gesehen werden und/oder dafür, dass neue Berufsbetreuer/innen eine höhere Fachqualifikation mitbringen. Gleichzeitig stellt der BdB aber vermehrt fest, dass Herabstufungen der Vergütungsstufen und Probleme der Anerkennung zunehmen, tlw. mit absonderlichen Zahlungsrückforderungen.

Überdies werden heute im Vergleich mehr Fälle pro Berufsbetreuer/in übernommen (im Vergleich: 2016: selbstständige Berufsbetreuer/innen: 39, Vereinsbetreuer/innen: 32; 2004: selbstständige Berufsbetreuer/innen: 27, Vereinsbetreuer/innen: 24).

Vergleichbare Berufsgruppe

Es findet im Bericht ein Vergleich rechtlicher Betreuer/innen mit einem nach TVÖD bezahlten Sozialpädagogen (S 12, Erfahrungsstufe 5) statt. Dies wird allerdings tlw. wieder relativiert (S. 616). Zwar kommt das genannte Tätigkeitsfeld dem der rechtlichen Betreuung nah, wird ihr jedoch nicht vollends gerecht. Über fundamentale Grundrechtseingriffe zu entscheiden bei der Abwägung von Schutz- und Freiheitsrechten, die komplexe Unterstützung bei der Ausübung der Rechts- und

Handlungsfähigkeit und nicht zuletzt das persönliche Haftungsrisiko sind nur Beispiele für das hohe Maß an Verantwortung von rechtlichen Betreuer/innen. Daher wäre eher die Vergütungsgruppe S 14 des TVöD zum Vergleich heranzuziehen.

Im Ergebnis liegt das Einkommen eines Sozialpädagogen im öffentlichen Dienst (S 12, Erfahrungsstufe 5) deutlich über dem eines Berufsbetreuers (49.391€ zu 40.444€ für das Jahr 2015, S. 553 ff.). 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, ist die eigentliche Differenz noch größer. Auch nicht unerwähnt dürfen die Overheadkosten sein (z.B. für Räume, IT etc.), die ebenfalls mit heranzuziehen wären.

Betreuungsvereine & selbständige Betreuer/innen

Sind nur die Betreuungsvereine wertvoll?

Verschiedene Äußerungen von Landespolitikern in Zusammenhang mit der Absetzung der Abstimmung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes über eine Ehegattenvertretung im Bereich der Gesundheitsversorgung und eine Erhöhung der Betreuervergütung im Bundesrat weisen auf die Bedeutung der Betreuungsvereine hin und folgern daraus, dass die Arbeit der Betreuungsvereine durch eine Vergütungserhöhung gesichert werden müsse – auf die Situation selbständiger Berufsbetreuer wird dort im Gegensatz dazu aber nicht näher eingegangen. Zum Teil entsteht der Eindruck, dass unter Hinweis auf die Wichtigkeit der Querschnittsarbeit eine gesonderte Erhöhung der Betreuervergütung ausschließlich für Betreuungsvereine favorisiert wird.

Der BdB weist deshalb auf Folgendes hin:

Bzgl. der beiden Arbeitsbereiche der Betreuungsvereine – der Führung von Betreuungen sowie der sogenannten Querschnittsarbeit – muss eine getrennte Betrachtung erfolgen.

Wenn die Betreuungsvereine die Führung von Betreuungen nicht aus der dafür erzielten Vergütung finanzieren können, gilt das für selbständige Betreuer/innen selbstverständlich ebenso, deshalb darf insoweit kein „Sonderrecht“ für Betreuungsvereine geschaffen werden. Die Arbeit der selbständigen Betreuer/innen ist in diesem Bereich genauso wertvoll und wichtig wie die Arbeit der Vereinsbetreuer/innen.

Die Querschnittsarbeit ist im Übrigen nicht aus der Vergütung für die Führung von Betreuungen, sondern durch eine Förderung auf landesrechtlicher Grundlage zu finanzieren. Eine Quersubventionierung ist weder zulässig noch sinnvoll, weder darf die Betreuervergütung für die Finanzierung der Querschnittsarbeit verwendet werden, noch darf umgekehrt mit für die Förderung der Querschnittsarbeit gezahlten Mitteln die Führung von Betreuungen subventioniert werden⁵.

Eine Finanzierung der Querschnittsarbeit durch eine höhere Vergütung der Führung von Betreuungen durch Vereinsbetreuer/innen hätte zudem die Folge, dass die Möglichkeiten der Querschnittsarbeit von der Anzahl der geführten Betreuungen abhängig wären. Eine Ausweitung der Querschnittsarbeit wäre dann nur möglich, wenn gleichzeitig die Anzahl der durch die Mitarbeiter/innen geführten Betreuungen erhöht werden würde. Dies würde aber die notwendige Flexibilität bei der Setzung der Schwerpunkte der Arbeit eines Betreuungsvereins verhindern. Es ist zwar wichtig, dass die Vereinsmitarbeiter/innen auch selbst Betreuungen führen, da nur so die für eine Begleitung ehrenamtlicher Betreuer notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen gewonnen

⁵ Vgl. die landesrechtlichen Förderrichtlinien von Betreuungsvereinen

werden können, das Verhältnis der für die beiden Tätigkeitsbereiche aufgewendeten Ressourcen sollte aber jedem Verein selbst überlassen werden.

Deshalb wäre eine höhere Vergütung alleine für die Führung von Betreuungen durch die Betreuungsvereine weder zulässig noch sinnvoll. Vielmehr wäre dafür zu sorgen, dass neben einer erforderlichen und angemessenen Erhöhung der Betreuervergütung separat eine verlässliche Grundlage für einen Anspruch auf die für eine qualitativ und quantitativ hochwertige Querschnittsarbeit erforderliche Fördermittel geschaffen wird. Das Thema Querschnittsarbeit wurde in der Stellungnahme richtigerweise auch mit aufgenommen. Die auskömmliche und einheitliche Finanzierung der Querschnittsarbeit aber auch die bessere Organisation dieser ist ein wichtiger Aspekt der Qualität in der Betreuung (Handlungsempfehlung 30).

Etwaigen Bestrebungen, für die Betreuungsvereine eine andere Lösung zu finden als für selbständig tätige Berufsbetreuer/innen, muss daher von vornherein eine klare Absage erteilt werden.

Fazit

Grundsätzlich bildet das Forschungsvorhaben zum Thema „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ wichtigste Inhalte rechtlicher Betreuung ab. Der Bericht offeriert ein dezidiertes Bild aller betreuungsrelevanten Akteure und nimmt wesentliche Qualitätsaspekte in den Blick. Das inhaltliche Verständnis findet sich im Abschlussbericht wieder, auch wenn das verengte Bild von Betreuung als reine Rechtssorge weitergetragen wird.

Dabei wird schnell ersichtlich, wie prekär die Situation ist. Der Abschlussbericht 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.

Der Abschlussbericht stellt deutlich dar, wie eine nicht angemessene Vergütung und unzureichende Zeitpauschalen die Qualität belasten. Der BdB fordert eine Strukturreform des gesamten Vergütungssystems in der laufenden Legislaturperiode des Bundestages (2017-2021). In einem ersten Schritt sollte die Vergütung somit um mindestens 25 % und die Stundenansätze um durchschnittlich 24 % angehoben werden.

Eine lange überfällige Erhöhung des Zeitbudgets um 24 % würde allerdings nur die prekäre IST-Situation beseitigen. Um den im Bericht benannten notwendigen qualitätsbildenden und -sichernden Maßnahmen Möglichkeiten zu verschaffen (Unterstützte Entscheidungsfindung, Fort- und Weiterbildungen, Supervision und weiterer fachlicher Austausch, intensivere Nutzung der Betreuungsplanung), bedarf es eines Zeitbudgets, welches über die genannte Höhe hinausgeht.

Bei den Rahmenbedingungen eines den Anforderungen der UN-BRK entsprechenden Vergütungssystems 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.

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. Betreuungsbehörden sollten sich gleichzeitig organisatorisch entwickeln zu eigenständigen und unabhängigen Fachbehörden, weil sie so Ressourcen gezielter einsetzen können, entscheidungsfähiger werden und interne Konflikte mit den angesiedelten Sozialleistungsträgern unterbleiben. Die Beaufsichtigung des Einzelfalls verbliebe beim Gericht.

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“. (S. 9)

Trotz aller Kritik ist jedoch anzuerkennen, mit welchem Aufwand das Forschungsvorhaben der rechtstatsächlichen Untersuchung zur Qualität in der rechtlichen Betreuung betrieben wurde. Die Ergebnisse werden die Akteure des Betreuungsrechts über Jahre beschäftigen und haben das Potential, Veränderungen herbeizuführen. Viele – aber längst nicht alle – der erarbeiteten Handlungsvorschläge erscheinen dabei als Schritte in die richtige Richtung.

Der Bericht arbeitet sich an vielen und auch überwiegend wichtigen Themengebieten rechtlicher Betreuung ab, folgert jedoch trotz der zahlreichen festgestellten Qualitätsmängel nicht dahingehend, dem System eine generelle Neubetrachtung zu schenken. Auch wenn das deutsche Betreuungsrecht im internationalen Vergleich z.T. durchaus positiv hervorgehoben werden kann, sind angesichts der Ansprüche der UN-BRK höhere Erwartungen gesetzt, die das nationale Recht aktuell nicht erfüllt. Das geltende Recht und die Praxis weisen zu viele Mängel auf, die nach Meinung des BdB nur durch eine grundlegende Weiterentwicklung beseitigt werden können.

Forderungen kompakt – vor dem Hintergrund der vorliegenden Ergebnisse

Der Abschlussbericht stellt deutlich dar, wie eine nicht angemessene Vergütung die Qualität belastet und schlägt explizit eine Erhöhung der Stundensätze vor. Festgestellt wird, dass der Arbeitnehmerbruttoverdienst eines Sozialpädagogen um 25% höher ist, als das ermittelte Einkommen eines selbstständigen Berufsbetreuers (S. 555)⁶. Der BdB greift diese Argumentation auf und fordert eine Erhöhung der Stundensätze um 25%, d.h. in der höchsten Vergütungsgruppe von derzeit 44,- Euro auf 55,- Euro, die übrigen Vergütungsgruppen entsprechend.

Der BdB weist darauf hin, dass der zugrunde gelegte Vergleich rechtlicher Betreuer/innen mit einem nach TVöD bezahlten Sozialpädagogen (S12, Erfahrungsstufe 2) dem Tätigkeitsfeld der rechtlichen Betreuung zwar nahekommt, ihm aber nicht vollends gerecht wird, weshalb eigentlich die Vergütungsgruppe S14 zum Vergleich herangezogen werden müsste.

Auch wird die Bezugnahme auf das Arbeitnehmerbrutto nicht der Tatsache gerecht, dass selbstständige Berufsbetreuer/innen für ihre soziale Absicherung voll aufkommen müssen,

Vergütungs-
Erhöhung
um 25%

⁶ Die Seitenangaben sind dem aktuell verfügbaren Endbericht vom 28. November 2017 entnommen und können beim bislang noch nicht erschienenen öffentlich verfügbaren Abschlussbericht abweichen.

weshalb eigentlich ein Vergleich mit dem Arbeitgeber-Brutto erfolgen müsste.
Der Erhebungsbedarf wäre demzufolge noch höher als die genannten 25 %.

Die Zeitbudgeterhebung im Qualitätsbericht ergab für den tatsächlichen Zeitaufwand über alle Betreuungen einen Mittelwert von mindestens 4,1 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat. Der Mittelwert des derzeit vergüteten Zeitaufwands liegt demgegenüber bei 3,3 Stunden. Für den BdB ergibt sich die daraus abgeleitete Forderung einer Erhöhung der Stundenansätze um 24% im Durchschnitt.

*Erhöhung
der Stunden-
pauschalen
um 24%*

Dabei ist die Arbeitszeit von angestellten Mitarbeiter/innen in Betreuungsbüros noch nicht einmal voll, sondern nur mit einem Gewichtungsfaktor berücksichtigt. Bei einer vollen Berücksichtigung dieser Zeitanteile müsste sogar von 4,4 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat ausgegangen werden.

Eine Erhöhung des Zeitbudgets um 24 % würde allerdings nur die prekäre IST-Situation bereinigen. Im Bericht werden weitere notwendige qualitätsbildende und -sichernde Maßnahmen benannt und eingefordert, die über die Erhöhung des genannten Zeitbudgets hinausgehen (v.a. Ausstattung an Zeit für konsequentere Anwendung der unterstützten Entscheidungsfindung, wie auch mehr Zeit für indirekte Leistungen wie Fort- und Weiterbildungen, Supervision und weiterer fachlicher Austausch sowie intensivere Nutzung der Betreuungsplanung).

*Struktur-
reform des
Vergütungs-
systems*

Die gesonderte Betrachtung der Vergütung und der Stundenpauschalen ergeben in der Vollständigkeit für den BdB die Notwendigkeit einer Strukturreform des gesamten Vergütungssystems. 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 die Selbstbestimmung sichernde Betreuungsarbeit entsprechend der Komplexität des Fallgeschehens.
- ⇒ Die Stundensätze werden durch eine Dynamisierungsregelung an die Preissteigerung angepasst.

*Qualifikations-
profil*

Im Abschlussbericht wird festgestellt, dass, dass höheres und spezifischeres fachbezogenes Wissen eine bessere Arbeitsweise und eine höhere Prozessqualität bedeuten (S. 627 f.) Zu diesem bedeutenden Thema finden sich allerdings keine direkten, bestenfalls indirekte Handlungsempfehlungen. Allerdings reicht es nach Meinung des BDB nicht, erforderliche Fachkenntnisse (S. 584 f.) oder bundeseinheitlich definierte Qualifikationsanforderungen (S. 590) einzufordern. Ebenso wenig sagt eine gerichtlich definierte Festsetzung von Mindestkontakten etwas über die Qualität in der Arbeit aus (S. 600). Nach Meinung des BdB sind verbindliche und überprüfbare Qualitätskriterien und fachliche Standards einzuführen, die eine gute Betreuung im Sinne einer unterstützten Entscheidungsfindung definieren. Die Ausübung professioneller beruflicher Betreuung benötigt eine wissenschaftliche Beschreibungs- und Erklärungsbasis und damit wissenschaftsbegründete Arbeitsweisen/Methoden (allgemeine und spezielle Handlungstheorien).

*Zulassungs-
kriterien*

Der BdB ist gleichzeitig der Ansicht, dass der Zugang zur Berufsbetreuung durch gesetzliche Zulassungskriterien geregelt werden muss. Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil muss als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um hohe Qualität zu gewährleisten. Ohne eine geeignete Qualifikation sollten neue Bewerber/innen zukünftig nicht mehr als Berufsbetreuer/innen eingesetzt werden, die hohe Verantwortung muss mit einem entsprechenden Qualifikationsniveau korrelieren.

*Berufs-
aufsicht*

Nach den Ergebnissen der Studie sollen Betreuungsbehörden die betreuungsfachlichen kontroll- und qualifikationssichernden Funktionen deutlich intensivieren (u.a. S. 590). Der BdB bezweifelt,

dass Betreuungsbehörden dies leisten können und lehnt eine Fachaufsicht generell ab. Eine Fachaufsicht entspricht nicht dem Grundsatz einer unabhängigen Betreuungsführung.

*Betreuer-
kammer*

Perspektivisch setzt sich der BdB für eine auf Fachlichkeit fußende Berufsaufsicht im Rahmen einer Betreuerkammer ein. Die allgemeinen Maßstäbe der §§ 1896 ff. BGB sind berufsrechtlich zu konkretisieren und eine Betreuerkammer zu errichten, die den Berufszugang steuert, eine verbindliche Berufsordnung erlässt und die beruflich tätigen Betreuer/innen beaufsichtigt. Betreuungsbehörden sollten sich gleichzeitig organisatorisch weiterentwickeln zu eigenständigen und unabhängigen Fachbehörden.

*Für eine
generelle
Struktur-
reform*

Der BdB sieht sich angesichts der Ergebnisse des Qualitätsberichts bestärkt, eine echte Strukturreform zu fordern, weil das geltende Recht und seine Umsetzung erhebliche Mängel aufweisen, die nur durch eine grundlegende Reform beseitigt werden können.

Hamburg, 02.03.2018