

Meilensteine auf dem Weg zur anerkannten Profession

Horst Deinert

Seit dem 1.1.1992 gibt es Menschen, die rechtliche Betreuungen im Rahmen ihrer Berufsausübung führen. So drückt es der Gesetzgeber aus, der damit das nicht festgelegte Berufsbild des Berufsbetreuers an zahlreichen Gesetzesstellen umschreibt (z. B. in § 1897 Abs. 6 BGB). An einer Stelle wurde das aber übersehen, bei § 286 Abs. 1 Nr. 4 FamFG (der Vorschrift über den Inhalt des Betreuungsbeschlusses), hier heißt es »Berufsbetreuer«.

Die berufliche Tätigkeit in diesem Bereich ist aber älter als das Betreuungsrecht selbst. Vormundschaften (und Gebrechlichkeitspflegschaften) für Erwachsene gibt es nach dem BGB seit 1900, wobei es auch zuvor schon Vorgängerregelungen gab. Der BGB-Gesetzgeber hatte zwar, den historischen Vorbildern folgend, die Vormundschaft grundsätzlich als unentgeltliches Ehrenamt geformt – wie auch offiziell immer noch die Betreuung. Tatsächlich gab es auch schon vor mehr als 50 Jahren nicht genug Personen, die als Familienangehörige oder auch aus allgemeinem Pflichtgefühl bereit und in der Lage waren, die oftmals schwierigen Aufgaben zu übernehmen.

Frühe Formen der beruflichen Führung von Vormundschaften und Pflegschaften für Erwachsene

Die Lösungsansätze waren unterschiedlich. Während in einigen Gegenden zum einen überwiegend aus dem kirchlichen Segment stammende Wohlfahrtsverbände Vormundschaften und Pflegschaften (auch für Volljährige) übernahmen, oft durch Personen mit fürsorgerischer Ausbildung, wurden anderenorts in den Kommunalverwaltungen Mitarbeiter/innen dafür abgestellt, Vormundschaften und Pflegschaften formal als Nebentätigkeit im

öffentlichen Dienst, tatsächlich aber als Teil ihrer Berufsausübung zu führen. Offiziell gegenüber dem Gericht waren das ehrenamtliche Tätigkeiten, tatsächlich wurden die Beschäftigten (meist Verwaltungsfachkräfte) aus dem Kommunalhaushalt bezahlt.

Vormundschaft und Pflegschaft in staatlicher Hand

Im Rahmen der Reform des Nichteheleichenrechtes, das den außerehelich geborenen Kindern den Makel der Illegitimität nehmen sollte (und das eines der ersten großen Reformvorhaben unter dem damaligen Kanzler Willy Brandt war), verbarg sich auch eine unscheinbare Änderung des Jugendwohlfahrtsgesetzes. In den 1920er-Jahren ist mit dem damaligen Reichsjugendwohlfahrtsgesetz die Amtsvormundschaft des Jugendamtes (für Minderjährige bis damals 21 Jahren) eingeführt worden. 1970 sorgte der neue § 49 a JWG dafür, dass die Aufgaben offiziell an die kommunalen Jugendämter übertragen wurden – auch für Volljährige unter Vormundschaft oder Gebrechlichkeitspflegschaft, soweit keine geeignete Einzelperson zur Verfügung steht. Mancherorts, z. B. in Hamburg, wurden dafür aber auch damals schon eigenständige Dienststellen gebildet, hauptsächlich mit sozialarbeiterisch ausgebildetem Personal.

Bundesweit wurden zum Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes 1992 rund 18 Prozent der in Betreuungen übergeleiteten Vormundschaften und Pflegschaften durch Amtsvormünder und -pfleger/innen geführt. Dies nicht immer gut, mit zum Teil abenteuerlichen Fallzahlen von weit über 100 Personen und kaum angemessener Qualifikation. Und diese Misere war auch einer der Gründe, warum das Betreuungsrecht einen Weg von der anonymen Aktenverwaltung hin zur personenzentrierten Betreuung ebnen sollte. Ein Relikt aus damaliger Zeit ist der § 1900 Abs. 4 BGB, der auch heute noch im extremen Ausnahmefall die Bestellung der Betreuungsbehörde als Betreuerin gestattet.

In der DDR wurden die wenigen Vormundschaften und Gebrechlichkeitspflegschaften durch den Rat des jeweiligen Kreises auch in einer Art Amtsvormundschaft geführt. Hierüber ist kaum noch etwas bekannt oder dokumentiert.

In einigen Gegenden Deutschlands, insbesondere in Bayern, setzte man stattdessen schon früh auf das Engagement von selbstständigen Berufsvormündern. Dies waren meist Rechtsanwälte/innen. Seltsam waren die vergütungsrechtlichen Konsequenzen. Die alte Vergütung gab es ausschließlich aus dem Vermögen der betreuten Personen, nur Aufwendungsersatz für Barauslagen konnte auch damals aus der Staatskasse bezahlt werden. Dies hatte zur Folge, dass Berufsvormünder für mittellose Betroffene als Scheinehrenamtler/innen tätig waren. Andererseits mussten vermögende Mündel im Rahmen von Pauschalierungen auf hohem Niveau (vergleichbar der heute noch vorhandenen Ermessensvergütung) für mittellose Klient/innen mitbezahlen. Das Bundesverfassungsgericht beendete 1980 diese verfassungswidrige Praxis.¹ Dennoch brauchte es zwölf Jahre bis zur ersten gesetzlichen Fixierung der Regelung der Betreuervergütung, die notgedrungen im Rahmen des Betreuungsgesetzes erfolgen musste. Wie man sieht, tat sich auch der historische Gesetzgeber bereits schwer damit, für dieses Tätigkeitsfeld angemessener Gelder bereitzustellen.

Mantra des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit bleibt bestehen

Auch mit dem 1992 in Kraft getretenen Betreuungsrecht blieb es beim formalen Vorrang des Ehrenamtes. Wer seine eigenen Angelegenheiten regeln könne, müsse das auch für einen anderen beherrschen, so die gesetzgeberische Vorstellung. Die Betreuung blieb, wie zuvor Vormundschaft und Pflegschaft, ein Ehrenamt, zu dem es eine staatsbürgerliche Übernahmepflicht gibt (§ 1786 ff. für Minderjährige, § 1898 BGB für Volljährige). Lediglich Zwangsmaßnahmen zur Bestellung unwilliger potenzieller Betreuer/innen entfielen, denn die Einsicht, dass jemand, der gezwungenermaßen eine Betreuung führen müsse, keine gute Arbeit abliefern werde, war bereits vorhanden.

¹ BVerfG, Urteil v. 1.7.1980 – I BvR 349/75 u. I BvR 378/76; NJW 1980, 2179.

Fachlichkeit für berufliche Betreuungsführung schon früh festgestellt?

Kurz nach Beschlussfassung des Betreuungsgesetzes im Jahre 1990 durch den Bundestag hatte das Bundesjustizministerium eine Rechtstatensachenforschung zu einem Ausbildungs- bzw. Anforderungsprofil für hauptamtliche Betreuer/innen und Sachverständige in Auftrag gegeben, die unter der Leitung von Frau Prof. Oberloskamp 1992 ein Gutachten veröffentlichte.²

Dies beinhaltete bereits erste Skizzen für einen (akademischen) Ausbildungsgang auf der Basis der Sozialarbeit (mit starken rechtlichen Anteilen) und Aussagen über wünschenswerte Fertigkeiten und konkret zu vermittelnde Fachkenntnisse. Diese Zusammenfassung stellt auch heute noch ein Kompendium dar, das auf wenigen Seiten einen Überblick zur Planung von Studiengängen und Weiterbildungen für beruflich tätige Betreuer/innen liefert.³

Obwohl diese erste wissenschaftliche Untersuchung vollkommen widerspruchlos blieb, zog der Gesetzgeber hieraus keine konkreten Schlussfolgerungen. In das Betreuungsgesetz in seiner ursprünglichen Fassung konnten die Vorschläge aufgrund des Veröffentlichungsdatums natürlich noch nicht einfließen. So ergab sich eine »Abstimmung mit den Füßen«. In den 1990er-Jahren stiegen die Betreuungsfälle rasant an. Zu diesem Zeitpunkt stiegen Personen in die berufliche Betreuungsführung ein, die zum großen Teil (jedenfalls in den alten Bundesländern) aus sozialen Berufsfeldern stammten und die bislang im selbstständigen Bereich hauptsächlich tätigen Rechtsanwälte zurückdrängten. Bei Letzteren sind derzeit rund acht Prozent der Betreuerbestellungen eines Jahres zu finden, während die anderen Berufsgruppen rund 30 Prozent der neuen Betreuerbestellungen übernehmen und weitere sieben Prozent Mitarbeiter/innen der Betreuungsvereine, Behördenmitarbeiter/innen nur noch ganz marginal.⁴

² OBERLOSKAMP pp: Hauptamtliche Betreuer und Sachverständige; Hsrg. vom Bundesministerium der Justiz, Bonn, Bundesanzeiger 1992.

³ OBERLOSKAMP aaO, S. 111 ff.

⁴ Vgl. BfJ: Sondererhebung Verfahren nach dem BtG; zitiert z. B. bei DEINERT, Betreuungszahlen 2015, BtPrax 2016, 218.

Betreuungsrechtsänderungsgesetz – Kostenreduktion und Differenzierung in ehrenamtliche und berufliche Betreuungsführung

Als 1999 das 1. Betreuungsrechtsänderungsgesetz in Kraft trat, wurde neben anderen Maßnahmen (Stärkung der Vorsorgevollmacht und Absenkung der Stundensätze der Betreuervergütung mit einer Besitzstandswahrung für bereits beruflich tätige Personen) auch die Unterscheidung in ehrenamtliche und beruflich zu führende Betreuungen vorgenommen.

Zuvor wurde eine berufliche Betreuungsführung ziemlich irregulär erst im Vergütungsfestsetzungsverfahren ermittelt. Mit der Folge, dass Betreuer/innen von verschiedenen Gerichten unterschiedliche Aussagen dazu erhielten. Stattdessen sollte seit 1999 bereits bei Beginn jeder einzelnen Betreuerbestellung gerichtlich festgestellt werden, ob diese von einem Ehrenamtler oder von einer beruflich tätigen Person zu führen sei. Die drei bis heute bekannten Vergütungsstufen – nach beruflicher Vorqualifikation – wurden in diesem Rahmen ebenso eingeführt wie die Eignungsaussage gegenüber dem Gericht durch die Betreuungsbehörde bei erstmaliger beruflicher Bestellung.

Obwohl das Ganze unter dem Spardiktat der Justizminister/innen stand, ist ein Aspekt positiv zu werten: Diese Regelungen waren im Grunde eine erste regierungsamtliche Akzeptanz, dass Betreuungsführung professionelle Kenntnisse erfordern kann. Unglücklich blieb, dass den Betreuungsbehörden weder inhaltlich noch personell etwas an die Hand gegeben wurde, womit rechtssichere Empfehlungen hätten getätigt werden können. Das einzige bis heute im Gesetz selbst genannte Kriterium ist die Sollregelung in § 1897 Abs. 7 BGB, wonach angehende Berufsbetreuer/innen ein Führungszeugnis (Auskunft aus dem Bundeszentralregister) und eine Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis vorlegen sollen. Offenbar erwartete der Gesetzgeber, dass auf diese Weise Personen mit krimineller Vorgeschichte und ungeordneten wirtschaftlichen Verhältnissen nicht als Berufsbetreuer/in vorgeschlagen werden – allerdings ohne dies ausdrücklich zu sagen und den Behörden verbindlich vorzugeben.

Die Empfehlungen zur Betreuerauswahl, die die kommunalen Spitzenverbände und überörtlichen Betreuungsbehörden mit jahrelanger

Verspätung entwickelten, haben bis heute keine Verbindlichkeit und blieben, da sie keinen Rechtsweg für die Bewerber/innen eröffnen, unzureichend.⁵ Allerdings sind sie angesichts der Untätigkeit des Gesetzgebers auch für die Behörden nur als Notlösung zu sehen.

Nachqualifikation nach dem 1. BtÄndG

Mit dem 1. Betreuungsrechtsänderungsgesetz kam aber auch eine inzwischen schon in Vergessenheit geratene Regelung wieder aufs Tapet: nachträgliche Qualifikationsmaßnahmen für berufliche Betreuungspersonen.

Wie erwähnt, war das 1. BtÄndG ein Spargesetz. Die Vergütungsstundensätze, zuletzt vorher zwischen 25 und 125 DM/Std, wurden im Rahmen des neuen dreistufigen Verfahrens auf 35 bis 60 DM abgesenkt (ab 2002 im Rahmen der Euroumstellung zwischen 18 und 31 Euro).

Für Personen, die vor 1999 bereits Betreuungen beruflich geführt hatten, sollte es zum einen eine Übergangsphase mit erhöhtem Stundensatz geben, zum anderen eine Möglichkeit, durch Absolvierung einer Nachqualifizierung mit anschließender Prüfung, dauerhaft in den höheren Vergütungsstundensatz eingestuft zu werden.

Diese Regelung fand sich zunächst in § 2 des neu eingeführten Berufsvormündervergütungsgesetzes, sie wurde zum 1.7.2005 weitgehend unverändert in das noch heute geltende VBVG (dort § 11) übernommen.

Die meisten Bundesländer hatten aufgrund einer Absprache zwischen den Justizressorts eigene landesrechtliche Ausführungs- und Prüfungsbestimmungen erlassen, die es Personen bis 2005 (als die letzten Prüfungen endeten) erlaubten, komprimierte Fortbildungen zu betreuungsrelevanten Themen zu besuchen und durch eine Einstufungsprüfung in die 2. oder (meist) 3. Vergütungsgruppe zu gelangen. Diejenigen Bundesländer, die keine eigenen Prüfungsbestimmungen für notwendig erachteten (wie NRW), regelten allerdings die Anerkennung von Einstufungsprüfungen, die in anderen Bundesländern absolviert worden sind.

Diese Lehrgänge (350 bis 500 Unterrichtsstunden) wurden von den Teilnehmenden allgemein als sehr hilfreich für die Betreuungstätigkeit

⁵ http://www.lwl.org/spur-download/bag/auswahl_rechtlicher_betreuer.pdf

angesehen. Und obwohl dadurch ein einheitliches Fachwissen vermittelt werden konnte, endeten die Lehrgänge ca. fünf Jahre nach dem 1. BtÄndG. Obwohl das Gesetz diese Interpretation nicht stützte, kam das Ende mit der Begründung, die Nachqualifizierungsmaßnahmen seien lediglich zur Besitzstandswahrung konzipiert gewesen. Die Möglichkeit, hieraus eine eigenständige Berufsbetreuerausbildung zu entwickeln, war vertan. Die landesrechtlichen Regelungen (mit Ausnahme der fortgesetzten Anerkennung früherer Prüfungen) sind inzwischen aufgehoben worden.

Pauschalierung vs. Qualitätssicherung

Mit dem 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz zum 1.7.2005 kam eine Abkehr von ersten Bestrebungen, die Fachlichkeit im Betreuungswesen zu stärken. Die Vergütungsabrechnungen von beruflichen Betreuungspersonen hatten inzwischen, auch infolge der Erwartungen von Justizseite, einen erheblichen Dokumentationsaufwand erreicht, z. T. wurden die Tätigkeitsbeschreibungen auf Minuten heruntergebrochen. Die Vorstellung der Justiz, die steigenden Kosten durch schärfere Abrechnungsvorgaben zu bremsen, hatte sich als Trugschluss herausgestellt. Um den Prüfungsaufwand bei der Justiz wieder zu mindern, aber auch, um potenziellem Missbrauch bei der Abrechnung einen Riegel vorzuschieben, wurde die Betreuervergütung unabhängig vom konkreten Einzelaufwand pauschaliert. Als Vorbild diente dabei eine Untersuchung des Kölner Institutes ISG.⁶

Für berufliche Betreuer/innen bedeutete das eine Abkehr von spezialisierter Tätigkeit (auf bestimmte Personengruppen bezogen) und ein Hin zur amtlich ausdrücklich gewünschten Mischkalkulation aus schwierigen und (vermeintlich) einfachen Betreuungsfällen, was wiederum im Widerspruch zum Anliegen des 1. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes stand.

Missverständlicherweise wurden auch die drei Stundensätze aus der vorherigen Gesetzesreform beibehalten, obwohl sie durch die Pauschalierung ihre vormalige Bedeutung verloren hatten. Grundidee bei der Einführung

⁶ SELLIN u. a.: Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung; Rechtsstatsachenforschung, ISG Köln 2003.

der drei Vergütungsstufen war, dass eine besser qualifizierte Betreuerin die gleiche Aufgabe schneller (unter Verzicht auf Einzelfallrecherche) würde lösen können und entsprechend weniger Stunden abrechnen würde, als ein weniger qualifizierter Betreuer. Unterm Strich hätte das beiden Betreuer/innen annähernd die gleiche Vergütung einbringen sollen.

Abgesehen von der Frage, wie realistisch diese Vorstellung war, brachte die neue Vergütungspauschalierung ab 1.7.2005 ein Element der tariflichen Bezahlung ins System. Nach dem Tarifrecht (hier das des öffentlichen Dienstes) werden bisweilen gleichartige Tätigkeiten auch von Personen mit unterschiedlicher Basisqualifikation erbracht. Folge sind unterschiedlich hohe Monatsgehälter, weil die Tarifmerkmale des öffentlichen Dienstes nicht nur auf konkrete Tätigkeiten, sondern auch auf Vorbildung (z. B. als Dipl.-Sozialarbeiter) abstellen.

Neben diesem offenbar unbeabsichtigten Effekt war im 2. BtÄndG wenig an Qualitätssicherungselementen enthalten. Übrig blieb in § 1901 Abs. 4 BGB die Verpflichtung zur Erstellung eines Betreuungsplanes zu Beginn der Betreuung, wenn das Gericht im Einzelfall einen solchen anordnet und die Verpflichtung der Betreuungsbehörde, bei dessen Erstellung zu unterstützen (§ 4 BtBG). Auch zwölf Jahre nach Inkrafttreten der Regelung ist nicht zu erkennen, dass diese auch nur annähernd flächendeckend angewendet wird. Angesichts eines Fehlens von Soll-Ist-Vergleichen erscheint der Betreuungsplan im System der gerichtlichen Aufsicht über Betreuer/innen derzeit auch weiterhin wie ein Fremdkörper.

Bisherige Gesetzesänderungen

Danach gab es im Wesentlichen eine Verfahrensrechtsreform (zum 1.9.2009), zugleich die gesetzliche Fixierung der Patientenverfügung und die Bindung der Betreuer/innen an den Willensvorrang der Patient/innen. 2011, nachdem erste Berichte eine Verminderung der Anzahl persönlicher Kontakte als Folge der Pauschalierung zu den betreuten Menschen nahelegten,⁷ folgte die Ergänzung mehrerer Bestimmungen bei der Berichtspflicht (z. B. in § 1840 BGB) und beim möglichen Betreuerwechsel (§ 1908 b Abs. 1 BGB), wenn der Betreuer den persönlichen Kontakt aus Sicht des Gerichtes nicht intensiv genug hält.

⁷ KÖLLER/ENGELS: Rechtliche Betreuung in Deutschland. Evaluation des 2. BtÄndG; Bundesanzeiger, Köln 2009, S. 96 ff.

Systematische Qualifikation von Berufsbetreuer/innen

Mit Studienangeboten, die gezielt für die berufliche Betreuungstätigkeit qualifizieren, halten sich die Hochschulen in Deutschland bis auf wenige Ausnahmen zurück. Allerdings fehlt für ein flächendeckendes Angebot auch der Wille des Bundes und der Landesgesetzgeber. Punktuelle Weiterbildungsangebote sind zwar vorhanden, es fehlt aber eine spezielle Ausbildung anhand gemeinsam vereinbarter Standards.

Die Medien berichten immer wieder von Betreuungsmisbräuchen, meist geht es dabei um Untreuehandlungen zum Nachteil von Klient/innen. In der Regel wird hierbei nicht unterschieden, ob die Täter/innen ehrenamtliche Betreuungspersonen oder Berufsbetreuer/innen waren; manchmal werden Missbräuche durch Vorsorgebevollmächtigte in einen Hut geworfen. Jedenfalls ist die Betreuerschaft, wie eine kleine Internetrecherche jederzeit ergibt, in der Medienöffentlichkeit eher negativ konnotiert.

Erste kriminologische Untersuchungen zeigen, dass es im sensiblen Bereich des Umgangs mit Menschen, die der Hilfe und Unterstützung eines Dritten bedürfen, stets eine Gefahr des Missbrauchs gibt.⁸ Diesem kann entgegengewirkt werden durch

- gründliche Auswahl geeigneter Betreuungspersonen anhand klarer Kriterien und auf rechtsstaatlichem Weg (mit Rechtsweggarantie);
- systematische Begleitung und Hilfestellung durch funktionsfähige Gerichte und Behörden;
- effektive Aufsicht bei besonders schadensgeneigten Bereichen (das Erstellen des Vermögensverzeichnisses bei Betreuungsbeginn wird hier als besonders risikoreich eingeschätzt);
- Sicherstellung vernünftiger Arbeitsbedingungen mit angemessener Entschädigung und sozialer Absicherung;
- Regelungen zur beruflichen Weiterbildung, zum fachlichen Austausch und zur Berufsgerichtsbarkeit – Letztere wären vor allem durch eine Berufskammer sicherzustellen.

Die Berufsverbände propagieren eine systematische Qualitätssicherung durch verschiedene Maßnahmen. Diese führen letztlich zu einem Studium

⁸ Siehe z. B. GÖRGEN pp. Sicherheitspotenziale im höheren Lebensalter, Münster 2014 (neues Projekt zur Untersuchung der Kriminalität von Betreuern derzeit gestartet).

mit betreuungsspezifischem Inhalt (auf der Basis der Sozialen Arbeit), einer Berufszulassung (statt der unwürdigen Fallzahlregelung in § 1 VBVG) und einer Betreuerkammer mit Aufsichtsbefugnissen.⁹

Derzeit ist hiervon seitens des Gesetzgebers kaum etwas zu erkennen. Zwar bekunden Vertreter/innen aus dem politischen Raum immer wieder ihre Sympathie für solche qualitätssichernden Maßnahmen, letztlich sind diese aber bisher nie in Gesetzesform gebracht worden. Es ist zu vermuten, dass fiskalische Überlegungen in der Hauptsache der Grund für die Widerständigkeit der »amtlichen« Sichtweise sind.

Blick auf andere Berufsregelungen

Lassen Sie uns an dieser Stelle etwas innehalten und einen Blick über den Tellerrand werfen. Auch bei anderen »neueren« Berufen war der Weg hin zu gesicherten Ausbildungs- und Qualitätssicherungssystemen lang und steinig.

Ein Beispiel hierfür soll die Notfallrettung sein, die – das mag auf den ersten Blick überraschen – zahlreiche Parallelen zu der hier dargestellten Entwicklung hat. Die medizinische Erstversorgung von akuten Notfallpatient/innen lag lange Zeit in der Hand ehrenamtlicher Ersthelfer/innen und Sanitäter/innen, die von karitativen Organisationen wie dem Roten Kreuz oder dem Arbeiter-Samariter-Bund, aber auch kirchlichen Vereinen, wie der Johanniter-Unfall-Hilfe oder dem Malteser Hilfsdienst, angeleitet wurden. Dies betraf auch die Personen, die am Ort des Notfallgeschehens dafür zu sorgen hatten, dass die Patient/innen möglichst schnell und lebend in eine Krankenhausversorgung verbracht werden mussten. Als »Krankenwagenfahrer/innen« wären diese Personen am geeignetsten bezeichnet worden.

Auf der Basis einer Minimalausbildung von wenigen Unterrichtsstunden (kaum mehr als der heute noch bekannte Erste-Hilfe-Kurs von acht Doppelstunden) und viel gutem Willen wurden die Patient/innen, leider oft ohne Beachtung von gravierenden Unfallverletzungen und meist ohne unverzügliche Herz-Lungen-Wiederbelebung, in das Krankenfahrzeug verbracht und mit Blaulicht in das Hospital verfrachtet. Ob die Patient/

⁹ Siehe zu Letzterem KLUTH: Rechtsgutachten zu den rechtl. Rahmenbedingungen für die Errichtung einer (Bundes-) Kammer für Betreuer; Halle/Saale, 2016.

innen lebend ankamen oder sogar durch unsachgemäße Erstversorgung noch zusätzliche Schäden erlitten, war eher Zufall.

In den 1970er-Jahren unternahmen die genannten Organisationen, unterstützt durch Fachleute aus dem medizinischen System und durch Interessengruppen wie der Björn-Steiger-Stiftung, erste Versuche, die Ausbildung dieser Sanitäter/innen grundsätzlich zu verbessern. 1977 hat der Bund-Länder-Ausschuss Rettungswesen eine »520-Stunden-Ausbildung« zum Rettungssanitäter als Mindeststandard etabliert, teilweise mit theoretischer, aber auch praktischer Ausbildung im Rettungseinsatz und im Krankenhaus. Die theoretische Ausbildung erfolgte an Fachschulen. Erst 1989, also zwölf Jahre später, wurde die erste formale Ausbildung zum »Rettungsassistenten« etabliert, sie dauerte zwei Jahre. Und wiederum 15 Jahre später, im Jahre 2014, wurde aus diesem Ausbildungsgang eine dreijährige Ausbildung, der/die »Notfallsanitäter/in«.

Wobei es die Ausbildung im Rettungsdienst gegenüber derjenigen im Betreuungswesen insofern einfacher hatte, weil bei Ersterer die Ergebnisse guter (wie auch schlechter) Arbeit recht schnell festgestellt werden können. Die Rettung auch nur eines einzigen Menschenlebens rechtfertigt jede Anstrengung. Dennoch brauchte es Jahrzehnte, bis sich der Gedanke, auch die wenigen Minuten vom Notfall bis zur ärztlichen Krankenhausversorgung Spezialist/innen zu überlassen, konsequent etabliert und durchgesetzt hatte. Selbstverständlich waren auch hier Kostenargumente Hinderungsgründe, die Ausbildungsgänge früher einzurichten.

Berufsrecht für Betreuer/innen?

Zurück zur beruflichen Führung von Betreuungen (sowie Vormundschaften und Pflegschaften). Derzeit gibt es mehrere Ärgernisse, insbesondere aus der Sicht der Betreuer/innen.

So ist zu kritisieren (natürlich neben der insgesamt zu niedrigen Vergütung, die aber nicht im Fokus dieses Beitrags steht):

1. Die Frage, wann man Betreuungen beruflich führt, also einen verbindlichen Vergütungsanspruch hat, wird nicht einheitlich beantwortet. In § 1836 Abs. 1 BGB ist ebenso wie in § 1897 Abs. 6 BGB der Ausnahmeharakter der Beruflichkeit aufgeführt, was der Rechtswirklichkeit nicht

entspricht. Inzwischen haben berufliche Betreuerbestellungen (rechnet man diejenigen nach einem Betreuerwechsel mit) die 50-Prozent-Marke überschritten.¹⁰ Berufliche Betreuungsführung ist also nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Der Gesetzgeber hat dem bisher nicht ausreichend Sorge getragen. § 1 des Vormünder- und Betreuervergütungsgesetzes, der den früheren § 1 BVormVG abgelöst hat, ist nicht wirklich hilfreich. Wenn dort dem Richter als Ermessenseinschränkung vorgegeben wird, über den zehnten Fall hinausgehende weitere Betreuungen grundsätzlich als beruflich geführt zu übertragen, bleibt die Frage: Was ist mit den ersten bis zu zehn Betreuungen? Bleiben sie (so die Praxis in manchen Amtsgerichtsbezirken) dauerhaft als (schein-)ehrenamtliche Betreuungen erhalten, auch wenn der Betreuungsperson für die anderen Betreuungen die Beruflichkeit zuerkannt wurde? Solche vermeintlich ehrenamtlichen Betreuungen verschlechtern zusätzlich die Grundlagen der Existenzsicherung. Hinzu kommt, dass wegen des Fehlens einer generellen Berufszulassung in jeder einzelnen Betreuung (sowie Vormundschaft und Pflegschaft), auch bei jedem Betreuerwechsel, erneut die Beruflichkeit im Beschluss aufgenommen sein muss (§ 286 Abs. 1 Nr. 4 FamFG) und dass dann, wenn sie fehlt (auch irrtümlich), eine nachträgliche Änderung nur für die Zukunft wirksam ist (so der BGH in mehreren Entscheidungen). Das Risiko, dass beim Gericht etwas übersehen wurde, wird allein dem Betreuer oder der Betreuerin aufgebürdet. Nach derzeitigem Recht müssen Betreuer/innen sogar mit einer existenzbedrohenden Rückforderung von Vergütungsauszahlungen für das laufende und vergangene Kalenderjahr rechnen.

2. Korrekt wäre, dass der Person, die als Berufsbetreuer/in tätig werden will und dazu geeignet ist, bereits die erste Betreuung mit dem Status »berufliche Führung« übertragen würde. Allenfalls wäre daran zu denken, ein bis zwei ehrenamtliche Betreuungen zu übernehmen, das wird allgemein als staatsbürgerliche Verpflichtung angenommen (z. B. in § 1786 BGB, aber auch in anderen Gesetzen). Das derzeitige Prozedere ist, jedenfalls an manchen Orten, geradezu unwürdig für viele Betreueraspirant/innen.
3. Die einzelnen Gerichte (und ergänzend Betreuungsbehörden) wenden unterschiedlich strenge Maßstäbe an, ab welcher Betreuungszahl die Beruflichkeit festgestellt wird. Dass solches auch Gegenstand von

¹⁰ Vgl. BfJ; Sondererhebung Verfahren nach dem BrG; zitiert z. B. bei DEINERT, Betreuungszahlen 2015, BrPrax 2016, 218 sowie in bdbaspekte, Heft 112/2017.

»Deals« sein kann, wenn man spezielle Fachkenntnisse einbringt, die gerade vor Ort sehr gefragt sind, ist aus rechtsstaatlicher Sicht ebenfalls unakzeptabel und zeigt deutlich, wie sehr ein rechtssicheres Verfahren mit individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten fehlt.

4. Dass Betreuungsbehörden (seit 1999) bei der erstmaligen Bestellung beruflich tätiger Betreuer/innen deren allgemeine Eignung einschätzen sollen (§ 1897 Abs. 7 BGB) und später dann bei den einzelnen Betreuungsvorschlägen (§ 8 Abs. 2 BtBG, § 279 Abs. 2 FamFG), ist zunächst positiv. Negativ ist aber, dass es für die Eignungserklärung keine nachvollziehbaren und nachprüfbaren Kriterien gibt und auch die Qualifikation der Behördenmitarbeiter/innen, die diese abgeben sollen, sehr unterschiedlich ausfallen kann. Daran ändert auch das seit 2014 in das BtBG aufgenommene Fachkräftegebot (§ 9 BtBG) erst einmal nichts. Die Empfehlungen zur Auswahl von Betreuer/innen (siehe oben) können dabei nur einen Notbehelf darstellen, der weder zukunfts- noch rechtssicher ist.
5. Auch die Höhe der Vergütung beruflich tätiger Betreuer/innen ist im derzeitigen Recht nicht gesichert. Selbst langjährig tätige Berufsinhaber/innen werden durch höchstrichterliche Rechtsprechung in den Vergütungsstufen des § 4 VBVG herabgestuft, weil der BGH oftmals schärfere Maßstäbe an die Anerkennung von Berufs- und Studienabschlüssen anlegt als die Instanzgerichte in den Jahren zuvor ab 1999. Letztlich ist kein Berufs- oder Studienabschluss wirklich vergütungsfest. Weil (flächendeckend) kein auf die Betreuertätigkeit speziell bezogener Ausbildungsgang besteht, kann der BGH immer wieder argumentieren, dass die Ausbildung betreuungsspezifische Kenntnisse nicht oder nicht als Kern vermittelt habe. Zudem wurde durch den BGH das, was für eine erfolgreiche Betreuungsführung besonders bedeutsam ist, nämlich Berufs- und Lebenserfahrung sowie Weiterbildung, als vergütungsrechtlich irrelevant abqualifiziert.¹¹ Es ist eine verrückte Welt, wenn all das, was in anderen Berufen besonders geschätzt wird und die Fachlichkeit besonders ausmacht, in einem so sensiblen Bereich wie der Unterstützung für hilfsbedürftige Menschen keine Bedeutung haben soll.¹²
6. Wenn immer wieder Pflichtwidrigkeiten von Betreuer/innen medial kritisiert werden, hat dies auch mit mangelnder Unterstützung durch Gerichte

¹¹ Übersichten z.B. bei DEINERT: Neue Rechtsprechung der Bundesgerichte zur Betreuervergütung; Rpfleger 2014, 179 und Rpfleger 2017, 196.

¹² Siehe hierzu auch die Handlungsempfehlungen 2 und 3 in der neuen ISG-Studie: ENGELS/KÖLLER pp: Qualität in der rechtlichen Betreuung, Köln 2017.

und Behörden sowie mit unzureichender Aufsichtsführung zu tun. Hier tauchen strukturelle Mängel in der Personalausstattung, aber auch der Ausbildung der Personen in solchen Institutionen auf. Eine berufsrechtliche Aufsicht, wie sie bei Ärzt/innen, Anwäl/innen und Steuerberater/innen den Normalfall darstellt, würde auch diese Institutionen entlasten und ihnen helfen, sich auf ihre Hauptaufgaben zu konzentrieren.

Berufszulassung für Betreuer/innen?

Betreuertätigkeit stellt eine Rechtsdienstleistung im Sinne des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) dar, welches 2008 das alte Rechtsberatungsgesetz abgelöst hat. Betreuer/innen tauchen als »gerichtlich bestellte Person« selbst in § 8 des RDG auf. Ihnen ist die (rechtliche) Beratung der betreuten Personen gestattet, die im besten Sinne als »Klient/innen« zu verstehen sind. Im Steuerrecht ist die Hilfestellung für die Klient/innen durch Betreuer/innen mit Aufgabenkreis Vermögenssorge ausdrücklich gestattet (§ 4 Nr. 4 Steuerberatungsgesetz). In den Verwaltungsverfahrensbestimmungen und den Prozessordnungen kann der Betreuer oder die Betreuerin als »Beistand« für den Klienten oder die Klientin sprechen, ohne diese rechtlich zu beschränken.¹³ All dies entspricht den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention im Sinne einer »Unterstützten Entscheidungsfindung«. Und auch die stellvertretenden Entscheidungen für diejenigen, bei denen die Hilfestellung (auch im Sinne des § 1901 Abs. 4 BGB) nicht ausreicht, also die gesetzliche Vertretung nach § 1902 BGB (ggf. in Verbindung mit § 53 ZPO), ist Rechtsfürsorge.

Betreuer/innen sind Rechtsfürsorger/innen

Betreuer/innen sind also Rechtsfürsorger/innen. Daran ändert sich auch nichts, wenn sie diese Aufgaben mit der aus der Sozialarbeit bekannten Fachlichkeit (strukturierte Einzelfallhilfe = Case Management) erbringen sollten.

¹³ Details bei DEINERT/LÜTGENS: Die Stellung des Betreuers und (Vorsorge)Bevollmächtigten gegenüber Behörden, BtPrax 2017, 135.

Diese Überlegungen bieten den Anlass, auf eine Möglichkeit hinzuweisen, die erste Hürde auf dem Weg zur Berufsankennung zu überschreiten. Ein Berufsgesetz (mit eigener Betreuerkammer) muss dabei das Ziel sein,¹⁴ aber ein erster, nicht unerheblicher Zwischenschritt kann eine Anerkennung besonderer Sachkunde nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz sein.

Rechtsdienstleistung aufgrund besonderer Sachkunde (Vorschlag für künftiges Recht)

Das RDG kennt derzeit drei Formen der Rechtsdienstleistungen aufgrund besonderer Sachkunde: die Inkassodienstleistung, die Rentenberatung und die Rechtsdienstleistung in einem ausländischen Recht (§§ 10 ff. RDG). Hierbei könnte durch relativ unkomplizierte Gesetzesänderung eine vierte Rechtsdienstleistung hinzukommen, nämlich die berufliche Führung von Betreuungen (sowie Vormundschaften und Pfllegschaften).

Hierfür ist eine Registrierung bei einer festzulegenden Stelle nötig. Dies könnte (ähnlich wie bei den früheren Nachqualifizierungsprüfungen) die jeweilige überörtliche Betreuungsbehörde sein oder (wie bei den bestehenden Formen das OLG) – noch besser natürlich – eine zu errichtende Betreuerkammer. Allerdings wäre das auch (einstweilen) ohne die Kammer möglich; eine spätere Überführung in die Kammer wäre ohne Weiteres realisierbar.

§ 11 RDG beschreibt die besondere Sachkunde; hier wäre eine entsprechende Ergänzung nötig. Möglich wäre z. B. eine Übernahme der bereits in der anfangs erwähnten BMJ-Studie von Oberloskamp genannten Lehrinhalte. § 12 RDG enthält Regelungen über die persönliche Eignung und Zuverlässigkeit sowie zur Haftpflichtversicherung, genauer und besser als bisher § 1897 Abs. 7 BGB (und § 1837 Abs. 2 BGB).¹⁵

Verlangt wird neben einem Nachweis der praktischen Sachkunde durch mindestens zwei Jahre geeignete Berufstätigkeit auch der Nachweis

¹⁴ Siehe dazu BECKER: Das Berufsrecht der Berufsbetreuer/innen; in: KLUTH (Hrsg.): Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2015; S. 216 ff.

¹⁵ Siehe hierzu auch die Handlungsempfehlung 6 in der neuen ISG-Studie: ENGELS/KÖLLER pp: Qualität in der rechtlichen Betreuung, Köln 2017.

theoretischer Sachkunde. Die §§ 2 bis 5 der Verordnung zum Rechtsdienstleistungsgesetz werden hierbei konkreter. In § 2 dieser Verordnung könnten Berufs- und Studienabschlüsse, die für die Betreuung brauchbar sind, konkret benannt werden. Da die meisten Ausbildungsgänge Defizite in Teilbereichen, die für die Betreuertätigkeit nützlich sind, aufweisen dürften, wäre als Ergänzung dazu der erfolgreiche Besuch eines Sachkundelehrgangs (§ 4 VO zum RDG) als Nachweis sinnvoll. Also anders als bei den bisherigen Tätigkeiten nach § 11 RDG nicht anstelle, sondern zusätzlich zu einer Ausbildung bzw. einem Studium. Dies ließe sich im Gesetz (und der Verordnung) unterbringen, ohne große Brüche in der Systematik zu erzeugen. Dieses Verfahren wäre auch eines, das wegen der anderen Registrierungen der Justiz und Verwaltung nicht fremd wäre.

Die Sachkundelehrgänge könnten sich unter der Leitung bzw. Aufsicht von (Fach-)Hochschulen an den Lehrinhalten der Nachqualifizierungslehrgänge von 1999 bis 2005 orientieren. Wenn sie modular aufgebaut sind, könnten sie auch Bestandteil von grundständigen Studiengängen zu einem Betreuungs-Bachelor o. Ä. sein.

Ergänzt werden müssten die Regelungen durch Anpassungen insbesondere des Betreuervergütungsrechtes. So müsste die Registrierung die Fallzahlregelung in § 1 VBVG ablösen (für eine Übergangszeit könnten sie nebeneinander bestehen) und zugleich die erste Vergütungsstufe abschaffen.

Horst Deinert

*Korrespondenzadresse: www.horstdeinert.de
horst.deinert@gmx.de*