

# Jetzt erst recht: Das Überleben der beruflichen Betreuung sichern!

*Thorsten Becker*

Wie kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen qualitativ »gute Betreuung« geleistet werden? Diese elementare Frage beschäftigt den BdB seit seiner Gründung, und es wurden im Verlauf der Verbandsgeschichte unterschiedliche Antworten darauf gegeben. Wie ist diese Frage aktuell zu betrachten? Dafür lohnt der Blick zurück.

## Ein Blick in die Vergangenheit

2017 war für alle Akteur/innen der rechtlichen Betreuung ein turbulentes Jahr: Beim BdB steht die Durchsetzung der materiellen Interessen im Zentrum der politischen Aktionen – und die Vergütungserhöhung um 15 Prozent liegt in greifbarer Nähe. Auf allen Ebenen des Verbandes werden enorme Anstrengungen unternommen, Mitglieder, Landesgruppen, Bundesvorstand und Geschäftsstelle zeigen gemeinsam einen großen Einsatz. Intensive Lobbyarbeit, sichtbare Aktionen und spürbar zunehmender politischer Einfluss bei Bund und Ländern erzeugen Hoffnung, dass die Aktivitäten zu einem Erfolg führen würden.

Rückenwind bekamen die Aktionen des BdB durch den Zwischenbericht der Studie zur »Qualität in der rechtlichen Betreuung«, die das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) durchgeführt hatte. Dieser offenbart eindrücklich und auf empirische Weise die lange diskutierten Missstände in der Betreuung. Statt jedoch dem drohenden Betreuungsnotstand ein entschlossenes politisches Handeln entgegenzusetzen, wurde die geplante Vergütungserhöhung gestoppt. Der Bundesrat entzog sich seiner Verantwortung und strich die vom Bundestag beschlossene Gesetzesinitiative von der Tagesordnung. »Die Diskussion um eine angemessene Vergütung der Betreuer kann nicht ohne Bewertung der

Qualität der rechtlichen Betreuung geführt werden.«<sup>1</sup> Diese (offizielle) Begründung erscheint im Kern nicht falsch, ist angesichts der eklatanten materiellen Lage der Berufsbetreuer/innen allerdings ein Schlag ins Gesicht und eine Verkennung der betreuerischen Wirklichkeit.

Das politische Engagement des BdB zahlte sich nicht aus, und die Enttäuschung auf allen Ebenen war groß. Sie hinterließ Spuren beim BdB, vor allem bei den zahlreichen Aktiven, die beachtliche Kraft investiert und mit Hingabe gekämpft hatten. Viele reagierten mit Fassungslosigkeit und Resignation. Gleichzeitig setzte die Empörung Energien für zahlreiche Aktionsideen frei<sup>2</sup>. Es ist schwer begreiflich, wie Politik trotz besseren Wissens Qualitätseinbußen ignorierte und der Schließung von immer mehr Betreuungsvereinen und -büros tatenlos zusah. Die Folge ist allen bekannt: Ein Abwandern der Kompetenzen, Nachwuchsmangel und eine stetig wachsende Schwerpunktverlagerung zu mehreren Tätigkeitsfeldern weg von der Betreuung. Das Scheitern der Vergütungserhöhung verschlimmerte die Lage noch einmal beträchtlich.

Der Verband analysierte nach diesem herben Schlag den Gesamtprozess, denn ein »weiter so« stellte keine Option dar. Auf verschiedenen Ebenen wurde eingehend diskutiert und bewertet. Es wurde eruiert, an welcher Stelle politische Entscheidungsträger/innen zu ihrem Wort gestanden, und an welcher Stelle sie Wortbruch begangen haben<sup>3</sup>. Die Gesamtlage war kritisch: Es drohte die Gefahr, dass sich Gräben bilden, innerhalb des Verbandes wie außerhalb zu den Verbündeten. Die Kräftebündelung war wichtiger denn je – und ist gelungen: Der BdB ist – bei aller Selbstkritik – ein Stück weiter zusammengewachsen. Das neue Motto fand sich schnell: Jetzt erst recht! Denn die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Reform des Betreuungsrechts und der gleichzeitige Unmut über die politische Missachtung wachsen stetig, da sich das zu Anfang genannte Spannungsfeld immer weiter verschärft.

Die Eingangsfrage, wie unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine qualitativ »gute Betreuung« geleistet werden kann, lässt sich zunächst einmal so beantworten: Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist Qualität *nur durch persönliche Opfer und unbezahlte Mehrarbeit* möglich. Diese erste Antwort ist keine! Vielmehr ist sie eine Beschreibung eines nur schwer zu ertragenden Zustandes. Der BdB hat bessere

<sup>1</sup> BR-Drucksache 460/17

<sup>2</sup> Vgl. bdbaspekte, 115/2017, S. 6f.

<sup>3</sup> Vgl. bdbaspekte 116/2017, S. 9

Antworten, und die Studie zur Qualität in der Betreuung stützt diese.

## Die BMJV-Studie »Qualität in der rechtlichen Betreuung«

2015 vergab das BMJV ein rechtstatsächliches Forschungsvorhaben zur »Qualität in der rechtlichen Betreuung« an das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und an Frau Prof. Dr. Dagmar Brosey (TH Köln). Hintergrund des Projekts: Die Qualitätsdebatte im Betreuungswesen, angestoßen v. a. durch die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), und der Einfluss des Vergütungssystems auf die Qualität in der Betreuung.

Im April 2018 erschien der vollständige Abschlussbericht, der ein umfangreiches Fazit aus den gewonnenen Erkenntnissen, 54 konkrete Handlungsempfehlungen und die Beantwortung der forschungsleitenden Fragen enthält. Von diesen 54 Empfehlungen betreffen etliche die berufliche Betreuung<sup>4</sup>.

### Die Rolle des BdB beim Forschungsprojekt

Der BdB hat die Studie aktiv begleitet. Beispielsweise wurde das ursprünglich nicht vorgesehene Thema der Vergütung aufgrund der Initiative des BdB prioritär in die Untersuchung aufgenommen. Ebenso nahm der BdB auf das Konzept der Befragung wesentlich Einfluss: Im Laufe des Prozesses flossen viele der vom BdB eingebrachten Bemerkungen, über 150 an der Zahl, in die Studie ein. Ferner ist die hohe Teilnahmebereitschaft von Berufsbetreuer/innen der Mitarbeit des BdB geschuldet, u. a. hatte er seine Mitglieder zur Teilnahme aufgerufen. Auch aufgrund dessen kann die vorhandene Datengrundlage als positiv bewertet werden, welches für die politische Diskussion von hoher Bedeutung sein wird.

---

<sup>4</sup> Die Handlungsempfehlungen in thematischer Übersicht: Strukturqualität beruflicher Betreuung: 6 Empfehlungen; Strukturqualität ehrenamtlicher Betreuung: 4 Empfehlungen; Sicherung der Strukturqualität durch die Aufgabenwahrnehmung der anderen Akteure: 20 Empfehlungen; Prozessqualität beruflicher Betreuung: 12 Empfehlungen; Prozessqualität ehrenamtlicher Betreuung: 9 Empfehlungen; Ergebnisse Zeitbudgeterhebung: 3 Empfehlungen, vgl. hierfür auch ISG (2018), S. 559 ff.

Aktuell beschäftigt sich der BdB mit der Bewertung der Ergebnisse, ob in umfangreichen Stellungnahmen<sup>5</sup>, als Mitglied im Forschungsbeirat<sup>6</sup> oder im Rahmen des gegenwärtig vom BMJV geleiteten interdisziplinären Diskussions- und Reformprozesses.

## Strukturdefizite in der Betreuung

Die Qualitätsstudie offenbart Qualitäts- und Strukturdefizite in der Betreuung. Dazu einige Beispiele:

Die Altersstruktur des Berufs ist bedenklich. Die Mehrheit der Berufsbetreuer/innen ist zwischen 45 und 54 Jahren alt (41 Prozent) und der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen gehören 31 Prozent der Berufsbetreuer/innen an<sup>7</sup>. Daraus resultiert schon jetzt ein erhebliches Nachwuchsproblem. Als Weiteres lässt sich ein hoher Akademisierungsgrad bei den Berufsinhaber/innen nachweisen<sup>8</sup>. Dieser spiegelt sich jedoch nicht in der Vergütung wider. Ein Großteil aller selbstständigen Betreuer/innen arbeiten allein (77 %). Die Chancen auf einen unmittelbaren kollegialen Austausch sind damit deutlich reduziert.

## Der Anspruch der Unterstützten Entscheidungsfindung

Es ist zunächst einmal positiv anzuerkennen, dass die Vorgaben der UN-BRK und die Unterstützte Entscheidungsfindung in einen direkten Zusammenhang mit Betreuungsqualität gesetzt werden. Dabei ergibt sich als erstes Problem: das unterschiedliche Verständnis von Unterstützter Entscheidungsfindung. Es existiert keine inhaltlich gemeinsame Lesart darüber – weder beim BdB, noch bei anderen Akteuren. Die Qualitätsstudie greift diese Problematik auf und fordert die Entwicklung von Konzepten und Methoden hierfür<sup>9</sup>. Der BdB befürwortet dies explizit und koppelt diesen Anspruch darüber hinaus mit einer konsequenten gesetzlichen Verankerung des Begriffs der Unterstützten Entscheidungsfindung.

Für die Erarbeitung eines gemeinsamen inhaltlichen Verständnisses von Unterstützter Entscheidung müssen die zeitlichen Ressourcen bereitgestellt werden. Denn: Steht diese Ressource für die Erfüllung dieses

<sup>5</sup> Vgl. BdB e. V. (2018c)

<sup>6</sup> Vgl. BdB e. V. (2018b)

<sup>7</sup>

<sup>8</sup> Vgl. ISG (2018), S. 117ff.

<sup>9</sup> Vgl. ISG (2018), S. 581

Anspruches nicht zur Verfügung, verkommt dieser zu einer hohlen Phrase. Der Qualitätsbericht eröffnet, dass eine unterstützungsorientierte Betreuungspraxis unter gegebenen Bedingungen kaum möglich ist. 35 Prozent der Befragten wenden die Methode der Unterstützten Entscheidungsfindung nur manchmal an, neun Prozent selten oder nie<sup>10</sup>. Dauerhafter Zeitmangel bedeutet allzu oft, an den alten paternalistisch-defizitorientierten Sichtweisen festzuhalten und befördert stellvertretende Entscheidungen. Der Qualitätsbericht fordert daher richtigerweise die notwendige Zeit hierfür.<sup>11</sup> Der Anspruch des BdB ist dabei nicht weniger, als die rechtliche Betreuung konsequent zu einem System der Unterstützten Entscheidungsfindung zu verändern. Der Verband beschäftigt sich intensiv mit diesem Thema, mit dem Ziel, diesen Anspruch mit Leben zu füllen.

## Zeitaufwand und Vergütung

In der Debatte um Qualität in der rechtlichen Betreuung sind die Themen Zeitaufwand und Vergütung zentral. Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass genügend Zeit pro Betreuungsfall und eine der Verantwortung entsprechende Vergütung wichtige Faktoren für Betreuungsqualität sind. Die Studie offenbart, dass beide Themenfelder, Zeit und Geld, einer deutlichen Anpassung unterzogen werden müssen.

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 derzeitig vergüteten Zeitaufwands liegt demgegenüber bei 3,3 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat. Dies ergibt eine Differenz von 24 Prozent im Durchschnitt. Betreuer/innen arbeiten knapp ein Viertel ihrer Arbeitszeit gezwungenermaßen unentgeltlich!

Diese Differenz spiegelt überdies nur den prekären IST-Stand wider. Der Qualitätsbericht formuliert an diversen Stellen SOLL-Situationen, die direkt und indirekt mehr Zeit für Betreuung veranschlagen und im Endeffekt deutlich mehr Zeit als die genannten 24 Prozent erfordern würden. Es werden notwendige qualitätsbildende und -sichernde Maßnahmen benannt und eingefordert, die wiederum zusätzliche Betreuungszeit

<sup>10</sup> Vgl. ISG (2018), S. 285 ff.

<sup>11</sup> Vgl. ISG (2018), S. 581

vorsehen: v. a. Ausstattung an Zeit für die konsequente Anwendung der Unterstützten Entscheidungsfindung, mehr Zeit für indirekte Leistungen wie Fort- und Weiterbildungen, Supervision und weiterer fachlicher Austausch sowie konsequente Durchführung einer Betreuungsplanung. Diese Anforderungen müssten sich in der Berechnung der Stundenansätze wiederfinden.

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 Bruttoverdienst von angestellten Sozialpädagog/innen um 25 Prozent höher ist, als das ermittelte Einkommen selbstständiger Berufsbetreuer/innen. Der zugrunde gelegte Vergleichswert nach TVöD (Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, S12, Erfahrungsstufe 2) kommt zwar dem Tätigkeitsfeld der rechtlichen Betreuung nahe, er wird ihm allerdings nicht vollends gerecht. Von daher müsste die Vergütungsgruppe S14 zum Vergleich herangezogen werden.

Unberücksichtigt bleibt darüber hinaus, dass selbstständige Betreuer/innen im Gegensatz zu Angestellten den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen selbst finanzieren müssen, und dass diese Arbeitgeberleistungen im Regelfall 19,2 Prozent des Brutto-Einkommens betragen. Overheadkosten (z. B. für Räume, IT etc.) sind ebenfalls mit heranzuziehen. Nicht zuletzt die unterstellte »Einkommenssteigerung« sorgt für beim BdB für Unverständnis, da als wichtigster Grund für diese Steigerung der Wegfall der Umsatzsteuer von 2013 genannt wird<sup>12</sup>. Der BdB kritisiert die Studie in diesem Punkt entschieden.

## Das Qualitätskonzept

Im Rahmen des Forschungsvorhabens haben die Wissenschaftler/innen auf 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. Orientiert haben sie sich an der IST-Situation, d. h. an den bestehenden Rechtsnormen. Grund- bzw. Orientierungsprinzipien sind dabei dem Betreuungsrecht, dem Grundgesetz, der UN-BRK und weiteren betreuungsrechtlichen

<sup>12</sup> Vgl. ISG (2018), S. 614 f.

Vorschriften des BGB entnommen (Selbstbestimmungsrecht, Wille des Klienten/der Klientin, Erforderlichkeitsgrundsatz, persönliche Betreuung, Transparenz und Redlichkeit, Verhältnis zu Ehrenamt und Berufsamt usw.).

Zusammenfassend betrachtet berücksichtigt dieses Konzept wichtige Qualitätsaspekte rechtlicher Betreuung und kommt zu empirischen Erkenntnissen, wie das Betreuungsrecht in der Praxis umgesetzt wird, welche Qualitätsstandards dabei leitend sind, welche strukturellen Qualitätsdefizite es gibt und welche die Ursachen hierfür sein könnten. Einige haben sich gewünscht, dass das Qualitätskonzept über den Rahmen der betreuungsrechtlichen Vorschriften des BGB hinausgeht. Diesen Weg geht die Studie leider nicht. Es scheint an vielen Stellen zu kurz zu greifen. Die Normen des Betreuungsrechts und die darin enthaltenen Kriterien für Qualität verengen das Bild von Betreuung als reine Rechtssorge. In der Studie werden ausschließlich rechtliche Aspekte und wenig methodisch-fachliche Gesichtspunkte von Qualität berücksichtigt.

Die juristischen Leitbegriffe, Definitionen und Anforderungen repräsentieren zwar wichtige Dimensionen rechtlicher Betreuung, bieten allerdings keine ausreichende fachliche Orientierung für die Betreuungstätigkeit. Neben dem rechtlichen Diskurs über Betreuung muss ein eigenständiger Fachdiskurs geführt werden, der auf sozialarbeitswissenschaftlicher Grundlage die berufsspezifischen Methoden und Verfahren definiert. Unterstützung bei der Willenserkundung und Entscheidungsfindung, Förderung der Kommunikation individueller Präferenzen und der Entscheidungen gegenüber Dritten, Unterstützung bei der Hilfe- und Zielplanung sowie Auswahl und Koordination geeigneter Maßnahmen erfordern Kompetenzen in der Beratung, in der Sozialdiagnostik und im sozialen Management. Kurzum: Professionelle berufliche Betreuung benötigt eine wissenschaftliche Beschreibungs- und Erklärungsbasis und damit wissenschaftsbegründete Arbeitsweisen/Methoden (allgemeine und spezielle Handlungstheorien). Dies müsste bei der Entwicklung eines Qualitätskonzepts ebenfalls mit berücksichtigt werden.

Trotz dieser Kritik ist das vorliegende Qualitätskonzept als eine gemeinsame Basis anzuerkennen, von der aus weiter diskutiert werden kann.

## Aufsicht, Qualifikation & Zulassung

Im Qualitätsbericht wird festgestellt, dass hohes und spezifisches, fachbezogenes Wissen eine bessere Arbeitsweise und Prozessqualität bedeuten. Der nachweislich hohe Akademisierungsgrad unter Berufsbetreuer/innen sagt wenig über die Betreuungsqualität aus. Nach derzeitiger Gesetzeslage kann jede/r Erwachsene (theoretisch eine Person ohne jede Ausbildung) als Berufsbetreuer/in eingesetzt werden. Daher ist der BdB der Ansicht, dass der Zugang zur Berufsbetreuung unbedingt durch Zulassungskriterien geregelt werden muss.

Der Qualitätsbericht kommt hier zu kritikwürdigen Ergebnissen: Er empfiehlt, die Kontrollfunktionen der Behörden zu intensivieren, in dem Fachkenntnisse<sup>13</sup> festgelegt oder bundeseinheitlich definierte Qualifikationsanforderungen<sup>14</sup> verlangt werden sollen. Grundsätzlich anerkennt der BdB das als Schritt in die richtige Richtung. Es ist allerdings deutlich zu kritisieren, dass dafür die überörtlichen Betreuungsbehörden vorgeschlagen werden. Der BdB bezweifelt, dass diese die Qualität einer Betreuung (als Unterstützungsprozess) beurteilen können. Betreuungsbehörden sind nicht die richtigen Akteurinnen dafür, und eine Fachaufsicht lehnt der BdB entschieden ab. Eine derartige Aufsicht entspricht nicht dem Grundsatz einer unabhängigen Betreuungsführung.

## Kontakthäufigkeit als Qualitätskriterium?

Behörden und Gerichte, so eine der Handlungsempfehlungen, sollen einen gesetzlichen Auftrag zur fallbezogenen Definition von Untergrenzen des persönlichen Kontaktes bekommen<sup>15</sup>. Die Kontakthäufigkeit als Gradmesser für Qualität zu sehen, wird vom BdB äußerst kritisch betrachtet. Aus einer Zahl können keine Aussagen zur Qualität der Betreuungsleistung getroffen werden, sondern es hängt ausschließlich von der persönlichen und sozialen Lage der Klient/innen ab. Die Kontakthäufigkeit sollte von Klient/in und Betreuer/in einvernehmlich – ggf. immer wieder neu – festgelegt werden. Gerichte und Betreuungsbehörden sind dagegen ungeeignet, Entscheidungen über fallbezogene Untergrenzen zu treffen. Nicht die Anzahl an Kontakten führt nach Meinung des BdB zu brauchbaren Aussagen zur Betreuungsqualität, sondern die

<sup>13</sup> Vgl. ISG (2018), S. 563

<sup>14</sup> Vgl. ISG (2018), S. 569

<sup>15</sup> Vgl. ISG (2018), S. 579

Kontaktgestaltung. Das meint die Häufigkeit der Kontakte in Verbindung mit den individuellen Betreuungsinhalten und den zielbezogenen Faktoren. Eine starre Kontaktgestaltung lenkt nach Meinung des BdB vom Qualitätsdiskurs ab und ist deswegen abzulehnen.

Der BdB ist der Ansicht, dass die Kontaktgestaltung verpflichtend, regelmäßig sowie transparent abgefragt werden sollte. In welcher Form dies geschieht, ist wiederum offen. Denkbar sind dabei zwei Wege: das Instrument »Jahresbericht« sowie die »Betreuungsplanung«. Beide Wege sollten hinsichtlich ihres Nutzens, ihrer Nachteile und Vorzüge intensiv betrachtet werden. Das aktuelle, höchst unterschiedliche Verständnis von Betreuungsplanung gilt es dabei mit zu berücksichtigen.

Die Verpflichtung auf eine systematische und fortlaufend geführte Darstellung der Kontaktgestaltung erscheint aus Sicht des BdB der geeignete Weg – anstelle einer statischen Definition von Kontaktuntergrenzen.

## Bewertung der Studie

Die Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung bestätigt die seit Langem vom BdB festgestellten Struktur- und Qualitätsdefizite im deutschen Betreuungswesen. Der Forschungsbericht identifiziert Mängel im System und konkludiert notwendige Veränderungsbedarfe. Diesen betriebenen Aufwand des BMJV gilt es zunächst einmal zu würdigen und zu begrüßen. Der BdB sieht zahlreiche Ergebnisse zwar kritisch, anerkennt sie dem Grunde nach aber als gemeinsame Diskussionsbasis.

Es ist keine Überraschung, dass die verschiedenen Akteur/innen des Betreuungswesens zu unterschiedlichen, teilweise abweichenden, mitunter divergenten Interpretationen der Ergebnisse gelangen. Betreuungsbehörden, Vereine, Interessensverbände, Justizbehörden usw. haben jeweils eine differenzierte Sicht auf Betreuung. Der BdB muss in diesem aktuellen Interpretationsprozess aufmerksam beobachten und entschieden mitbestimmen. Denn nicht immer sind die Argumente inhaltlich zu verstehen, sondern verfolgen vielmehr fachfremde Interessen<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Ein Beispiel stellt der Beschluss I.6 der Konferenz der Justizminister/innen dar, in dem die Ergebnisse der Qualitätsstudie direkt angezweifelt werden. Vgl. JuMiKo (2018)

## Antworten des BdB

Die BMJV-Studie gewährt auf einer statistisch validen Grundlage detaillierte Einblicke in die rechtliche Betreuung und in die Qualitätsdiskussion. Sie ist Ausgangsbasis für Reformen und wissenschaftliche Forschung über Jahre hinweg. Die Reformideen des BdB erhalten dadurch spürbaren Rückenwind und führen zur Ausgangsfrage zurück: Wie kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen qualitativ »gute Betreuung« geleistet werden? Der zweite Versuch einer Antwort erfährt durch die Ergebnisse der Qualitätsstudie neue Impulse: Die *gegebenen Rahmenbedingungen müssen verändert werden*, um »gute Betreuung« im Sinne der UN-BRK zu befördern! Dafür hat der BdB in den letzten Jahren eine Vielzahl an Vorschlägen erarbeitet.

### Für eine echte Strukturreform!

Der BdB sieht sich angesichts der Ergebnisse des Qualitätsberichts bestärkt, eine nachhaltige Strukturreform zu fordern, weil das geltende Recht und seine Umsetzung erhebliche Mängel aufweisen, die nur durch eine grundlegende Weiterentwicklung beseitigt werden können. Die Liste der Defizite ist lang: Die Fragen um Vergütung und Zeitaufwand; die fehlenden oder mangelhaften Qualitätskriterien und Zulassungsvoraussetzungen sowie eine fehlende Berufsaufsicht; eine oft negative öffentliche Wahrnehmung; eine unzureichende Unterstützung des Ehrenamtes und der Betreuungsvereine usw.

Strukturelle Lösungsansätze für die Weiterentwicklung des Betreuungsrechts finden sich auf Seiten des Gesetzgebers bislang nur wenige und fokussieren sich fast ausschließlich darauf, Betreuung zu vermeiden, Kosten zu begrenzen oder das Ehrenamt in eine falsche Richtung zu lenken. Dabei gibt es zahlreiche Ideen, die es zu diskutieren gilt. Der BdB setzt sich engagiert auf vielschichtigen Baustellen für mehr Qualität und Professionalität ein. An dieser Stelle sollen beispielhaft zwei zentrale Forderungen des BdB dargestellt werden, die sich auf die Struktur beziehen: Vergütung und Zeitaufwand sowie die Betreuerkammer.

## Vergütung und Zeitaufwand

Die gesamte Qualitäts- und Professionsdebatte wird überschattet von der prekären materiellen Situation, in der sich eine Vielzahl von Betreuer/innen befindet. Seit Jahren schon geben Berufsbetreuer/innen auf, und immer mehr Betreuungsvereine und -büros schließen. Der Fachkräftemangel und die schlechten Berufsbedingungen sorgen in einigen Regionen Deutschlands dafür, dass keine geeigneten Betreuer/innen mehr gefunden werden können. Betrachten wir zudem, dass die demografische Entwicklung in den nächsten Jahren zu deutlich hohen Berufsausstiegen von Betreuer/innen führen wird. Man muss keine hellseherischen Fähigkeiten besitzen, um einen Betreuungsnotstand vorherzusagen. Dieser wird in Kürze einsetzen.

Die materielle Situation des Berufsstandes ist prekär, und die Politik darf das Thema weder auf die lange Bank schieben noch an die laufende Qualitätsdiskussion anketten. Sofortlösungen sind notwendig, um den massiven Druck abzumildern! Das derzeit geltende System für Vergütung und Zeitaufwand wurde bereits bei seiner Einführung heftig kritisiert und seitdem nicht mehr angetastet. Allgemeine Preissteigerungen und Tarifentwicklungen haben dazu geführt, dass die Vergütung seit Langem nicht mehr auskömmlich ist.

Der ökonomische Druck auf Berufsbetreuung ist somit ein dominierendes Thema. Dabei ist das vielfach von gesetzgeberischer Seite beschworene Postulat der Effizienz nicht abzulehnen. Effizient zu arbeiten ist wichtig und gehört zu einem professionellen Handeln dazu. Effizienz hat allerdings Grenzen. Denn aktuell verleitet das pauschalierte und auf Wirksamkeit getrimmte System eher zu stellvertretendem Handeln. Die »verwaltende Betreuung« ist bezeichnenderweise die wirtschaftlich vernünftige Art und Weise, im Gegensatz zu der persönlichen Betreuung. Finanziell belohnt wird die Betreuerin, die wenig Arbeitszeit pro Klient aufwendet. Das steht im deutlichen Widerspruch zu der UN-BRK. Das ist nicht weiter hinzunehmen!

Nachdem in der letzten Legislaturperiode ein vom Bundestag beschlossenes zustimmungspflichtiges Gesetz zur Erhöhung der Betreuervergütung vom Bundesrat nicht behandelt wurde, erwartet der BdB vom Gesetzgeber, dass er das VBVG zeitnah anpasst und sich für eine Zustimmung des Bundesrates zu der Gesetzesänderung einsetzt. Der BdB fordert, den Stundensatz in der höchsten Vergütungsgruppe von 44 Euro auf 55 Euro

(die übrigen Vergütungsgruppen entsprechend) und die abrechenbaren Stunden gemäß Berichtsergebnis um durchschnittlich 24 Prozent zu erhöhen. Sofortmaßnahmen zur Linderung der akuten wirtschaftlichen Notsituation der Berufsbetreuer/innen und der Betreuungsvereine sind dringend und nötig!

Darüber hinaus fordert der BdB eine generelle Reform des Vergütungssystems und erarbeitet hierfür einen konkreten Vorschlag. Eckpunkte sind dabei Bedarfsdeckung, ein Fallgruppensystem, das die Komplexität des Falles berücksichtigt, eine dynamische Anpassung sowie die konsequente Verknüpfung mit der Betreuungsqualität.

### **Für eine Betreuerkammer**

Klient/innen haben das Recht auf einen überprüfbaren und professionellen Betreuungsprozess. Dafür sind verbindliche Qualitätskriterien und fachliche Standards einzuführen, die eine gute Betreuung im Sinne einer Unterstützten Entscheidungsfindung definieren.

Der BdB ist daher der Ansicht, dass der Zugang zur Berufsbetreuung durch gesetzliche Zulassungskriterien kurzfristig geregelt werden muss. Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil – im weiteren Schritt: eine eigenständige betreuungsspezifische Ausbildung – 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.

Die dargestellte kurzfristige Lösung erachtet der BdB noch nicht als vollständig. *Mittel- bis langfristig* verfolgt der BdB als strukturellen Lösungsansatz die Gründung einer Bundeskammer für Berufsbetreuer/innen. Wer als Betreuer seine Aufgaben qualifiziert ausübt, muss dies mit einer berufsspezifischen Sorgfalt und auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Methoden tun. Dies kann im Einzelnen weder vom Gesetzgeber definiert, noch von staatlichen Instanzen entwickelt und beaufsichtigt werden. Die Betreuungsgerichte sind unverzichtbare Kontrollinstanzen des Rechtsstaates in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen. Eine fachliche Kontrolle der Berufsausübung können sie nicht leisten: Das ist weder ihre Aufgabe, noch verfügen sie über die erforderlichen Fachkenntnisse. Die Berufsangehörigen selbst

sind nach Meinung des BdB am besten in der Lage, die konkrete berufliche Praxis zu beurteilen, die erforderliche Fachlichkeit zu entwickeln, berufsständische Normen zu definieren und die Berufsausübung fachlich zu beaufsichtigen. Eine Berufskammer würde den rechtlichen Rahmen für die berufliche Ausübung auf ein neues Qualitätsniveau heben, wenn ihre zentralen Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung und Professionsentwicklung zugewiesen werden würden (u. a. Qualitätssicherung, Berufszugang, Berufsordnung, Beaufsichtigung). Das Erreichen eines einheitlichen Qualitätsniveaus kann dabei als eines der zentralen Ziele betrachtet werden.

Der BdB verfolgt schon lange das Thema Betreuerkammer. Die konzeptionellen Vorarbeiten sind dabei weitgehend abgeschlossen, ein Gesetzentwurf ist erarbeitet, und ein konkretes Berufsgesetz befindet sich in Vorbereitung<sup>17</sup>. Eine eigene Kammer ist für die Perspektive des Berufes von zentraler Bedeutung, auch um zu verhindern, dass andere, fachferne Interessen über die qualitative und inhaltliche Ausgestaltung des Berufes bestimmen können!

## Was ist »gute Betreuung«?

Ein letztes Mal stellt sich die Frage: Wie kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen qualitativ »gute Betreuung« geleistet werden? Die Antwort: Wir müssen »gute Betreuung« definieren und damit die Qualitätsdebatte mitbestimmen! Aber was macht eine »gute Betreuung« aus? Diese Frage ist unbeantwortet, bzw. es herrscht kein einheitliches Bild vor. Vielmehr prallen unterschiedliche Positionen aufeinander.

Manche Antworten sind konservativ geprägt und orientieren sich mehr oder minder starr an den bestehenden Rechtsnormen<sup>18</sup>. Andere Ansätze sprechen sich für keine oder minimale Qualitätsanforderungen und tendenziell gegen eine Professionalisierung aus<sup>19</sup>. Wiederum andere Akteur/

<sup>17</sup> Vgl. u. a. KLUTH, W. (2015)

<sup>18</sup> Tlw. das Qualitätskonzept der BMJV-Studie. Ein weiteres Beispiel dafür ist die Handreichung des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. zur Abgrenzung von Tätigkeiten an der Schnittstelle zwischen rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen sowie Empfehlungen zur Kooperation der Beteiligten, Vgl. <https://www.betreuerweiterbildung.de/popup/pdf/AbgrenzungDV.pdf> [10.10.2018]

<sup>19</sup> Hier ist der Beschluss I.6 der Konferenz der Justizminister/innen zu nennen, vgl. JuMiKo (2018). Ebenfalls zu nennen ist die »Interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht« unter Vorsitz des Bundesjustizministeriums, die 2011 eine Reihe von Vorschlägen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Betreuungsrechts veröffentlichte. In diesen spricht sich die Arbeitsgruppe gegen allgemeinverbindliche Eignungskriterien aus, da dies vermeintlich gegen

innen lehnen das gesamte Konzept von Betreuung und die Qualitätsdiskussion ab<sup>20</sup>.

Die Meinungen und Haltungen zur Qualität in der rechtlichen Betreuung sind heterogen, und der BdB sieht sich mit seinem konsequenten Professionalisierungsansatz immer wieder im Rechtfertigungs- und Argumentationszwang. Qualität zu bestimmen ist somit kein einfacher Prozess, sondern konstituiert sich im – häufig konflikthaften – Zusammenspiel von unterschiedlichen Interessen. Als Negativbeispiel kann die in der Qualitätsstudie geforderte fallbezogene Festlegung von Kontaktuntergrenzen benannt werden: Nicht wenige Akteur/innen verstünden die Einführung als eine Steigerung der Qualität. Umso wichtiger ist es daher, die Debatte nicht anderen überlassen, sondern aktiv mitzumischen!

Dabei sind die Qualitätsanforderungen an Betreuer/innen vor allem in den letzten Jahren enorm gewachsen. Die Ratifizierung der UN-BRK mit ihrem veränderten Verständnis von Behinderung, der sich daraus ergebende behindertenpolitische Paradigmenwechsel, aber ebenso die Folgen tiefgreifender sozialpolitischer Veränderungen in den letzten Jahrzehnten machen es dringlich, Unterstützung für Menschen mit Behinderungen neu zu denken.

Der BdB hat seit seiner Gründung Qualitätsthemen entschieden vorangetrieben und die Notwendigkeit einer Professionalisierung frühzeitig erkannt. Fachlichkeit und Qualität sind durchgängig in einem Atemzug zu nennen.

Der BdB steht für den konsequenten Wandel hin zu einer menschenrechtlich orientierten Betreuung im Sinne der Unterstützten Entscheidungsfindung. Für die Betreuungsarbeit müssen professionelle Standards entwickelt und etabliert werden, mit Hilfe derer die allgemein gehaltenen gesetzlichen Vorschriften der UN-BRK und des BGB im Hinblick auf geeignete Prozesse, Methoden und Instrumente der Unterstützten Entscheidungsfindung umgesetzt werden. Nur eine professionelle Betreuung kann den hohen Anforderungen der Praxis genügen und eine hohe Qualität sicherstellen. Der BdB hat dafür zahlreiche Ideen und Konzepte entwickelt. Das sind zum einen notwendige und wichtige theoretische und handlungstheoretische Bausteine rechtlicher Betreuung (Betreuungs- bzw. Besorgungstheorie, Betreuungsmanagement, Entwicklung

den persönlichen Charakter einer Betreuung spricht und da die denkbaren Fallgestaltungen höchst individuell seien.

Vgl. hierfür die Stellungnahme des BdB [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=564](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=564) [15.10.18]

<sup>20</sup> Vgl. hierfür u. a. <https://www.zwangspanychiatrie.de/2018/06/jumiko-die-gesetzliche-festlegung-von-eignungskriterien-von-betreuern-sind-nicht-erforderlich-und-abzulehnen/> [10.10.2018]

von Standards, Erklärung berufsethischer Grundlagen und Leitlinien, Entwurf eines Berufsbilds, Curriculum eines modularisierten berufsspezifischen Weiterbildungsstudienganges usw.). Zum anderen sind es jetzt schon institutionalisierte und genutzte Qualitätsbausteine (Qualitätsregister, unabhängige Beschwerdestelle, Fachberatung usw.).

Nicht zuletzt entwickelt der BdB aus Visionen konkrete Vorschläge, wie Betreuung sich im Sinne des Menschenrechtsparadigmas entwickeln sollte. Mit dem Modell der »selbstmandatierten Unterstützung« (ehemals Geeignete Stelle) diskutiert der BdB die Erweiterung der rechtlichen Betreuung als 4. Säule im Betreuungsrecht<sup>21</sup>.

Die gezeigten Beispiele verdeutlichen, dass dem fehlenden Willen des Gesetzgebers zur Veränderung fachlich etwas entgegengesetzt werden kann. Der BdB schlägt dabei eine Bresche für Qualität in einer kaum normierten berufsfachlichen Landschaft.

Nicht vergessen werden sollten die vielen Mitglieder des BdB, die bereits heute aus professionellen Ansprüchen heraus – unter größten Anstrengungen – qualitativ hochwertige, den menschenrechtlichen Paradigmen genügende Betreuung leisten. Sie sind es, die es nachhaltig zu unterstützen gilt.

## Ein Blick in die Zukunft

Wir müssen feststellen, dass 2017 das wichtigste Ziel der Vergütungserhöhung nicht erreicht wurde. Aber wir starten rund um gestärkt ins Jahr 2018! Die Ergebnisse der Qualitätsstudie bestärken unsere Forderungen, und ein Reformprozess hat begonnen. Die Argumente liegen bei uns. Wir haben ebenso eine neue Bundesregierung, die Veränderung verspricht und unsere Forderungen aufnimmt. In ihrem Koalitionsvertrag verspricht sie: »(...) das Betreuungsrecht unter Berücksichtigung der Ergebnisse der jüngst durchgeführten Forschungsvorhaben in struktureller Hinsicht verbessern (...)« zu wollen. Und: (...) Für eine angemessene Vergütung der Berufsbetreuerinnen und -betreuer wollen wir ebenfalls zeitnah Sorge tragen.« Betreuung braucht eine Perspektive. Klient/innen haben das individuelle Recht auf einen transparenten und professionellen Betreuungsprozess, der verbindlich nach überprüfbaren Maßstäben gestaltet wird – unabhängig

21 Vgl. u. a. [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=1545](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=1545) [10.10.2015]

davon, ob er beruflich oder ehrenamtlich geführt wird. Verbindlich definierte Qualität und etablierte Verfahren und Standards bilden die Grundlage für die erforderliche Professionalität.

Unser Kampagnen-Cartoon bringt es auf den Punkt: »Wir haben die Schaufel voll« ist das Motto für alle weiteren politischen Aktivitäten für 2018. Der BdB hat den Schaufellader voller Ideen und Konzepte. Die »Baustelle Betreuung« braucht Fortschritte, in materiellen Fragen und in Fragen der Qualität! Es gibt viel zu tun, und die Zeichen stehen momentan auf Veränderung. Jetzt ist es an der Politik zu handeln! Und wir alle sind gefordert, sie zum Handeln zu bewegen, denn von alleine wird sie es nicht tun.

Es gilt: Schluss mit den Ausreden – wir haben die Schaufel voll!



## Literatur

BdB e. V. (2018 a): Kommentierung einzelner Aspekte des Beschlusses »Reform des Betreuungsrechts – Strukturelle Änderungen an der Schnittstelle zum Sozialrecht und qualitätsorientierte Anpassung der Vergütung« der 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 6./7. Juni. Online verfügbar: [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=1650](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=1650) [10.10.2018]

BdB e. V. (2018 b): Stellungnahme der Mitglieder der Beiräte der beiden

- Forschungsvorhaben zur Qualität in der rechtlichen Betreuung und zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis. Online verfügbar: [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=1549](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=1549) [10.10.2018]
- BdB e. V. (2018c): Stellungnahme des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen e. V. (BdB) zum Abschlussbericht der rechtstatsächlichen Untersuchung zur Qualität in der rechtlichen Betreuung. Online verfügbar: [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=1535](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=1535) [10.10.2018]
- BR-Drucksache 460/1/17 (07.07.2016): Empfehlungen der Ausschüsse zum Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitsorge und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung. Online verfügbar: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0401-0500/460-1-17.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0401-0500/460-1-17.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [10.10.2018]
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) (2018): Qualität in der rechtlichen Betreuung. Abschlussbericht. Online verfügbar: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht\\_Qualitaet\\_rechtliche\\_Betreuung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht_Qualitaet_rechtliche_Betreuung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [10.10.2018]
- KLUTH, W. (2015): Rechtsgutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung einer (Bundes-)Kammer für Betreuer. Erstellt im Auftrag des Bundesverbandes der Berufsbetreuer e. V. Online verfügbar: [https://bdb-ev.de/module/datei\\_upload/download.php?file\\_id=1191](https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=1191) [19.09.2018]
- Konferenz der Justizministerinnen und -minister (JuMiKo) (2018): Beschluss TOP I.6 Reform des Betreuungsrechts – Strukturelle Änderungen an der Schnittstelle zum Sozialrecht und qualitätsorientierte Anpassung der Vergütung. Online verfügbar: [http://www.jm.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Fruehjahrskonferenz\\_2018/I\\_-6.pdf](http://www.jm.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2018/Fruehjahrskonferenz_2018/I_-6.pdf) [10.10.2018]

*Hinweis: Dieser Artikel basiert auf einem Vortrag, den der BdB-Vorsitzende im Rahmen der BdB-Jahrestagung am 03.05.2018 in Berlin gehalten hat.*

**Thorsten Becker**

Korrespondenzadresse: [thorsten.becker@bdb-ev.de](mailto:thorsten.becker@bdb-ev.de)