

Bündelung qualitätssichernder Maßnahmen

# Die Zeit für die Profession Betreuung ist reif

**Betreuung ist ein Instrument, um die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen zu wahren und bietet Menschen mit Behinderung zugleich Schutz. Damit ist Betreuung ein Garant zum Erhalt der Menschenwürde und hat eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe. Die Entwicklung der beruflichen Betreuungspraxis ist ein dynamischer Prozess. Tiefgreifende gesellschaftliche Entwicklungen erfordern eine Beschleunigung der Professionalisierung. Maßgeblich der Berufsverband der Berufsbetreuer/innen (BdB) hat die Notwendigkeit der Professionalisierung frühzeitig erkannt und daran gearbeitet. Das Ziel, Profession zu sein, ist von der fachlichen und berufspraktischen Seite her ein realistisches und darf nicht in eine ferne Zukunft verschoben werden. Bislang verhindern vor allem die gesetzlichen Rahmenbedingungen das Erreichen dieses Ziels. Gegenwärtig ist eine Diskussion um das Thema in Gang gekommen, die neue Chancen bietet. Der nachfolgende Beitrag zeichnet die Professionalisierung der Betreuung nach, zeigt aktuelle Entwicklungen auf und skizziert die Perspektive Profession als Bündelung qualitätssichernder Maßnahmen.**

Von Klaus Förter-Vondey

## Strategie der Professionalisierung

### Jahrhundertreform

Die Jahrhundertreform Betreuung war nicht nur eine Abkehr von der Entmündigung, sondern wurde als Garantie für die Menschenwürde (Lipp, 2004)<sup>1</sup> etabliert. Die Bezeichnung Jahrhundertreform kennzeichnet die gesellschaftliche Bedeutung und die Gemeinwohlorientierung<sup>2</sup> dieser Entwicklung. Diese Veränderung zeichnet eine Entwicklungslinie zu immer weniger Einschränkungen und mehr Selbstsorge vor. Die andere Seite der politisch gewollten Selbstsorge ist der steigenden Bedarf an Unterstützung von Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können, also an Betreuung. Zuletzt wurde die Bedeutung der Betreuung noch einmal höchstrichterlich unterstrichen. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, »dass die Betreuung (...) die mit der Menschenwürde garantierte Selbstbestimmung des Einzelnen verwirklichen soll und der Betreuer die Rechte des Betroffenen auch gegenüber dem Staat wahrzunehmen hat (Lipp JZ 2006, 661,

663), (...) dass jener bei fehlender Einsichtsfähigkeit des Betroffenen neben der zivilrechtlichen Vertretung auch öffentliche Fürsorge ausübt.«<sup>3</sup>

### UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)

Mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK)<sup>4</sup>, wurde diese Entwicklungslinie unterstrichen und folgende Aspekte hinzugefügt:

- Der Behindertenbegriff erfährt eine erweiterte Definition. Neben der bislang gültigen, in der Gesundheit der Person liegenden Einschränkung, kommt eine soziale Dimension hinzu: Somit zählen »Zu den Menschen mit Behinderungen (...) Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft

1 vergl.: Lipp, Volker, Betreuung: Rechtsfürsorge im Sozialstaat, Betrifft: Betreuung 8

2 vergl.: Oberlander, Funk, Herrmann in: Perspektiven der Professionalisierung der Berufsbetreuung, Studienbericht des IFB, 2010

3 BGH-Beschluss, XII ZB 99/12, 20.06.2012 (Zwangsbehandlung)

4 Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK), seit 2009 in Deutschland gültiges Recht

hindern können.«<sup>5</sup> Die Gesellschaft hat zum einen Teilhabe als Ausgleich für in der Person begründete Nachteile zu regeln. Zum anderen muss sie erkennen, wie und wodurch Menschen an Inklusion gehindert werden und muss diese Hindernisse abbauen.

- Menschen haben auf der Grundlage der garantierten Rechts- und Handlungsfähigkeit<sup>6</sup> die »Freiheit, *eigene Entscheidungen* zu treffen«<sup>7</sup>. Die Gesellschaft hat eine entsprechend qualifizierte Unterstützung für die Wahrnehmung der Rechts- und Handlungsfähigkeit<sup>8</sup> sicherzustellen.

Dieses Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung schließt natürlich eine willkürliche Entscheidung für andere Menschen aus. Nicht die Entscheidung über Menschen, sondern die Sicherstellung von Entscheidungen und Handlungen in Verlängerung des eigenen Lebensentwurfs und die qualifizierte Unterstützung dabei, ist der Kern des Konzepts der unterstützten Entscheidungsfindung. Der BdB hat aus der Betreuungspraxis heraus entsprechende Verfahren und Methoden entwickelt (Betreuungsmanagement, Berufsethik, Leitlinien, Standards), um dieses Anliegen umsetzbar gestalten zu können.

### Sozialpolitische Veränderungen und deren Folgen

Vor dem Hintergrund tiefgreifender gesellschaftlicher und sozialpolitischer Veränderungen und daraus resultierend komplexeren und komplizierteren Problemlagen von Menschen, gewinnt die Betreuung weiter an Bedeutung. Die Formel von »Hartz IV« und die geplante Veränderung der Eingliederungshilfe bedeuten einen Rückbau von staatlicher Fürsorge und damit die Übertragung von immer mehr Verantwortung für das eigene Lebensmanagement und die eigene Daseinsvorsorge (Selbstsorge). Da diese Entwicklung in allen Sozialleistungssystemen stattfindet, wird der Aufwand für das Lebensmanagement zwangsläufig größer und komplizierter, vor allem wenn ein Mensch auf soziale Versorgungsleistungen angewiesen ist. Das anschließende Leistungsgeschehen einer sozialen Versorgung wird darüber hinaus komplexer. Menschen mit einer Störung der internen Disposition<sup>9</sup>, das heißt mit Einschränkungen der Erkenntnis-, Entscheidungs- und Handlungskompetenz und daraus folgend mit Problemen in der Wechselbeziehung zur Gesellschaft, haben immer weniger Möglichkeiten, Versorgungsleistungen zu erlangen. Die Veränderungen im Sozialen haben somit nicht nur quantitative Auswirkungen auf die Selbstsorge, sondern auch qualitative. Damit ist auch die Unterstützung durch die Betreuung dieser Menschen unter quantitativen und qualitativen Aspekten zu betrachten.

Die Besorgungsleistung<sup>10</sup> durch die Betreuung muss unabhängig von Leistungserbringern der sozialen Versorgung erfolgen, um eine neue Form der Entmündigung zu vermeiden. Leider findet diese Selbstverständlichkeit immer weniger Beachtung. So beraten Anbieter von Versorgungsleistungen (z.B. Pflege, pädagogische Hilfen usw.) Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht besorgen können, bei der Antragstellung und der Auswahl von Hilfen – eben auch bezüglich des eigenen Angebots.

### Der »subjektive Faktor« bei der Umsetzung

Die wachsenden Anforderungen an Betreuung, die beruflichen Erfahrungen sowie die Theoriebildung einerseits und die sozialpolitischen Veränderungen andererseits üben einen Professionalisierungsdruck auf die Betreuung aus. Die Erkenntnis, dass »(...) Rechtsfürsorge als Aufgabe der Betreuung (weit mehr) umfasst (...) als die rechtsgeschäftliche Vertretung (...)«<sup>11</sup> und auch mehr ist als das, was jeder für sich im Lebensalltag zu bewerkstelligen hat, reifte bei den Berufsinhaber/innen frühzeitig. Die Diskussion um ein Berufsbild<sup>12</sup> 2002 war ein sichtbarer Ausdruck für das intensive Bemühen um Professionalität in der beruflichen Betreuungspraxis des BdB und des Bundesverbandes freier Berufsbetreuer (BVfB). Weitere fachliche Entwicklungen stammen aus der Reflexion der beruflichen Praxis und durch Einbeziehung sozialarbeitswissenschaftlicher Verfahren und Methoden. Die Motivation und die Möglichkeit, aus der Praxis heraus eine Theorie, Methoden und Verfahren zu entwickeln, wird erst durch den Zusammenschluss der Berufsinhaber/innen in Verbänden möglich. Auch im weiteren Professionalisierungsprozess wird die organisierte Berufspraxis den entscheidenden Anteil an der Entwicklung haben<sup>13</sup>. Im Gegensatz dazu findet das Ehrenamt überwiegend einmalig und zeitlich begrenzt statt. Es kann kaum fachlicher Austausch gepflegt werden und deswegen auch wenig Bedürfnis nach theoretischem und methodischem Hintergrund entstehen. Momentan wird Betreuungsver-einen die Aufgabe zugeschrieben, Ehrenamtliche zu gewinnen und zu unterstützen. Diese können sie mangels ausreichender Finanzierung und mangels flächendeckender Präsenz nicht ausreichend erfüllen. Die Professionalisierung ist also nur auf der Grundlage der beruflichen Ausübung von Betreuung und im Zusammenhang mit Organisationen der Berufsinhaber/innen zu denken. Es muss also Hauptamtlichkeit geben, um Ehrenamtlichkeit nachhaltig unterstützen zu können.

Professionalisierung ist kein Selbstzweck. Sie ist erforderlich, um die gesellschaftliche Aufgabe erfüllen zu können. Die Unterstützung von Menschen bei der Wahrnehmung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit rechtfertigt eine zu jeder Zeit bestmögliche Qualität. Die Rahmenbedingungen müssen Spielräume für Professionalisierung bieten. Und die Berufsinhaber/innen müssen von dem erzielten Einkommen leben können. Von daher ist Professionalisierung nur im Zusammenhang mit dafür tauglichen Rahmenbedingungen umzusetzen. Mit dem zurzeit geringen Einkommen bei wachsender Arbeitsbelastung fehlt Raum für gute Arbeit und Entwicklung. Veränderungen der Rahmenbedingungen sind kaum denkbar, wenn Regierungen Betreuung allein als Kostenfaktor und als Entrechtung verstehen. Andererseits ist mit Qualität und einer daraus resultierenden gesellschaftlichen Anerkennung Überzeugung für bessere materielle Bedingungen zu erreichen.

5 ebenda, Art. 1

6 vergl.: ebenda, Art. 12, (2)

7 ebenda, Art. 3, a)

8 vergl.: ebenda, Art. 12, (3); Rechtsfähigkeit versteht man die Fähigkeit Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Die Rechtsfähigkeit kommt allen natürlichen Personen zu. Handlungsfähigkeit ist die Fähigkeit durch eigene Handlungen Rechte und Pflichten zu begründen. Handlungsfähigkeit ist an die »Person« (vergl.: Langer, Persönlich vor ambulant und stationär, 2013) gebunden und an deren »Geisteszustand« (§ 104 BGB, Einwilligungsvorbehalt).

9 vergl.: Förter-Vondey, Begriff Besorgung, kompass 2/2014 und Roder, Die einen und die anderen Hilfen, kompass 2/2014

10 vergl. Förter-Vondey, Begriff Besorgung, kompass 2/2014 und Roder, Die einen und die anderen Hilfen, kompass 2/2014

11 Lipp, 2004

12 vergl. »Stell dir vor, du bist BetreuerIn und alle wissen, was du tust.«, BdB Informationen, 2002

13 BdB: Gründung 1994. Mitgliederzahl September 1997: 1.000; Mai 2001: 3.900; Ende 2014: 6.631. Damit sind insgesamt geschätzt 60 % der Berufsinhaber/innen organisiert.

Diese Zwickmühle begleitet die Geschichte der Betreuung. Professionalisierung ist deswegen nur zu verstehen als Entwicklung des Berufs und der Rahmenbedingungen.

»Professionalisierung beschreibt (...) das Spannungsfeld (...), in dem sich ein (...) Beruf bewegt: Während die gesellschaftliche Relevanz und Beachtung der Berufsausübung deutlich zunimmt, steigen die kognitiven Anforderungen an die Berufsinhaber neben bleibender Abhängigkeit von motivationalen und affektiven Ressourcen, gleichzeitig nimmt, um erfolgreich zu bleiben, der Bedarf an beruflichen und organisatorischen Techniken zu, ohne jedoch den persönlichen Faktor der Leistungserbringung vernachlässigen zu können.«<sup>14</sup>

## Stand der Professionalisierung

### 1. Die Theorie der Betreuung

#### Funktion der Betreuung

Betreuung soll die Menschenwürde garantieren – durch Beratung, Unterstützung und Vertretung und durch Schutz. »Betreuung ist keine Sozialleistung für Kranke und Behinderte, sie geht nicht im Sozialstaat auf. Die Betreuung schafft vielmehr die notwendigen Voraussetzungen dafür, dass Kranke und Behinderte im Sozialstaat des Grundgesetzes ihre Rechte und Pflichten in vollem Umfang wahrnehmen können. Mit anderen Worten: Die Betreuung macht Kranke und Behinderte von bloßen Leistungsempfängern zu aktiven Teilnehmern im Sozialstaat und garantiert so die Menschenwürde.«<sup>15</sup>

#### Betreuungsleistung

Die Betreuungsaufgabe wird umgesetzt, indem Betreuer/innen die Angelegenheiten von Menschen besorgen<sup>16</sup>, die sie selbst nicht besorgen können. Diese Besorgungsleistung ist also genauer zu betrachten. Der Kern der Betreuungstätigkeit ist die Besorgungsleistung in Form von Zurüstung zur Selbstverantwortung und zum Selbstmanagement<sup>17</sup>. Eine Zurüstung ist erforderlich bei Problemen der internen Disposition von Menschen. Probleme mit der internen Disposition können sich ergeben in Folge von Krankheit oder Behinderung. Es äußert sich in einem mangelnden Zugang zur eigenen Biographie, Perspektive oder Außenwelt. Es entsteht eine nicht ausreichende Erkenntnis-, Entscheidungs- oder Handlungskompetenz, die Menschen daran hindern, die eigenen Angelegenheiten teilweise oder ganz zu besorgen.

Die Zurüstung durch die Betreuung bezieht sich also auf die interne Disposition. Sie findet ›im Menschen‹ statt. Eine Zurüstung zur internen Disposition »schließt an die persönliche Lebensführung an und setzt sie in der Entscheidungsfindung mit der Person oder zu ihrem Wohl für sie fort.«<sup>18</sup> Zurüstung ist es auch dann noch, wenn Informationen nicht direkt vom Menschen zu erhalten sind, sondern über Daten aus dem Lebensumfeld zur Biographie, Perspektive oder dem Lebensentwurf ermittelbar (mutmaßlicher Wille) sind und daraus abgeleitet Entscheidungen getroffen werden.

### Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung

Die gesetzlich geregelte Besorgungsleistung der Betreuung beinhaltet die Kompetenz zur Vertretung<sup>19</sup> und kann auch deswegen die Menschenwürde sichern. Damit besteht allerdings bei unterentwickelter Praxis die Gefahr, Vertretung zur Entmündigung werden zu lassen. In der Auseinandersetzung um die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention wird Betreuung schnell ausschließlich mit der Vertretung von Menschen in Zusammenhang gebracht und ist in diesem Verständnis gegen die Selbstbestimmung gerichtet. Von dieser Annahme ausgehend wird gefordert, bei der Betreuung generell auf die Vertretungsmöglichkeit zu verzichten.

Das wird der Problemlage von Menschen mit zurüstungsbedürftiger interner Disposition nicht gerecht. Stellvertretung bedeutet in der Rechtswissenschaft das legitimierte Handeln für eine andere Person. Das findet in der Regel durch Bevollmächtigung statt. Vertretungshandeln bezieht sich auf das ›Außenverhältnis‹ von Menschen zu einem Dritten oder einer Institution und setzt die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit<sup>20</sup> des Auftraggebers voraus. Von daher ist Vertretung an sich kein Problem, sondern die Unterstützung bei der Wahrnehmung der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Wahrnehmung der Rechts- und Handlungsfähigkeit bedarf einer mehr oder weniger umfangreichen Zurüstung von Verantwortung und Management, also an Besorgungsleistung, um Entscheidungen, z. B. auch über eine Vertretung, treffen zu können. In einem gemeinsamen Prozess der Betreuung mit der Klientin oder dem Klienten ist der Unterstützungsbedarf bei der Wahrnehmung der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu ermitteln. Auch sind Entscheidungen zu treffen über die Notwendigkeit und den Umfang einer Vertretung. Es sind z. B. Bedarfe an Sozialleistungen zu erkennen, eine Entscheidung zu treffen, ob Ansprüche gegenüber Sozialleistungsträgern geltend gemacht werden sollen, und ob eine Vertretung z. B. gegenüber dem Sozialleistungsträger erforderlich ist.<sup>21</sup> Hierdurch wird die Würde des Menschen in Form von Wohnen, Essen, aber auch Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, gesichert.

### Geeignete unabhängige Maßnahmen

Vertretung ist also nur das geringere Problem. Relevant sind eher die vorangehende Entscheidung und die Verantwortungsübernahme. Die UN-BRK fordert deswegen »geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderung den Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen.«<sup>22</sup> Und es wird extra auf die notwendige »Schulung von Fachkräften« hingewiesen, damit die »garantierten Hilfen und Dienste besser geleistet werden können.«<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Unabhängigkeit derjenigen, die die Besorgungsleistung erbringen, also die Betreuung, von herausragender Bedeutung ist.

14 Adler, Reiner, in: IFB, Berufsbetreuer als Freier Beruf

15 Lipp, Volker, Betreuung: Rechtsfürsorge im Sozialstaat, Betrifft: Betreuung 8, S. 25

16 § 1901 BGB: Die Betreuung umfasst alle Tätigkeiten, die erforderlich sind, um die Angelegenheiten des Betreuten (...) rechtlich zu besorgen.

17 vgl.: Förster-Vondey, kompass 2/2014, Roder: kompass 2/2014, Wendt, kompass 2/2014

18 Wendt, Wolf Rainer, Der kleine Unterscheid: (Be)sorgung und (Ver)sorgung, kompass 2/2014

19 § 1902 BGB: In seinem Aufgabenkreis vertritt der Betreuer den Betreuten gerichtlich und außergerichtlich.

20 Entscheidungsfähigkeit ist die Fähigkeit einer Person, die Fakten bezüglich einer Entscheidung zu verstehen und abzuwägen, welche Folgen die Wahl einer Möglichkeit gegenüber einer anderen hätte, oder welche Auswirkungen die Entscheidung, nichts zu tun, hätte.

21 Pitschas nennt das Fremdverantwortung; vgl.: Pitschas, Rainer, Eingliederung des Betreuungsrechts in das Sozialgesetzbuch, in: SGB Die Sozialgerichtsbarkeit, Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht, 09/2013

22 BRK, Art. 12, (3)

23 BRK, Art. 4, i)

Neben der jetzigen Form von Betreuung wären Geeignete Stellen<sup>24</sup> (Betreuungsbüros und Vereine), wie sie vom BdB als Modell entwickelt worden sind, die geeignete Form der Umsetzung: Sie folgen dem Grundsatz, Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht besorgen können, unabhängig und weniger diskriminierend, in ihrer Selbstbestimmung zu unterstützen. Wer eine Besorgungsleistung wünscht, kann sich direkt an diese Stelle wenden und nach Prüfung der Anspruchsberechtigung die Besorgungsleistungen in Anspruch nehmen. Im Zusammenhang mit einer gesetzlich geregelten Zulassung und einem Anspruch auf eine Besorgungsleistung ist sowohl eine Kontrolle als auch eine Anspruchsberechtigung zu regeln. Die gerichtlich bestellte Betreuung sollte für die Menschen zur Verfügung stehen, die im Hinblick auf eine Unterstützung nicht über die notwendige Erkenntnis-, Handlungs- oder Entscheidungsfähigkeit verfügen. Über die Geeigneten Stellen wäre auch das Ehrenamt nachhaltig und flächendeckend zu unterstützen.

## 2. Fachlichkeit

Das Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung ist letztendlich nur durch Fachkräfte umzusetzen, die entsprechend geschult sind. Grundlagen sind ein methodisches Instrumentarium und verbindliche Verfahren. Fachlichkeit beinhaltet die Entwicklung und Anwendung von Methoden und Verfahren aus der Praxis für die Praxis mit wissenschaftlicher Reflexion, um die Aufgabenstellung der Betreuung erfüllen zu können. Folgendes wurde von der Betreuung entwickelt und wird dort angewendet:

### Betreuungsmanagement

Mit dem Betreuungsmanagement<sup>25</sup> verfügt der Beruf über ein Konzept »sowohl der Kontingenz des Einzelfalls<sup>26</sup>, in dem eine individuelle Problematik in einem angemessenen Verfahren bewältigt oder gelöst wird (Fallführung), als auch dem organisierten Prozess, in dem ein humandienstlicher Betrieb seinem Versorgungsauftrag (hier Besorgungsauftrag, d. A.) in vielen einzelnen Fällen nachkommt (Systemsteuerung).«<sup>27</sup> »Da man sich im Versorgungssystem dieses Konzepts und Verfahrens bedient, kommt die berufliche Betreuung nicht umhin, eine eigene Position gegenüber demjenigen Case Management zu beziehen, mit dem sie es seitens der Dienste und Einrichtungen zu tun bekommt.«<sup>28</sup> »Es orientiert sich primär an den Aufgaben, nicht an den Menschen, die diesen Aufgaben nachkommen wollen oder müssen. Es (...) bezieht den Menschen, dem geholfen werden soll, in diese sachliche Orientierung mit ein. Die Bewältigung der Aufgabe wird zur Grundlage der Kooperation und der Arbeitsbeziehung in ihr.«<sup>29</sup>

Das Betreuungsmanagement ermöglicht über das Assessment – unter Beachtung des Willens und des Lebensentwurfs der Klient/innen – eine fachlich fundierte Einschätzung der Lebenslage und bildet damit die Grundlage für Entscheidungs-

gen in Verlängerung des Willens der Klient/innen. Von Betreuer/in und Klient/in im Vorwege gemeinsam ausgehandelte Kontrakte sichern die Handlungsgrundlage für Lebensphasen, in denen Klient/innen nicht entscheidungsfähig sind. Entscheidungen der Klient/innen liegen dann vor und können nach außen vertreten werden.

### Fachliche Standards, Berufstätigkeit, Leitlinien

Das Betreuungsmanagement »lässt Raum für die Kunst der Beziehung und für die Gestaltung des beruflichen Einsatzes.«<sup>30</sup> Mit der Entwicklung von Standards sollen die Kunst und der berufliche Einsatz gestaltet werden. Der BdB setzt die Entwicklung der Leitlinien<sup>31</sup> und der Berufsethik mit fachlichen Standards fort. Ein Standard ist eine vereinheitlichte, anerkannte und angestrebte Art und Weise des verbindlichen Betreuungshandelns für wichtige Lebensbereiche von Klient/innen. Standards entfalten dann Wirkung, wenn sie bei Klient/innen, deren Organisationen und den jeweiligen Partnern (Ärztenschaft, Behörden, Gerichte etc.) akzeptiert sind. Damit wird Betreuungshandeln gegenüber Klient/innen und Dritten transparent und nachvollziehbar. Die fachliche Grundlage für eine Weiterentwicklung der Qualitätssicherung wäre damit gegeben. Das Bild von Betreuung in der Öffentlichkeit würde geprägt von dem, was fachliches Betreuungshandeln ist und nicht durch »schwarze Schafe«. Standards sind gleichzeitig und zu allererst Hilfestellungen für die berufliche Praxis, in dem sie für Orientierung und Sicherheit in der täglichen Praxis sorgen.

## 3. Instrumente der Qualitätssicherung

Instrumente der Qualitätssicherung haben die Theorie der Betreuung und die Fachlichkeit zur Grundlage. Zu den Instrumenten der Qualitätssicherung gehören:

### Qualitätsregister

Das Qualitätsregister des BdB ist ein System der Qualitätssicherung, das Transparenz über Betreuer/innen und deren Leistungsangebote schafft. Klient/innen können sich im wahrsten Sinne des Wortes selbst ein Bild von (zukünftigen) Betreuer/innen machen. »Die Website ist die zentrale Informationsplattform des Qualitätsregisters. Hier stellen sich berufliche Betreuer/innen mit ihren Qualifikationen und Arbeitsschwerpunkten vor, können sich Gerichte und Betreuungsbehörden ein Bild von fachlich versierten QR-Mitgliedern machen...«<sup>32</sup> Die Mitgliedschaft im Register ist freiwillig. Wer sich registrieren lässt, erkennt mit einer Selbstverpflichtung Berufsethik und Leitlinien an und sichert die verbindliche Teilnahme an Fort- und Weiterbildung zu. Das Qualitätsregister bildet die gemeinsamen Qualitätskriterien von Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) und der Kommunalverbände ab.

### Beschwerdemanagement

Die Beschwerdestelle des BdB<sup>33</sup> nimmt Beschwerden entgegen, die sich auf die Zusammenarbeit mit BdB-Mitgliedern oder Mitgliedern des Qualitätsregisters beziehen. Nach Eingang einer Beschwerde wird ein regionales Schlichtungsverfahren in Gang gesetzt. Kommt es hier zu keiner Lösung, werden die betroffenen Betreuer/innen um eine Stellungnahme gebeten, die die Beschwerdestelle fachlich prüft. So sollen Konflikte im Sinne einer Mediation oder Schlichtung gelöst werden.

24 zuerst in bdbaspekte, Oktober, 2008

25 vergl.: Roder, Angela, Betreuungsmanagement – eine Methode auf der Grundlage des Case Managements, bdbaspekte 79, 2009

26 Offenheit und Ungewissheit menschlicher Lebenserfahrungen

27 Wendt, Wolf Rainer, Case Management im Sozial und Gesundheitswesen, 6. Auflage, 2014, S. 9

28 ebenda, S. 233

29 ebenda, S. 10

30 ebenda, S. 10

31 vergl.: Berufsethik und Leitlinien, BdB argumente, 4, 2005. Bereits vor fast zehn Jahren wurden eine Ethik der Berufsbetreuung und Leitlinien für das Betreuungsmanagement verabschiedet. Sie bilden nach wie vor die Grundlage für die Verbands- und die Mitgliedschaft im Qualitätsregister.

32 www.bdb-qr.de

33 vergl.: Neues Konzept für Beschwerdestelle: Beschwerden sind bei uns besser aufgehoben, S.14/15, bdbaspekte 101/2014

Nach den vorliegenden Erfahrungen haben die Beschwerden überwiegend die Beziehungsgestaltung, also die Fachlichkeit, zum Inhalt.

## Reaktionen auf die Professionalisierung und neue Entwicklungen

Es konnten bislang keine substanziellen Fortschritte auf politischer und praktischer Ebene erstritten werden. Qualität wurde von Bundes- und Landesregierungen bewusst nicht thematisiert, berufliche Qualifizierung verhindert. Angeblich würde durch Qualität und Qualifizierung das betreuerische Ehrenamt unterminiert. Die parallel vorgebrachte Forderung nach einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Betreuungsarbeit wurde mit dem Argument beiseite gewischt, dass es keine Professionalisierung brauche und deswegen auch die Honorierung ausreichend sei.

Von der Öffentlichkeit immer wieder beklagte Qualitätsdefizite in der Betreuungspraxis<sup>34</sup> wurden vom Gesetzgeber bisher nur durch formale Mittel (z.B. die Einfügung »rechtlich« in das Betreuungsgesetz, die Pauschalisierung der Vergütung, die Festlegung, Angaben zur Besuchshäufigkeit zu machen, oder durch die »Stärkung der Betreuungsbehörden«<sup>35</sup>) aufgegriffen. Weiter wird auf sogenannte andere Hilfen<sup>36</sup> verwiesen, die aus dem Sozialbereich erfolgen sollen. Das Ehrenamt sollte und soll die Probleme lösen. Diese Lösungen sind mehrfach gescheitert, gelten aber bisher weiter als der Königsweg. Im Kern ging es dabei aber nicht in erster Linie um die mit der Betreuung zu unterstützenden Menschen, sondern um die Verhinderung von Betreuungen, um Kosten zu reduzieren. Hinzu kommt, dass sich Entscheidungen zur Weiterentwicklung im Zuständigkeitsgestrüpp zu verheddern drohen. Justizministerien und -verwaltungen, unterschiedliche Behörden, Gerichte, Sozialministerien und -verwaltungen, Kommunen, Länder, Wohlfahrtsverbände und Berufsinhaber/innen sind nicht unter einen Hut zu bringen. Eine Kommunikation zwischen Sozialem und Justiz scheint ausgeschlossen. Dies alles verhindert Steuerung und Entwicklung. Damit ist das Motto der UN-BRK, »Nicht ohne uns über uns«, bei der Betreuung noch in sehr weiter Ferne.

Grundlage für das Dilemma ist nach wie vor die Vorstellung von Betreuung als Entrechtung und nicht als Berechtigung (im Sinne von Wahrnehmung der Rechts- und Handlungsfähigkeit). Zu Ende gedacht ist somit nur eine nicht stattfindende Betreuung eine gute Betreuung. Die Auseinandersetzung mit der eigenen Jahrhundertreform und mit dem Kern, der Betreuungspraxis, ist seit vielen Jahren stecken geblieben bzw. fand noch gar nicht statt. Gleichzeitig musste mit der Patientenverfügung und gerichtlich erzwungenen Regelungen zur Zwangshandlung das Betreuungsrecht deutlich ausgeweitet und damit die Bedeutung von Betreuung deutlich aufgewertet werden. Die Diskussion um die Veränderung der Eingliederungshilfe läutet die nächste Runde des Bedeutungszuwachses von Betreuung ein. Und wieder droht, dass Menschen mit Behinderung, die einen immer höheren Bedarf an Unterstützung bei der Besorgung ihrer Angelegenheiten haben, durch die Nichtberücksichtigung von Betreuung die Verlierer sein könnten.

34 vergl.: ein Teil der Begründung der Justizministerin Zypries für die Gesetzesänderung 2005

35 Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 28.08.2013

36 vergl.: kompass 02/2014, Schwerpunkt: Abschied von der Eingliederungshilfe: Was kommt da auf uns zu? Das Bundesleistungsgesetz für Menschen mit Behinderungen und seine Folgen für Betreuung

### Neue Entwicklungen

Wer die Ergebnisse betrachtet, die die Bemühungen um Regelungen für eine Professionalisierung bzw. Profession bisher ergeben haben, könnte sich dazu verleiten lassen, die Weiterentwicklung von Betreuung aufzugeben. Neuere Entwicklungen ermutigen uns aber, die Profession wieder direkter in den Fokus zu nehmen. Nach der Bundestagswahl von 2013 konnte maßgeblich der BdB erreichen, dass die Weiterentwicklung von Betreuung in den Koalitionsvertrag geschrieben wurde. Kampagnen und Diskussionen mit Fachöffentlichkeit und Politik tragen Früchte. Unter Beteiligung der Fachöffentlichkeit zur strukturellen Weiterentwicklung von Betreuung stehen nun die Qualität der beruflichen, aber auch der ehrenamtlichen Betreuungstätigkeit und die Zulassung zum Beruf im Mittelpunkt. Qualität in der beruflichen Betreuung wird in Zusammenhang mit einer Fachlichkeit gebracht. Es herrscht die Erkenntnis vor, dass Qualität nur durch Professionalisierung des Berufs erreichbar ist. Auch in der ehrenamtlichen Betreuung haben Menschen ein Recht auf eine qualitätsvolle Unterstützung. Im Zusammenhang mit der Vorstellung, über die erwähnten andere Hilfen Betreuung vermeiden zu können, wird mehr über den Zusammenhang von Entwicklungen im sozialen Bereich und einer notwendigen Weiterentwicklung von Betreuung nachgedacht. Und es besteht Einsicht, dass sich das Betreuungsgesetz noch nicht in Übereinstimmung mit der UN-BRK befindet. Somit hat auch das Bundesjustizministerium eine Diskussion um die Weiterentwicklung von Betreuung eröffnet.

Dennoch haben wir die neuen Entwicklungen ohne Illusionen zu betrachten. Die bisher erkennbaren Ansätze sind nicht ausreichend. Es wird bisher keine Diskussion um einen gemeinsamen Betreuungsbegriff geführt, ebenso wenig wie über fachliche Kriterien für Qualität, über eine fachlich begründete Zulassung zum Beruf oder über eine auf Fachlichkeit fußende Berufsaufsicht. Da dieses (noch) nicht erfolgt, drohen die strukturellen Weiterentwicklungen hauptsächlich in den von den Bundesländern favorisierten Änderungen wie Fallzahlbegrenzung oder die gesetzliche Vertretungsmacht für Angehörige stecken zu bleiben. Würden diese Überlegungen Realität, wäre nicht nur die Professionalisierung der Betreuung verhindert, sondern auch eine Deprofessionalisierung das Ergebnis.

Dennoch: Die begonnene Diskussion um die strukturelle Weiterentwicklung von Betreuung ist ein Paradigmenwechsel im Verhältnis zu der bisher kategorischen Absage an Weiterentwicklung und eröffnet damit Chancen. Die Professionalisierungsstrategie des BdB erweist sich als ein wichtiger Baustein für die Mitgestaltung der begonnenen Überlegungen. Sie bietet Menschen mit Behinderungen und der Betreuung gleichermaßen eine Perspektive.

### Lösung

#### 1. Chancen nutzen!

Noch sind alles nur Andeutungen und Absichten. Die neuen, skizzierten Überlegungen können den direkteren Weg zur Profession über die weitere Professionalisierung eröffnen. Dazu sollte dem Ziel, Profession zu sein, konkreter zugearbeitet werden. Weitere Hemmnisse sollten von allen Seiten analysiert und nach Möglichkeit beseitigt werden.

#### 2. Kammer

Bereits seit 2010 liegt eine vom BdB in Auftrag gegebene Stu-



die des IFB<sup>37</sup> zum Thema Perspektiven der Professionalisierung mit dem Ziel einer Kammer vor. »Kammern nehmen als Selbstverwaltungsorganisationen des (...) Berufstandes staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln selbständig und in eigener Verantwortung, jedoch unter staatlicher Aufsicht wahr. Sie agieren insofern subsidiär und entlasten den Staat, indem sie nicht nur der Wahrung der Interessen des Berufstandes (Daseinssicherung), sondern auch dem (...) Klienten, dem Auftraggeber und der Allgemeinheit (Gemeinwohl) dienen.«<sup>38</sup> Sie regeln den Berufszugang und sichern die Qualität. Grundlage für das Wirken der Kammer und die Regelung des Berufszugangs ist ein Berufsgesetz. Auf diese bestehenden Grundlagen kann jederzeit zurückgegriffen werden. Durch diesen Schritt der Professionalisierung kann es gelingen, den Reformstau in der Betreuung aufzuheben, eine verbindliche Zulassungs- und Qualitätssicherung einzuführen und über eine einheitliche gesetzliche Grundlage das Zuständigkeits- und Steuerungsproblem im Betreuungswesen zu lösen.

### 3. Nächste Schritte einer Weiterentwicklung von Betreuung

Sicherlich ist davon auszugehen, dass eine Lösung in Form einer beruflichen Selbstverwaltung in Form einer Kammer eine längere Zeit in Anspruch nimmt und Vorarbeiten weiter zu erbringen sind. Folgende Elemente sollten in den Mittelpunkt weiterer Arbeit gerückt werden:

#### a) Standards

Standards sind vom Beruf und von den Verbänden zu entwickeln. Zu bewerten sind sie in erster Linie von Betroffenenverbänden und von Partnern einzelner Bereiche (Zwangsbearbeitung/Medizin, Vermögensverwaltung/Gerichte usw.). Um Erfahrungen zu sammeln, macht es Sinn, das Vorhaben zunächst in wichtigen Bereichen (Zwangsbearbeitung, Vermögensverwaltung, Pflege, ...), örtlich begrenzt, mit lokalen Partnern zu beraten und wenn möglich umzusetzen. Standards bilden eine Messlatte für gute Betreuungsarbeit, die hierdurch zu evaluieren ist. Zudem ermöglichen sie, auf bestehende Qualitätsdefizite hinzuweisen, deren Ursache maßgeblich in den schlechten Rahmenbedingungen liegen. Standards sind letztendlich von den Berufsinhaber/innen und ihren Organisationen für verbindlich zu erklären.

#### b) Berufszulassung

Eine Zulassung zum Beruf und eine Qualifikation als Voraussetzung zur Berufsausübung sind sowohl Qualitätsmerkmale als auch zentrale Entwicklungsschritte zu einer Profession. Die Aufgabenstellung der Betreuung und die an den Beruf gestellten Herausforderungen sind Gründe, die eine gesetzliche Regelung (Berufsgesetz) für eine Berufszulassung auf der Grundlage von Ausbildung erfordern. Im ersten Schritt ist (ggf. als untergesetzliche Empfehlungen des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)) eine Qualifikation für Berufseinsteiger/innen inklusive eines längeren, zu finanzierenden Praktikums sinnvoll. Das Angebot für Einsteigerqualifikationen und Praktika sollte von Berufsinhaber/innen bzw. Verbänden mitgestaltet werden (»vom Beruf für den Beruf«). Gleichzeitig ist als Beweis ernsthaften Bemühens die Streichung der ersten Vergütungsstufe aus dem

Gesetz vorzunehmen, bei Besitzstandwahrung für jetzige Berufsinhaber/innen.

#### c) Qualitätssicherung

Eine Qualitätssicherung ist auf der Grundlage der beruflich erforderlichen Fachlichkeit verbindlich zu regeln, letztendlich in Form eines Berufsgesetzes und einer Kammer. Als erster (ggf. untergesetzlicher Schritt) sollten bestehende Systeme wie das BdB-Qualitätsregister durch das BMJV und die entsprechenden Betreuungsbehörden und -gerichte empfohlen werden und mehr Verwendung finden.

#### d) Strukturelle Weiterentwicklung

Das BMJV sollte einen Diskussionsprozess zum Betreuungsbegriff starten. Es ist über das Konzept eines unabhängigen, weniger diskriminierenden Angebots von Besorgungsleistung und über Modellprojekte zur Erprobung der Geeigneten Stelle nachzudenken.

#### e) Anpassung des Betreuungsgesetzes an die UN-BRK

Die Weiterentwicklung der Betreuung zu einem mehr selbstbestimmten, sozialraumorientierten, weniger diskriminierenden Unterstützungssystem für Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht besorgen können, ist der Hintergrund für die Anpassung des Betreuungsrechts an die UN-BRK. Kurzfristig sind folgende Änderungen im BtG erforderlich:

- die Zwangssterilisation (§ 1905) ersatzlos zu streichen,
- die Bestimmung, dass das Wahlrecht aberkannt wird, wenn alle Aufgabekreise angeordnet sind, abzuschaffen,
- eine Überprüfung des Einwilligungsvorbehalts und des § 104 BGB (Geschäftsfähigkeit).

## Fazit

Betreuung professionalisiert sich seit vielen Jahren und ist damit auf dem Weg zur Profession. Eine Profession ist wegen der gesellschaftlichen Bedeutung der Aufgabenstellung gerechtfertigt. Der Beruf ist wegen der (wachsenden) Bedeutung einer unabhängigen Zurüstung zum Selbstmanagement und zur Selbstverantwortung für Menschen mit Behinderungen zu fördern. Deswegen sind gesetzliche Regelungen, die die Gestaltung einer Profession ermöglichen, angemessen und erforderlich. Eine Profession böte die Lösung für fachliche und strukturelle Probleme des Betreuungswesens. In einer Kammer kann die Bündelung qualitätssichernder Maßnahmen stattfinden. Sowohl die individuellen Voraussetzungen für eine Profession in Form von qualifizierten und qualitätsbedachten Berufsinhaber/innen als auch die strukturellen Voraussetzungen liegen vor. Berufsbetreuer/innen gehen damit mehr Verpflichtungen ein, haben dafür aber den Vorteil von dauerhaften, besseren und geregelteren Rahmenbedingungen. ●



**Klaus Förter-Vondey** ist Vorsitzender des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen und leitet ein Betreuungsbüro in Hamburg.

<sup>37</sup> Oberlander, Funk, Herrmann, Perspektiven der Professionalisierung der Berufsbetreuung, Studienbericht des Instituts für Freie Berufe (IFB), 2010

<sup>38</sup> ebenda, S. 84