

Entwicklung einer Berufskammer

# Die Bedeutung von Betreuung für das Gemeinwohl

**Die Gesellschaft hat ein wachsendes Interesse, die Qualität der beruflichen Betreuung rechtlich und institutionell besser abzusichern. Die berufliche Tätigkeit von Betreuer/innen steht damit auf einer Ebene mit anderen verkammerten freien Berufe wie Ärzt/innen oder Rechtsanwält/innen. Jedoch gibt es bislang keine umfassende berufsrechtliche Reglementierung. Wie diese für den Vertrauensberuf Betreuung aussehen könnte, skizziert der folgende Beitrag.**

Von Winfried Kluth

## Merkmale der Betreuung

Wenn Menschen aufgrund von Krankheit, Alter oder Behinderung nicht (mehr) in der Lage sind, die sie betreffenden Lebensentscheidungen selbst zu treffen, kann der Staat eine Betreuung anordnen, die zum Ziel hat, dass die erforderlichen Entscheidungen unter größtmöglicher Berücksichtigung des (natürlichen) Willens und der Interessen der Klientin oder des Klienten getroffen werden. Betreuung zielt damit auf den Erhalt von rechtlicher und praktischer Handlungsfähigkeit in Situationen schwindender oder fehlender Eigenständigkeit von Menschen ab. Sie dient damit dem verfassungsrechtlich hoch eingestuftem Ziel der Selbstbestimmung und Selbstentfaltung.

Diese Aufgabe wurde und wird traditionell häufig (ehrenamtlich) durch Personen aus dem engen familiären Umfeld wahrgenommen, zu denen ein besonders enges Vertrauensverhältnis besteht und die zugleich die Wünsche und Interessen des Klienten/der Klientin gut kennen.

## Bedeutung der Betreuung für Gesellschaft und Staat

Die Übernahme einer Betreuung gehört nach deutschem Recht zu den besonderen staatsbürgerlichen Pflichten und ist grundsätzlich als ehrenamtliche Tätigkeit unentgeltlich durchzuführen (BVerfGE 54, 251 (266)). Die Betreuung kann aber auch durch Vereine wahrgenommen oder beruflich durchgeführt werden. Dies führt zur Figur des Berufsbetreuers, die in § 1836 Abs. 2 BGB ihren besonderen Ausdruck findet.

Das breite Spektrum der rechtlich zulässigen und gewollten Formen der Wahrnehmung einer Betreuung hat zur Folge, dass es für diesen für die Betroffenen und die Allgemeinheit höchst bedeutsamen Betätigungsbereich kein einheitliches und ausdifferenziertes Berufsrecht gibt. Vielmehr lassen sich aus den gesetzlichen Regelungen des BGB nur allgemeine Pflichten an die Wahrnehmung der Betreuung ableiten, die zugleich Eckpunkte eines impliziten Berufsrechts darstellen.

Der Entwicklung eines professionell ausgerichteten Berufsrechts stand und steht dabei latent die gesetzliche Vorgabe des § 1897 Abs. 6, 7 BGB entgegen, nach der von einem Vorrang der ehrenamtlichen vor

der professionellen Betreuung auszugehen ist. Diese Leitvorstellung des Gesetzes wird durch die deutliche Zunahme des Betreuungsbedarfs, auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, indes jedenfalls zunehmend praxisferner: Es gibt immer mehr betagte Menschen ohne Verwandtschaft im näheren Umfeld – die häufig eine ehrenamtliche Betreuung übernimmt –, so dass der Rückgriff auf professionelle Betreuer/innen deutlich zunimmt. Zudem gibt es auch weitere wachsende gesellschaftliche Gruppen, die einen Betreuungsbedarf haben. Dies sind zum Beispiel Menschen mit Psychosen, einer Demenz, Alkohol- und Drogenabhängigkeit, Verhaltensstörungen, hirnorganischen Schäden, neurologischen Erkrankungen sowie Komapatienten. Derzeit werden mehr als 1,3 Millionen Menschen durch Betreuer/innen unterstützt. Damit einher geht ein wachsendes Interesse der Gesellschaft, die Qualität der beruflichen Betreuung rechtlich und institutionell besser abzusichern. Unterstützt wird diese Entwicklung auch durch völkerrechtliche Vorgaben, etwa die UN-Behindertenrechtskonvention, die sich auf das Betreuungsrecht unterstützend auswirkt.

Die große gesellschaftliche Bedeutung der Betreuer Tätigkeit hat – unabhängig von der Art und Weise ihrer Wahrnehmung – das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahr 1980 hervorgehoben, in der es u.a. ausführt: »Andererseits gehören aber Errichtung und Verwaltung von Vormundschaften zu den obersten Aufgaben der staatlichen Wohlfahrtspflege, deren Anlaß und Grundlage das öffentliche Interesse an der Fürsorge für den schutzbedürftigen Einzelnen ist.«

Die Betreuer/innentätigkeit liegt unabhängig von der konkreten Form ihrer Ausübung damit sowohl im öffentlichen Interesse als auch im grundrechtlich geschützten Interesse des/der jeweiligen Klienten/Klientin, deren Anliegen durch die Betreuung geschützt und abgesichert werden. Der Gegenstand der beruflichen Tätigkeit der Betreuer/innen steht damit auf

## Kammern und Verbände

### Ein Vergleich am Beispiel von Interessenvertretung und Berufsaufsicht

#### Kammern

- Gesetzlich errichtet als Körperschaften des öffentlichen Rechts
- Gesetzliche Pflichtmitgliedschaft
- Kontrollmodell »choice«
- Hoheitliche Befugnisse
- Gesetzes- und Grundrechtsbindung
- Keine Tariffähigkeit
- I.d.R. Distanz zu politischen Parteien – Kammerpolitik verläuft i.d.R. nicht nach parteipolitischen Mustern
- Besondere Anforderungen an die Sachlichkeit und Ausgewogenheit bei der Interessenvertretung
- Zuständig für Berufsaufsicht und Berufsggerichtsbarkeit
- Angebot von Dienstleistungen

#### Verbände

- Freiwillig errichtet als Verein oder in anderer privater Rechtsform
- Freiwillige Mitgliedschaft
- Kontrollmodell »exit«
- Grundsätzlich keine hoheitlichen Befugnisse
- Tariffähigkeit, soweit die Voraussetzungen vorliegen
- Distanz zu politischen Parteien unterschiedlich ausgeprägt
- Grundrecht auf Polemik
- Keine hoheitlichen Befugnisse im Bereich der Berufsaufsicht
- Angebot von Dienstleistungen

*Prof. Dr. W. Kluth 2016*

einer Ebene mit der Tätigkeit der übrigen verkammerten freien Berufe. Er unterscheidet sich strukturell jedoch von diesen, weil es bislang keine umfassende berufsrechtliche Regulierung gibt.

#### **Betreuung als Vertrauensberuf**

Wie die meisten anderen freien Berufe kann auch die Berufsbetreuung zu den sogenannten Vertrauensberufen gerechnet werden. Unter diese von der Berufssoziologie entwickelte Kategorie fallen Berufe, bei denen die Berufsträger/innen für die Auftraggeber/innen Dienstleistungen erbringen, die mit Entscheidungen verbunden sind, die von besonderer großer Bedeutung für die eigene Lebensführung sind und in den meisten Fällen zudem enge Bezüge zu öffentlichen Interessen aufweisen. Entwickelt wurde die Konzeption am Beispiel der Dienstleistungen von Ärzt/innen und Rechtsanwält/innen. Hier wird besonders deutlich, dass diese Dienste oft in existenziell bedeutsamen Situationen in Anspruch genommen werden und in besonderer Weise auf die Fachkunde und Integrität der Berufsträger/innen vertraut wird. Zugleich hat der Staat wegen seiner Pflicht, ein funktionierendes Gesundheitswesen und eine funktionierende Rechtspflege bereitzustellen, ein großes Interesse an der Qualität der Berufsausübung.

Diese Überlegungen sind inzwischen auf viele andere freie Berufe wie die Steuerberater/innen und Wirtschaftsprüfer/innen, die übrigen Heil- und Pflgeberufe sowie die Ingenieur/

innen und Architekt/innen übertragen worden. Sie gelten erst recht für die Berufsbetreuer/innen, bei denen das Vertrauensmerkmal mit besonders hoher Relevanz verwirklicht wird, denn es werden in großer Zahl und mit erheblicher Reichweite »höchstpersönliche Entscheidungen« stellvertretend getroffen.

Das Konzept der Vertrauensberufe beantwortet damit einerseits die in den Grundrechten und dem Sozialstaatsprinzip verankerten Belange des Verbraucherschutzes und konkretisiert andererseits das öffentliche Interesse an der geordneten Wahrnehmung der erfassten Tätigkeiten, die grundsätzlich auch staatlichen Stellen vorbehalten werden könnten. Indem der Staat die entsprechenden Dienstleistungen der Gesellschaft bzw. der beruflichen Betätigung überlässt, trifft ihn eine besondere Gewährleistungsverantwortung, die u.a. darauf gerichtet ist, eine Mindestqualität der erbrachten Dienstleistungen durch rechtliche Vorgaben abzusichern.

Für die klassischen freien Berufe hat der Gesetzgeber ihre besondere gesellschaftliche Bedeutung zum Anlass für die Entwicklung umfassender berufsrechtlicher Regelungen genommen, die vor allem besondere Instrumente der Qualitätssicherung und Berufsaufsicht einbeziehen. Im Bereich der Berufsbetreuer/innen fehlt es bislang an entsprechenden verbindlichen Vorgaben. Zwar haben die Berufsverbände inzwischen viel unternommen, um zumindest unverbindliche Standards zu schaffen. So hat zum Beispiel der Bundesverband der Berufsbetreuer/innen (BdB) in den letzten Jahren mehrere Instrumente etabliert, die der Wahrung beruflicher Qualitätsstandards dienen.

Dazu gehören insbesondere:

- das BdB-Qualitätsregister,
- die Beschwerdestelle mit vorgelagertem Schlichtungsverfahren,
- eine Schiedskommission mit der Möglichkeit disziplinarischer Maßnahmen bis hin zum Verbandsausschluss,
- die Berufsleitlinien und die Berufsethik nebst in Entwicklung befindlichen Standards für spezielle Aufgabenkreise der Betreuung,
- die Methodik des Betreuungsmanagements, die auf der Basis des Case-Managements einen wissenschaftlich fundierten Rahmen für die Berufsausübung vermittelt,
- das Institut für Innovation und Praxistransfer in der Betreuung (ipb), das 2016 als gGmbH aus gegründet wurde.

Der BdB hat überdies in einem Positionspapier Forderungen zur »Professionalisierung« des Berufsbildes der Berufsbetreuer/innen formuliert<sup>1</sup>:

### 1. Betreuung braucht Qualität

Qualität ist für den BdB seit Jahren Grundvoraussetzung für gute Betreuungsarbeit. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat eine Diskussion um die Weiterentwicklung von Betreuung eröffnet. Auch das BMJV hat erkannt, dass eine gute Betreuung nur dann gelingen kann, wenn die Qualität stimmt. Dazu gehört eine Fachlichkeit (Zulassungskriterien, Ausbildung, Standards) genauso wie eine bedarfsgerechte Finanzierung (Vergütungszeiten, Stundensätze, Querschnittsarbeit). Auch sieht es inzwischen den Zusammenhang von Entwicklungen im sozialen Bereich, die eine Weiterentwicklung von Betreuung in Richtung Professionalisierung des Berufs notwendig macht. Jedoch: Es liegen keine anerkannten Kriterien für Qualität in der Betreuung vor.

#### Berufszulassung

Die Zulassung zum Beruf und eine geregelte Qualifikation als Voraussetzung zur Berufsausübung sind Qualitätsmerkmale für Betreuung als Profession. Dies erfordert:

- keine weiteren Berufszulassungen ohne nachweisbare, verwertbare Kenntnisse,
- eine gesetzliche Regelung für eine Berufszulassung und Berufsausübung (Berufsgesetz),
- eine Verknüpfung von Vergütung, Ausbildung/Qualifikation, Praktika und Schulungen für Berufseinsteiger/innen.

In einem ersten Schritt sollte das BMJV für mehr Verbindlichkeit sorgen. Die Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS), des Landkreis- und Städtetags und der Verbände des Betreuungswesens sollten mit einer Anwendungsverpflichtung versehen werden. Dazu gehört eine Qualifikation für Berufseinsteiger/innen inklusive eines längeren und zu finanzierenden Praktikums, das auf den Beruf des Betreuers fachlich und praktisch vorbereitet. Bis zu einer Berufszulassung auf der Grundlage eines entsprechenden, modularisierten Hochschulstudiums soll eine Nachqualifizierung – auch im Zusammenhang mit einer Besitzstandswahrung – wieder ermöglicht werden.

#### Qualitätssicherung

Eine Qualitätssicherung ist auf der Grundlage der beruflich erforderlichen Fachlichkeit verbindlich zu regeln. Letztendlich ist sie auf der Grundlage eines Berufsgesetzes und einer Berufskammer zu gewährleisten. Als erster (untergesetzlicher) Schritt sind bestehende

Systeme (wie das BdB-Qualitätsregister) durch das BMJV und die entsprechenden Betreuungsbehörden und Gerichte zu empfehlen.

### 2. Betreuung muss bedarfsgerecht finanziert und angemessen vergütet werden

Das derzeit geltende Vergütungssystem für beruflich tätige Betreuer/innen (VBVG) wurde 2005 eingeführt und ist seither unverändert geblieben. Ebenso die zu vergütenden Betreuungszeiten und Vergütungssätze, die aus den Jahren 1996 bis 2000 kommen. Allgemeine Preissteigerungen und Tarifentwicklungen haben dazu geführt, dass die Vergütungen seit langem nicht mehr auskömmlich sind. Gleichzeitig erhielt die Betreuung weitere Aufgaben, die ebenfalls mit den seinerzeit festgelegten Stundenansätzen (Anzahl der abrechenbaren Stunden) nicht ausreichend erfüllt werden können.

Vom BdB in Auftrag gegebene Untersuchungen haben ergeben, dass allein zum Ausgleich der Preissteigerung der Stundensatz bereits 2011 auf 50 Euro hätte angehoben werden müssen. Ein angemessener Stundensatz, der einen »Unternehmerlohn« entsprechend dem Tarifsystem des öffentlichen Dienstes ermöglichen würde, müsste bei 76 Euro liegen. Weiter ergaben BdB-Erhebungen, dass die derzeit geltenden Zeitpauschalen in der Vergütung dazu führen, dass durchschnittlich nur 3,2 Stunden je Betreuungsfall und Monat abgerechnet werden können, während die mittlere Arbeitszeit bereits 2007 bei 5,1 Stunden lag.

Der Gesetzgeber wird aufgefordert, das Vergütungssystem für die rechtliche Betreuung in zwei Schritten zu reformieren:

#### 1. Änderung des Vormünder- und Betreuer-Vergütungsgesetzes (VBVG)

Als Sofortmaßnahme zur Linderung der akuten wirtschaftlichen Notsituation der Berufsbetreuer/innen und der Betreuungsvereine sollen die Preissteigerungen seit 2005 ausgeglichen werden. Das VBVG soll deshalb dahingehend geändert werden, dass

- der Stundensatz in der obersten Vergütungsstufe von derzeit 44 Euro auf mindestens 54 Euro angehoben wird; dabei gehen wir davon aus, dass eine Erhöhung auch entsprechend auf die Vergütungsstufen 1 und 2 angewandt wird;
- durch eine Dynamisierungsregelung der Stundensatz regelmäßig an die Preissteigerung angepasst wird;
- der Stundenansatz (Anzahl abrechenbarer Stunden) im Mittel von derzeit 3,2 auf mindestens 5,0 Stunden angehoben wird.

#### 2. Einführung eines neuen Vergütungssystems

In einem zweiten Schritt soll ein einheitlicher Vergütungssatz eingeführt werden, verbunden mit einheitlichen Qualifikations- und Zulassungsanforderungen an beruflich tätige Betreuer/innen. Dieser Vergütungssatz soll mindestens 70 Euro pro Stunde betragen. Zugleich ist die bisherige nicht sachgerechte Differenzierung der Stundenansätze nach Aufenthaltsort und Vermögen der Klient/innen aufzugeben und durch ein System zu ersetzen, das die Komplexität und Schwierigkeit des Falles abbildet (Fallgruppensystem).«

<sup>1</sup> Siehe [www.bdb-ev.de](http://www.bdb-ev.de) (Rubrik »Verbandspolitik/Stellungnahmen und Konzepte«)

Dieser Forderungskatalog lässt konkret erkennen, in welchen Bereichen aus der Sicht der Berufsorganisation gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und welche Maßnahmen im Einzelnen zu treffen sind. Diese Sichtweise wird durch die Kritik untermauert, die die Organisation Transparency International Deutschland formuliert hat.<sup>2</sup> Sie bezieht sie insbesondere auf die folgenden »Schwachstellen« der derzeitigen Rechtslage:

- Es fehlt an gesetzlichen Zulassungskriterien,
- es fehlt an einer klar definierten (Mindest-)Qualifikation
- die Sanktionsmöglichkeiten sind unzureichend,
- es fehlt ein steuerndes Berufsbild,
- der Zugang zur Berufsausübung über behördliche/gerichtliche Entscheidungen ist intransparent,
- es fehlt eine berufsständische Körperschaft.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Berufsaufsicht durch die Rechtspfleger/innen mangelhaft ist, da ein/e Rechtspfleger/in für 700 bis 1.000 Verfahren zuständig und damit überfordert ist.

All dies spricht dafür, das Berufsrecht der Berufsbetreuer/innen differenzierter zu regeln und zudem eine effektive Berufsaufsicht zu etablieren. Die Errichtung einer Berufskammer nach dem Vorbild der klassischen freien Berufe wäre dazu ein möglicher Weg.

### Gründe für eine Berufsbetreuerkammer

Die Errichtung einer Betreuerkammer mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft verfolgt den Zweck, den rechtlichen Rahmen für die berufliche Ausübung der Betreuer/innentätigkeit auf ein neues Qualitätsniveau zu heben und der Kammer dabei wichtige Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung zuzuweisen.

Das Ziel, für einen schon nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts öffentlich bedeutsamen Dienstleistungsbereich die Qualitätsanforderungen anzuheben und besser als bisher abzusichern, stellt auch vor dem Hintergrund der tangierten Interessen und Belange ohne jeden Zweifel einen legitimen öffentlichen Zweck im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar. Allerdings setzt dies natürlich voraus, dass der Gesetzgeber zugleich das Berufsrecht entsprechend ausdifferenziert, d.h. Verkammerung und Neuregelung des Berufsrechts müssten einhergehen. Unter Beachtung dieser Voraussetzung erweist sich die Anordnung einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft auch als erforderlich und damit als verhältnismäßig im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dies folgt aus den folgenden Erwägungen: Ein zentrales Konstruktionselement von Berufskammern ist die Mitgestaltung des Berufsrechts durch die Berufsträger/innen in Gestalt des Erlasses von Berufsordnungen. Damit diese hinreichend demokratisch legitimiert sind, ist ein Mitwirkungsrecht bzw. eine Repräsentation aller Berufsträgerinnen und Berufsträger erforderlich, die (nur) durch die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft erreicht wird. Dies ist damit Ausdruck einer demokratischen Inklusion und nicht eines grundrechtsbeschränkenden Zwanges. In diesem Sinne führt auch das Bundesverfassungsgericht aus: »Zugleich hat die Pflichtmitgliedschaft eine freiheitssichernde und legitima-

torische Funktion, weil sie auch dort, wo das Allgemeininteresse einen gesetzlichen Zwang verlangt, die unmittelbare Staatsverwaltung vermeidet und statt dessen auf die Mitwirkung der Betroffenen setzt.«<sup>3</sup>

Aus den gleichen Gründen ist auch bei der Wahrnehmung von Aufsichtsbefugnissen gegenüber den Mitgliedern eine demokratische Legitimation der Organisation erforderlich oder zumindest zu bevorzugen. Wichtig ist vor diesem Hintergrund die genaue Abgrenzung des erfassten Personenkreises. Die berufsrechtlichen Regelungen müssen insoweit klare Kriterien enthalten, wer als Berufsbetreuer/in zu qualifizieren ist und damit dem Berufsrecht unterliegt und der Kammer angehört.

Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die Kernaufgaben einer möglichen Betreuerkammer identifizieren. Sie sollte zwingend für die folgenden Aufgaben zuständig sein:

- Erlass einer die gesetzlichen Regelungen konkretisierenden Berufsordnung, die für alle Kammermitglieder verbindlich ist
- Mitwirkung an der beruflichen Bildung und Qualitätssicherung durch entsprechende Bildungsangebote sowie ggf. Kontrollmaßnahmen
- Beratung von Behörden und Gerichten
- Vertretung der Interessen des Berufsstandes gegenüber staatlichen Stellen und der Öffentlichkeit
- Optional kommt darüber hinaus die interne und externe Streit-schlichtung in Betracht
- Das Gleiche gilt für die Bereitstellung von Versorgungsleistungen

### Das Verhältnis einer Berufsbetreuerkammer zu den Berufsverbänden

Die mögliche Gründung einer Berufskammer stellt die Existenz von Berufsverbänden nicht in Frage und darf dies auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht. Kammern und Verbände unterliegen zudem komplementären Organisationslogiken und Funktionalitäten, die auch in den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Handelns zum Ausdruck kommen:

- Kammern sind durch die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft und die damit verbundene umfassende Inklusion des Berufsstandes, die demokratische Legitimation, die strikte Beschränkung auf die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben und die damit verbundene Gesetzesbindung sowie die Zuweisung hoheitlicher Aufgaben geprägt. Hinzu kommen Staatsaufsicht und verwaltungsgerichtliche Kontrolle als starke Instrumente der Überwachung.
- Berufsverbände sind das Ergebnis einer freiwilligen Gründung und Mitgliedschaft. Ihr Aufgabenspektrum wird durch die Mitglieder bestimmt. Sie üben grundrechtliche Freiheit aus und unterliegen keiner speziellen staatlichen Kontrolle. ●



**Prof. Dr. Winfried Kluth** hat einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Zudem ist er als Direktor der Interdisziplinären Wissenschaftlichen Einrichtung Genossenschafts- und Kooperationsforschung (IWE GK) sowie als Vorstandsvorsitzender am Institut für Kammerrecht e.V. tätig.

<sup>2</sup> [https://www.transparency.de/2013-08-13\\_Studie-Transparenzm.2343.0.html](https://www.transparency.de/2013-08-13_Studie-Transparenzm.2343.0.html)

<sup>3</sup> BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001 – 1 BvR 1806/98.