

# Positionspapier

## Fallzahlbegrenzung & Kontaktuntergrenzen als Qualitätskriterium in der rechtlichen Betreuung?

---

### Hintergrund

Aktuell befindet sich die das Betreuungswesen in einem Reformprozess und einer Qualitätsdiskussion. Ziel dieses Prozesses ist es u.a. durch Änderungen im Betreuungsrecht die Qualität der rechtlichen Betreuung durch Stärkung des Selbstbestimmungsrechts zu verbessern. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) strebt an, noch in dieser Legislaturperiode des Bundestages notwendige gesetzliche Reformmaßnahmen durchzuführen.

Rahmenbedingungen für Qualität zu definieren und Indikatoren für ihre Bestimmung zu finden, sind u.a. Gegenstand dieser Debatten. Als Indikatoren für Qualität werden dabei die *Anzahl der Betreuungskontakte* und die *Höhe der Fallzahlen* als Qualitätsmerkmale diskutiert und in der Folge vereinzelt die *Festsetzung von Kontaktuntergrenzen* sowie eine *generelle Fallzahlbegrenzung* gefordert.

Betreuung ist eine personenzentrierte Unterstützung, maßgeblich für die Betreuungsarbeit sind die Wünsche und das subjektive Wohl der Klient/innen (§ 1901 BGB). Eine Betreuung ist persönlich zu führen, Betreuer/innen müssen sich durch individuell (hinsichtlich Frequenz und Inhalt) gestaltete Kontakte ein Bild machen, um Wünsche zu ermitteln, um eine unterstützte Entscheidungsfindung i.S. der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zu gewährleisten und so die Angelegenheiten besorgen (§ 1897 Abs. 1 und § 1901 Abs. 1 - 4 BGB). Der Gesetzgeber gibt dabei keine konkreten Regelungen in Bezug auf die *Anzahl der Kontakte* vor.

Hinsichtlich *der Anzahl an Fällen* gibt das Gesetz ebenfalls wenig konkrete Vorgaben. Durch die Regelung des § 1897 Abs. 8 BGB hat sich ein/e Berufsbetreuer/in bei der Bestellung über Zahl und Umfang der berufsmäßig geführten Betreuungen zu erklären. Eine *Fallzahlbegrenzung* sieht das Betreuungsrecht nicht vor.

Die Frage stellt sich, ob eine *Fallzahlbegrenzung* und die *Festsetzung von Kontaktuntergrenzen* als Indikatoren für Betreuungsqualität bewertet werden können.

### Position des BdB e.V.

Der BdB verneint die o.g. Frage in aller Deutlichkeit! Isoliert betrachtet ist weder eine Fallzahlbegrenzung noch eine Festsetzung von Kontaktuntergrenzen geeignet, die Qualitätsdiskussion im Betreuungswesen voranzubringen. Nur für sich betrachtet gibt eine Festsetzung solcher Zahlen kaum Rückschlüsse auf die Qualität im Einzelfall. Umgekehrt kann auch nicht behauptet werden, dass die Führung von sehr wenigen Betreuungen eine Qualitätssteigerung bedeutet. „Erfolgreiche“ oder „gute“ Betreuungsarbeit nur auf diese Weise zu bewerten ist nach Meinung des BdB Ergebnis eines fehlgeleiteten Qualitätsverständnisses, welches Qualität auf formale und quantifizierbare Größen reduzieren will.

Vom Ansatz her ist es zwar nachvollziehbar, dass ein Betreuer schon wegen der zeitlichen Belastung ab einer bestimmten Fallzahl als weniger geeignet für die Übernahme weiterer Betreuungen angesehen wird als ein Kollege mit geringerer Auslastung. Es erscheint auch auf dem ersten Blick plausibel, dass ab einer bestimmten Fallzahlhöhe die Bedingungen der Möglichkeit für regelmäßige persönliche Kontakte begrenzter werden. Insofern ist es durchaus legitim, solchen Werten eine gewisse Berücksichtigung im Gesamtbewertungsprozess zukommen zu lassen. Allerdings ist ein solcher Prozess komplexer, als es auf den ersten Blick erscheint.

Die reine *Anzahl an Betreuungskontakten* sagt zunächst einmal wenig über die Qualität aus. Es ist lediglich ein formales Kriterium. Grundlage und gleichzeitig entscheidend für eine hohe Betreuungsqualität sind dagegen Qualifikation, Fachlichkeit und eine auf Fachlichkeit basierende Qualitätssicherung. Hinzu kommen weitere Faktoren wie Klientenwünsche, soziale Situation, Erkrankungsfaktoren, die Ausstattung des Betreuerbüros, die räumliche Entfernung zu den Klienten, die persönliche Arbeitsweise, die Art und Schwere und/oder Dringlichkeit der Fälle, usw. Eine starre Festlegung von Mindestkontakten würde diese individuellen Merkmale missachten.

Bei einer *Festlegung einer Fallzahlobergrenze* sieht es im Übrigen ähnlich aus. Das beginnt bereits bei der Suche nach der „der richtigen Zahl“, bedenkt man die Diversität von Betriebsformen in der rechtlichen Betreuung. Ganz überwiegend arbeiten Berufsbetreuer/innen selbständig, allerdings ist das jeweilige Setting höchst unterschiedlich (alleine, Bürogemeinschaften, mit oder ohne Angestellten oder Hilfskräften). Dazu kommen noch Betreuungsvereine, die wiederum eigene Besonderheiten mit sich bringen. Nur aus diesem Standpunkt heraus dürfte die Festlegung starrer Zahlen schwierig sein.

Im Übrigen haben sich im Rahmen des durch das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) durchgeführte rechtstatsächliche Forschungsvorhaben bzgl. „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ keine Qualitätsunterschiede feststellen lassen, weder bezüglich der Kontakthäufigkeit noch bezüglich weiterer Kriterien, die sich in einfacher Weise an der Anzahl der Betreuungen festmachen lassen (vgl. ISG-Studie zu Qualität, S. 569 ff.). Dieselbe Studie stellt fest, dass Betreuer/innen mit Angestellten mit höheren Fallzahlen eine bessere Strukturqualität aufweisen (vgl. ebd.).

„Qualität“ ist in der rechtlichen Betreuung, so wie bei vielen anderen sozialen Berufen auch, nur schwer messbar. Indikatoren zu entwickeln verlangt eine besonders umsichtige und fachlich versierte Herangehensweise. Es gilt daher, die Anforderungen an die rechtliche Betreuung herauszuarbeiten und zu prüfen, welche Qualitätskriterien daraus ableitbar sind. Die Fokussierung auf eine starre Festsetzung von Kontaktuntergrenzen oder eine Fallzahlbegrenzung führt hingegen zu keinen brauchbaren Aussagen zur Betreuungsqualität und zeugt von einem reduktionistischen Qualitätsverständnis. Mehr noch: Es lenkt die Qualitätsdiskussion in eine falsche Richtung. Fachfremder Formalismus führt dabei nur in die Irre und es bedarf einer wirklichen Auseinandersetzung um die Qualität in der Betreuungsarbeit. Es gibt zahlreiche Problemfelder in rechtlichen Betreuung, die unmittelbar Auswirkungen auf die Qualität haben: Es existieren keine verpflichtenden Qualitätskriterien, keine anerkannten Verfahren und auch keine entsprechenden Aufsichtsmechanismen, die sicherstellen würden, dass die Arbeitsprozesse im Rahmen der Betreuung die hohen Ansprüche einer rechtlichen Betreuung erfüllen. Die Realität ist, dass die berufliche Betreuung nicht als Beruf anerkannt ist. Es gibt keine Zulassungsregelung, sodass jede/r als Berufsbetreuer/in eingesetzt werden kann – auch eine Person ohne jede Ausbildung. Die Zugangssteuerung der Betreuungsbehörden ist uneinheitlich und intransparent geregelt. Es gibt darüber hinaus keine verbindlichen, gesetzlich festgelegten Eignungskriterien und das der Betreuung zugrunde liegende Vergütungssystem sieht ausdrücklich keine Ressourcen für zeitintensive Beratungsprozesse vor, sondern das Gegenteil ist der Fall: Aktuell verleitet das pauschalierte Vergütungssystem zu stellvertretendem Handeln - die im Rahmen der Betreuung notwendigen Beziehungs-, Beratungs-, Vermittlungs- und Aushandlungsprozesse zu reduzieren und stattdessen eher stellvertretend zu handeln. An diesen und noch weiteren Problemen muss gearbeitet werden, will die Qualitätsdiskussion ernsthaft – im Sinne einer Stärkung des Selbstbestimmungsrechts für die Klient/innen – wachsen.

## Lösungsvorschläge

Der BdB streitet für eine ernsthafte Qualitäts- und Professionalisierungsentwicklung in der rechtlichen Betreuung. Denn die Anforderungen an rechtliche Betreuung sind hoch: Betreuer/innen schützen die Menschenwürde in Situationen großer Verletzlichkeit, organisieren, planen und koordinieren komplexe Unterstützungsprozesse und müssen in Situationen großer Not sensible Entscheidungen über Eingriffe in die Freiheitsrechte herbeiführen. Sie garantieren durch eine persönliche Form der Unterstützung die Selbstbestimmung von Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können.

Nicht die Anzahl an Kontakten oder die Mindestanzahl an Fällen führen zu brauchbaren Aussagen zur Betreuungsqualität, sondern die Anwendung berufsspezifischer Kenntnisse, wissenschaftlicher Methoden und besonderer Sorgfalt. Betreuung muss als Beruf anerkannt werden, um Menschen in Not die *Gewährleistung* bieten zu können, eine für ihre individuellen Belange fachkundige Betreuung an die Seite gestellt zu bekommen. Im Vordergrund stehen die fachbezogenen Kenntnisse des Betreuers zur Gestaltung eines konsistenten Unterstützungsprozesses. Wesentlicher Bestandteil davon ist die Beziehung zum Klienten und die Gestaltung dieser Beziehung. Durch die Betreuung erwirbt man das Recht auf den fachlich einwandfrei und auf die Person ausgerichteten Unterstützungsprozess, der, wenn er fachgerecht ausgeübt wird, dazu führt, dass der Klient ein Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen führen kann. Der Gesetzgeber hingegen belässt es dagegen zurzeit bei einer vagen formulierten „Geeignetheit“ (§ 1897 BGB).

Professionalität schafft dabei die Voraussetzung, Qualität verbindlich zu definieren und Verfahren und Standards zu etablieren. Der BdB spricht sich dabei deutlich für einheitliche, gesetzlich geregelte Eignungskriterien und für ein einheitliches Zulassungsverfahren aus. Die hohe Verantwortung der Betreuer/innen muss mit einem entsprechend hohen Qualifikationsniveau korrelieren. Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil – im weiteren Schritt: eine eigenständige betreuungsspezifische Ausbildung – muss als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um Qualität zu gewährleisten. Gleichzeitig bedarf es einer auf Fachlichkeit basierende Qualitätssicherung, die mehr als nur formale Kriterien abfragt. Eine qualifizierte Aufgabenwahrnehmung kann dabei im Einzelnen weder vom Gesetzgeber definiert, noch von staatlichen Instanzen entwickelt und beaufsichtigt werden. Die Betreuungsgerichte sind unverzichtbare Aufsichtsinstanzen des Rechtsstaates in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen. Eine fachliche Aufsicht der Berufsausübung können sie allerdings nicht leisten, das ist weder ihre Aufgabe, noch verfügen sie über die erforderlichen Fachkenntnisse. Zur Sicherstellung von Qualität und professionellem Handeln verfolgt der BdB e.V. als strukturellen Lösungsansatz daher die Gründung einer Bundeskammer für Berufsbetreuer/innen. Qualität als solche kann keiner rechtlichen Kontrolle unterliegen. Das Recht kann nur bewerten, ob Vorschriften eingehalten wurden.

Wesentliche Voraussetzung für eine ernsthafte Qualitätsentwicklung sind nicht zuletzt gute materielle Rahmenbedingungen, sprich: genügend Zeit und Geld. Es ist Tatsache, dass Betreuer/innen dürtig verdienen und der reale Zeitaufwand in der Betreuung nicht vergütet wird. Das kürzlich beschlossene Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung ändert diese Realität nur geringfügig: Ist dem Gesetz einerseits anzuerkennen, dass es weiteren Flurschaden in der Berufsbetreuung zumindest abremst, wird es andererseits noch immer nicht den wichtigen Aufgaben rechtlicher Betreuung gerecht. Hinzu wirkt es von seiner Struktur her weder qualitäts- noch professionalisierungsfördernd. Ohne eine angemessene Vergütung und eine realistische Ansetzung der anzurechnenden Stunden ist keine ernsthafte Qualitätsdiskussion zu gestalten.

Letztlich sind Berufsbetreuer/innen nicht selten dazu gezwungen, die weiterhin schwache Vergütung durch steigende Fallzahlen und eine Vernachlässigung der persönlichen Betreuungsführung zu kompensieren. Die „verwaltende Betreuung“ ist bezeichnenderweise die wirtschaftlich vernünftige Art und Weise eine Betreuung beruflich zu führen, im Gegensatz zum Grundsatz der persönlichen Betreuung. Finanziell belohnt wird der/die Betreuer/in, der/die wenig Arbeitszeit pro Klient/in

aufwendet. Oder es wird der selbstausbeuterische Weg gewählt: Die jüngste ISG-Studie zu Betreuungsqualität hat nachgewiesen, dass Betreuer/innen im Durchschnitt pro Fall zu einem Viertel unentgeltlich arbeiten.

Solange sich die derzeitigen materiellen Rahmenbedingungen nicht verbessern, gefährden Maßnahmen wie starre Fallzahlbegrenzungen noch zusätzlich die Auskömmlichkeit der Tätigkeit als Betreuer/in, ohne dass ein Schritt in Richtung Qualität gegangen wird.

### **Aussicht**

Rechtliche Betreuer/innen garantieren durch eine persönliche Form der Unterstützung die Selbstbestimmung von Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können. Momentan ist die Realität eine andere. Menschen können sich nicht darauf verlassen, eine gute und bedarfsgerechte Unterstützung zu erhalten, sondern nur hoffen, in den Genuss einer qualifizierten Betreuung zu kommen.

Die notwendige Verbesserung der Qualität in der rechtlichen Betreuung lässt sich nicht mit dem einseitigen Blick auf formale und quantifizierbare Größen reduzieren. Sie abzufragen und in den Bewertungsprozess einfließen zu lassen, ist legitim. Qualität muss allerdings auf anderen, genannten, Ebenen entwickelt werden.

Hamburg, 18.06.2019