

Schriftliche Stellungnahme des BdB e.V. zur „Vergütung von Berufsbetreuern“ (Vorlage 17/913) für die Anhörung des Rechtsausschusses am 13. Februar 2019

1. Welche Folgerungen ziehen Sie aus dem Abschlussbericht der rechtstatsächlichen Untersuchung zur Qualität in der rechtlichen Betreuung und welche wesentlichen Qualitätsmängel und deren Ursachen wurden nach Ihrer Auffassung aufgezeigt?
2. Worin besteht für Sie akuter Handlungsbedarf in der Betreuung mit Blick auf die Vergütung?
3. Ist Ihrer Meinung nach der zeitliche Aufwand für eine Betreuung seit Einführung der pauschalierten Vergütung gestiegen?
4. Welche Rolle spielen „Ausnahmefälle“ (also Fälle mit besonderer zeitlicher Intensität) bei der Vergütung für Betreuer/innen?
5. Halten Sie das derzeitige Pauschalvergütungssystem im Grundsatz - unabhängig von der derzeitigen Vergütungshöhe und den derzeitigen Stundenansätzen - für erhaltenswert, oder wie könnte ein alternatives Vergütungssystem ausgestaltet werden?
6. Mit dem vom Deutschen Bundestag am 18. Mai 2017 beschlossenen Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitsversorgung und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung (Drucksache 18/12427) ist eine Erhöhung der Stundensätze um 15 Prozent vorgesehen. Halten Sie diese Anpassung für sachgerecht?
7. Wie sollte künftig die Bestellung/Zulassung und Aufsicht von Betreuer/innen erfolgen und welcher Ausbildungs-/Qualifikationsgrundlage bedarf es dazu?
8. Welche Rolle spielt das Ehrenamt hinsichtlich der beruflich tätigen Betreuer/innen?
9. Was ist Ihr Verständnis von Qualität in der rechtlichen Betreuung und wie kann diese gesichert werden?
10. Welche Reformvorschläge gibt es, das Betreuungsrecht konsequenter i.S. der UN-Behindertenrechtskonvention zu verändern?
11. Mit welcher anderen selbständigen Tätigkeit ist die beruflich geführte rechtliche Betreuung Ihrer Ansicht nach vergleichbar?

12. Übernehmen Ihrer Ansicht nach rechtliche Betreuer Aufgaben, die eigentlich von Sozialleistungsträgern zu erfüllen sind? Wenn ja, welche sind das?

13. Falls einheitliche Standards, beispielsweise eine leistungsorientierte Pauschalvergütung, bei der Ausübung der Betreuungsmaßnahmen nach einem festen Kriterienkatalog gesetzt werden sollen, welche konkreten Kriterien würden Sie hierfür heranziehen?

14. Ist eine Reform der Aufteilung der Betreuung in ehrenamtliche und hauptberufliche Betreuer bzw. in selbstständige Betreuer, behördliche Betreuer sowie angestellte (Vereins-) Betreuer notwendig und welche vergütungs- und versicherungstechnischen Änderungen wären hierfür sinnvoll?

15. Sehen Sie eine allgemein verpflichtende Haftpflichtversicherung für Berufsbetreuer als notwendig an oder ist die derzeitige Regelung, eine Prüfung durch die Betreuungsbehörde als Standardvoraussetzung nach § 1897 Abs. 7 BGB, ausreichend?

1. Welche Folgerungen ziehen Sie aus dem Abschlussbericht der rechtstatsächlichen Untersuchung zur Qualität in der rechtlichen Betreuung und welche wesentlichen Qualitätsmängel und deren Ursachen wurden nach Ihrer Auffassung aufgezeigt?

Grundsätzlich

Die vorliegenden Ergebnisse der Qualitätsstudie legen die Notwendigkeit weitreichender Reformen nahe und bestätigen überzeugend die seit langem vom BdB festgestellten Struktur- und Qualitätsdefizite im deutschen Betreuungswesen und stellen sie jetzt auf eine objektivierte, empirisch hoch repräsentative Grundlage als Basis weiterer Diskussion über eine Reform der Betreuung hin zu mehr Qualität und Professionalität.

Der Forschungsbericht identifiziert Mängel im System rechtlicher Betreuung und zeigt notwendige Veränderungsbedarfe auf. Auch wenn das deutsche Betreuungsrecht im internationalen Vergleich durchaus positiv hervorgehoben werden kann, werden angesichts der Ansprüche der UN-Behindertenrechtskonvention höhere Erwartungen gesetzt, die das nationale Recht nicht erfüllt. Eine Weiterentwicklung hin zu einem menschenrechtsorientierten Betreuungsrecht bedeutet nach Meinung des BdB, das System grundlegend zu betrachten.

Die Folgerung des BdB im Lichte der Ergebnisse ist daher die konsequente Weiterentwicklung des Betreuungsrechts mit einer klaren menschenrechtlichen Ausrichtung als Ziel!

Zeitbudget unrealistisch!

Die Stundenkontingente pro Betreuungsfall sind seit 01.07.2005 pauschaliert und wurden seitdem nicht mehr erhöht.

Die Zeitbudgeterhebung im Qualitätsbericht ergab für den tatsächlichen Zeitaufwand über alle Betreuungen einen Mittelwert von mindestens 4,1 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat. Der Mittelwert des derzeit vergüteten Zeitaufwands liegt demgegenüber bei 3,3 Stunden¹!

¹ Qualitätsstudie, S. 475 ff.

Diesen unhaltbaren Zustand gilt es nach Meinung des BdB sofort zu beenden. Dabei ist die Arbeitszeit von angestellten Mitarbeiter/innen in Betreuungsbüros noch nicht einmal voll, sondern nur mit einem Gewichtungsfaktor berücksichtigt. Bei einer vollen Berücksichtigung dieser Zeitanteile müsste sogar von 4,4 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat ausgegangen werden.

Eine Erhöhung des Zeitbudgets um 24 % würde allerdings nur die prekäre IST-Situation bereinigen. Im Bericht werden weitere notwendige qualitätsbildende und -sichernde Maßnahmen benannt und eingefordert, die über die Erhöhung des genannten Zeitbudgets hinausgehen (v.a. Ausstattung an Zeit für konsequentere Anwendung der Unterstützten Entscheidungsfindung, wie auch mehr Zeit für indirekte Leistungen wie Fort- und Weiterbildungen, Supervision und weiterer fachlicher Austausch sowie intensivere Nutzung der Betreuungsplanung).

Betreuung muss – das wird an vielen Stellen des Berichts sichtbar – der Individualität der Betroffenen mehr gerecht werden, als es jetzt der Fall ist. Es wird deutlich gemacht, dass es zeitliche große Unterschiede zwischen den Betreuungsfällen gibt, was wiederum bedeutet, dass auch diesen Gegebenheiten Rechnung getragen werden muss. Dies wird auch an anderer Stelle im Bericht deutlich: „Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass es keine einfachen Fälle gibt, sondern dass jeder Fall Besonderheiten aufweist, die von dem Betreuer ein qualifiziertes und personenzentriertes Handeln erfordern.“²

Fast sämtliche errechnete Mittelwerte bei der Zeitbudgeterhebung entsprechen nicht den derzeitigen Stundenansätzen. Dies gilt auch bzw. v.a. für die Anfangszeit der Betreuung. „Gerade in der Anfangszeit einer Betreuung fällt der Aufwand je nach Betreutem sehr unterschiedlich aus und kann durch einen einzelnen Wert (hier der Mittelwert) folglich weniger treffsicher geschätzt werden.“³

In diesem Zusammenhang ist auch der Zeitaufwand bei einer Übernahme eine Betreuung zu betrachten, der ähnlich hoch eingeschätzt wird, wie bei einer Erstbestellung⁴. Häufig sind zeitintensiv zu bearbeitende Konflikte der Grund für einen Betreuerwechsel, was als Folgerung bedeutet, Betreuungswechsel gleichzustellen mit einer Erstbestellung statt ihn so zu behandeln wie bei einer Fortführung. Es wird begrüßt, dass im Abschlussbericht eine eigene Handlungsempfehlung dazu formuliert ist⁵. Es wird jedoch darin auch von Ausnahmen bei „konfliktfreien Fällen“ gesprochen. Der BdB weist darauf hin, dass selbst „konfliktfreie“ Fälle im Vergleich zu länger andauernden Betreuungen *immer* eine Mehrarbeit bedeuten. Wer überdies die in derselben Handlungsempfehlung beschriebenen „Ausnahmen“ bewertet und nach welchen Kriterien dies geschehen soll, bleibt eine unbeantwortete, aus Sicht des BdB aber sehr wichtige Frage.

In der Konsequenz bedeutet das eine individuellere Ausrichtung des Systems. Kurzum: Mehr Zeit für Betreuer, wenn es die individuelle Lage der betreuten Person verlangt. Außergewöhnliche, nicht näher bestimmbare Betreuungssituationen müssen Berücksichtigung finden.

Unterstützte Entscheidungsfindung unter gegebenen Bedingungen kaum möglich!

Der Zeitanteil für persönliche Kontakte in der Betreuung liegt bei nur 22 Prozent⁶. Das sind im Durchschnitt 53 Minuten je Monat und Betreuung. Eine unterstützungsorientierte Betreuungspraxis nach den Maßstäben der UN-Behindertenrechtskonvention erscheint unter diesen Bedingungen mehr als fraglich oder scheint nur realisierbar, wenn Berufsbetreuer/innen dies unbezahlt leisten.

² Qualitätsstudie, S. 591

³ Qualitätsstudie, S. 479

⁴ Qualitätsstudie, S. 470 f.

⁵ Qualitätsstudie, S. 594

⁶ Qualitätsstudie, S. 496 ff.

Entsprechend sind 94 Prozent der Befragten der Auffassung, dass der vergütete Zeitaufwand höher sein müsste⁷.

Die Häufigkeit der Anwendung der Unterstützten Entscheidungsfindung im beruflichen Alltag hängt eng mit der zur Verfügung stehenden Zeit zusammen. 35 Prozent der befragten Betreuer/innen wenden diese Methode allenfalls nur manchmal an, 9 Prozent selten oder nie⁸. Dauerhafter Zeitmangel bedeutet allzu oft in der Konsequenz, an den alten paternalistisch-defizitorientierten Sichtweisen festzuhalten und befördert stellvertretende Entscheidungen. Dieser Zustand ist vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention nicht hinnehmbar und widerspricht ihren inhaltlichen Ansätzen.

Der zur Verfügung stehende Zeitaufwand für eine konsequente Anwendung der Unterstützten Entscheidungsfindung müsste nach Einschätzung der Befragten weitaus höher sein. 33 Prozent der Befragten sind der Meinung, dass mindestens 50 Prozent mehr Zeit dafür benötigt wird. Fast alle Befragten sind sich einig (95 Prozent), dass mindestens 20 Prozent mehr Zeit vonnöten ist.

Prekäre Vergütungssituation!

Der Abschlussbericht stellt deutlich dar, wie eine nicht angemessene Vergütung die Qualität belastet und schlägt in einer Handlungsempfehlung eine Erhöhung der Stundensätze vor, bleibt allerdings hinsichtlich der Höhe unkonkret⁹. Gleichwohl wird festgestellt, dass der Arbeitnehmerbruttoverdienst eines Sozialpädagogen um 25% höher ist, als das ermittelte Einkommen eines selbstständigen Berufsbetreuers¹⁰. Im Verhältnis der verglichenen Gruppe des öffentlichen Dienstes (Vergleichsgruppe Sozialpädagogen, Vergütungsgruppe S12, mit 49.391 Euro in 2015) liegt der Jahres-Rohertrag von Berufsbetreuer/innen mit 40.444 Euro deutlich darunter¹¹.

Der BdB weist darauf hin, dass der zugrunde gelegte Vergleich rechtlicher Betreuer/innen mit einem nach TVöD bezahlten Sozialpädagogen (S12, Erfahrungsstufe 2) dem Tätigkeitsfeld der rechtlichen Betreuung zwar nahekommt, ihm aber nicht vollends gerecht wird, weshalb eigentlich die Vergütungsgruppe S14 zum Vergleich herangezogen werden müsste¹².

Dabei ist im Abschlussbericht noch nicht einmal berücksichtigt, dass selbständige Betreuer/innen im Gegensatz zu Angestellten auch den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen selbst finanzieren müssen und dass diese Arbeitgeberleistungen im Regelfall 19,2 % des Brutto-Einkommens betragen. Auch nicht unerwähnt dürfen die Overheadkosten sein (z.B. für Räume, IT etc.), die ebenfalls mit heranzuziehen wären.

Im Beschluss zur Reform des Betreuungsrechts (Top I.6) der 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Bundesländer vom 6./7. Juni 2018 werden die Studienergebnisse hinsichtlich der Vergütungsfragen in Teilen angezweifelt. Das verwundert sehr, da die Studien unter Beteiligung der Länderjustizverwaltungen konzipiert und inhaltlich begleitet wurden. Hier entsteht der Eindruck einer interessegeleiteten und nicht objektiven Kritik.

Hinsichtlich der Frage der Einkommenserhebung spricht die JuMiKo von einer „fehlenden Verwertbarkeit der Daten“¹³. Mit dieser wurde sich im Qualitätsbericht allerdings intensiv

⁷ Qualitätsstudie, S. 521 f.

⁸ Qualitätsstudie, S. 290 ff.

⁹ Qualitätsstudie, S. 596

¹⁰ Qualitätsstudie, S. 533

¹¹ Qualitätsstudie, S. 530 ff.

¹² Das LAG Düsseldorf hat in einer noch nicht rechtskräftigen Entscheidung vom 27.11.2017 (9 Sa 384/17; Revision anhängig BAG, 6 AZR 90/18) festgestellt, dass ein Vereinsbetreuer nach § 1896 ff. BGB „gleichwertige Tätigkeiten“ nach Entgeltgruppe S 14 Anlage 33 AVR ausüben kann, die für die Entscheidung zur zwangsweisen Unterbringung von Menschen mit psychischen Krankheiten erforderlich sind, auch wenn der Vereinsbetreuer keinerlei Befugnisse auf Grundlage des PsychKG ausübt.

¹³ JuMiKo-Beschluss vom 6./7. Juni 2018, S. 7

auseinandergesetzt mit dem Ergebnis: „Angesichts dieser Fallzahlen ist die Datenbasis dieses Erhebungsschritts nicht in gleichem Maße belastbar wie die der übrigen Erhebungsschritte. [...] Gleichwohl können die Ergebnisse dazu dienen, die finanziellen Grundstrukturen der Betreuungspraxis zu veranschaulichen.“¹⁴ Aufgrund von zwecks Plausibilitätsprüfung durchgeführter Vergleichsrechnungen können die teilnehmenden Berufsbetreuer/innen als „nicht untypisch“ und deshalb das Ergebnis durchschnittlicher Einnahmen in Höhe von 64.617,- Euro im Jahre 2014 als plausibel angesehen werden. Entscheidend ist allerdings nicht die Veränderung der Roherträge, auf die hier abgehoben wird, sondern es sind die der absoluten Beträge.

Das JuMiKo-Papier unterschlägt überdies auch völlig, dass es neben der Einkommenserhebung in der Vergangenheit drei weitere quantitative Untersuchungen diesbezüglich gegeben hat. Die aktuelle Erhebung ist nach Einschätzung des ISG allerdings „die aktuellste, weitausumfassendste und weitaus stabilste Befragung zur Betreuung, die wir jemals hatten.“ Zum Vergleich: Basierte die 2005 eingeführte und noch immer unveränderte Pauschalvergütung auf der Auswertung von 1.808 Gerichtsakten aus sechs Bundesländern aus den Jahren 1996-2000, so wurden in der jetzt vorliegenden Zeiterfassung 7.910 Fälle aus dem gesamten Bundesgebiet aktuell erhoben.

Der BdB nimmt die Ergebnisse zum Anlass, eine Erhöhung der Stundensätze um 25% zu fordern, d.h. in der höchsten Vergütungsgruppe von derzeit 44,- Euro auf 55,- Euro, die übrigen Vergütungsgruppen entsprechend.

Die gesonderte Betrachtung der Vergütung und der Stundenpauschalen ergeben in der Vollständigkeit für den BdB die Notwendigkeit einer Strukturreform des gesamten Vergütungssystems. Die Rahmenbedingungen sind so zu gestalten, dass sie den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen. Hierbei sind die folgenden Aspekte zu beachten (Weiterführend: Frage 8):

- Es gibt einen einheitlichen Vergütungssatz, verbunden mit einheitlichen Qualifikations- und Zulassungsanforderungen an beruflich tätige Betreuer/innen.
- Die bisherige nicht sachgerechte Differenzierung der Stundenansätze nach Aufenthaltsort und Vermögen der Klient/innen wird ersetzt durch ein System, das die Komplexität und Schwierigkeit des Falles abbildet (Fallgruppensystem).
- Die Anzahl abrechenbarer Stunden gewährleistet eine unterstützungsorientierte und die Selbstbestimmung sichernde Betreuungsarbeit entsprechend der Komplexität des Fallgeschehens.
- Die Stundensätze werden durch eine Dynamisierungsregelung an die Preissteigerung angepasst.

Mängel im vorgestellten Qualitätskonzept

(Weiterführend: Frage 8)

Im ersten Zwischenbericht wurde auf der Grundlage der rechtlichen Bestimmungen und vorliegender konzeptioneller Empfehlungen in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ein Konzept zur Beschreibung von Betreuungsqualität entwickelt, das nach Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterscheidet. Grund- bzw. Orientierungsprinzipien des Qualitätskonzepts sind Betreuungsrecht, Grundgesetz, UN-Behindertenrechtskonvention und weitere betreuungsrechtliche Vorschriften des BGB¹⁵.

Auf Grundlage dieser Überlegungen wurde das Qualitätskonzept anhand von Indikatoren empirisch überprüft. Die Indikatoren stellen eine Sammlung an Punkten dar, die sowohl auf Standards und Anforderungen des Gesetzes basieren, als auch auf weitergehenden Standards aus der betreuungsrechtlichen Praxis.

¹⁴ Qualitätsstudie, S. 54

¹⁵ Qualitätsstudie, S. 7 ff.

Das Qualitätskonzept erscheint allerdings insgesamt zu kurz gegriffen, die Normen des Betreuungsrechts und die darin enthaltenen Kriterien für die vom Gesetzgeber abgeforderte Qualität verengen das Bild von Betreuung. Es werden in der Studie ausschließlich rechtliche Aspekte und wenig methodisch-fachlichen Gesichtspunkte von Qualität berücksichtigt.

Die juristischen Leitbegriffe, Definitionen und Anforderungen repräsentieren zwar eine wichtige Dimension der Betreuung, allerdings bieten sie keine fachliche Orientierung für die Betreuungstätigkeit. Es muss neben dem rechtlichen Diskurs über Betreuung einen eigenständigen anerkannten Fachdiskurs geben, der auf sozialarbeitswissenschaftlicher Grundlage die berufsspezifischen Methoden und Verfahren definiert. Unterstützung bei der Willenserkundung und Entscheidungsfindung, Unterstützung bei der Kommunikation individueller Präferenzen und Entscheidungen gegenüber Dritten, Unterstützung bei der Hilfe- und Zielplanung sowie Auswahl und Koordination geeigneter Maßnahmen erfordern zielgruppenspezifische Kompetenzen in der Beratung, in der Sozialdiagnostik und im sozialen Management. Dies muss bei der Entwicklung eines Qualitätskonzepts ebenfalls berücksichtigt werden.

Unzureichende Zulassungskriterien

Der BdB ist der Ansicht, dass der Zugang zur Berufsbetreuung durch gesetzliche Zulassungskriterien geregelt werden muss. Auch wenn der Akademisierungsgrad unter Berufsbetreuer/innen sehr hoch ist, sagt es noch wenig über spezifisches betreuungsrelevantes Wissen aus. Nach derzeitiger Gesetzeslage kann immer noch jede/r Erwachsene/r (theoretisch auch eine Person ohne jede Ausbildung) als Berufsbetreuer/in eingesetzt werden.

Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil muss nach Meinung des BdB daher als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um hohe Qualität zu gewährleisten. Ohne eine geeignete Qualifikation sollten neue Bewerber/innen zukünftig nicht mehr als Berufsbetreuer/innen eingesetzt werden, die hohe Verantwortung muss mit einem entsprechenden Qualifikationsniveau korrelieren.

Aufsicht

(Weiterführend: Frage 6)

Nach Ergebnissen der Studie sind betreuungsfachliche kontroll- und qualifikationssichernde Funktionen nicht gut genug genutzt und sollen deutlich intensiviert werden. Auch wird die Vergabe dieser Aufgabe an eine zentrale Stelle vorgeschlagen¹⁶. Diese Empfehlung anerkennt der BdB als Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ist deutlich zu kritisieren, dass dafür die überörtlichen Betreuungsbehörden vorgeschlagen werden. Der BdB bezweifelt, dass Betreuungsbehörden die Qualität einer Betreuung (als Unterstützungsprozess) beurteilen können, noch die notwendigen Ausstattungen/Ressourcen vorhanden sind und lehnt generell eine Fachaufsicht ab. Eine Fachaufsicht entspricht nicht dem Grundsatz einer unabhängigen Betreuungsführung.

Nach Meinung des BdB sind Gerichte und Behörden bei methodisch-fachlichen Themen allerdings häufig nicht die richtigen Aufsichts- und Kontrollinstanzen. Zumindest insoweit sollten Aufsicht und Kontrolle sowie die Entwicklung von Leitlinien und Standards sowie die erforderlichen Inhalte von Fortbildungen einem Organ der Selbstverwaltung der Berufsbetreuer/innen übertragen werden.

Der BdB setzt sich für eine auf Fachlichkeit fußende Berufsaufsicht im Rahmen einer Betreuerkammer ein und lehnt eine Fachaufsicht ab. Betreuungsbehörden sollten sich gleichzeitig organisatorisch weiterentwickeln zu eigenständigen und unabhängigen Fachbehörden, weil sie so Ressourcen gezielter einsetzen können, entscheidungsfähiger werden und interne Konflikte mit den

¹⁶ Qualitätsstudie, S. 563

angesiedelten Sozialleistungsträgern unterbleiben. Die Beaufsichtigung des Einzelfalls verbliebe beim Gericht.

Fazit

Der BdB sieht sich angesichts der Ergebnisse des Qualitätsberichts bestärkt, eine echte Strukturreform zu fordern, weil das geltende Recht und seine Umsetzung erhebliche Mängel aufweisen, die nur durch eine grundlegende Weiterentwicklung beseitigt werden können.

2. Worin besteht für Sie akuter Handlungsbedarf in der Betreuung mit Blick auf die Vergütung?

Der Berufsstand „Betreuung“ steht vor großen Herausforderungen, in materieller wie fachlicher Hinsicht.

Insbesondere in der Vergütungsfrage ist aus dem Qualitätsbericht abzuleiten, dass der tatsächliche Zeitaufwand für eine Betreuung mit durchschnittlich 4,1 Stunden deutlich höher ist als der abrechenbare vergütete Zeitaufwand mit durchschnittlich höchstens 3,3 Stunden. Zusätzlich wird deutlich, dass der durchschnittliche Rohertrag eines selbständigen Berufsbetreuers um 25% unter dem Bruttoverdienst eines vergleichbaren im öffentlichen Dienst beschäftigten Arbeitnehmers liegt.

Das derzeit geltende Vergütungssystem für beruflich tätige Betreuer/innen (VBVG) wurde 2005 eingeführt und ist seither unverändert geblieben. Die darin festgelegten zu vergütenden Betreuungszeiten (Stundenansätze) und pauschalen Vergütungssätze basieren auf Daten aus den Jahren 1996 bis 2000. Allgemeine Preissteigerungen und Tarifentwicklungen haben dazu geführt, dass die Vergütungen seit langem nicht mehr auskömmlich sind.

Nachdem in der letzten Legislaturperiode ein vom Bundestag beschlossenes zustimmungspflichtiges Gesetz zur Erhöhung der Betreuervergütung vom Bundesrat nicht behandelt wurde, erwarten wir nun vom Gesetzgeber, das VBVG zeitnah anzupassen und für eine Zustimmung des Bundesrates zu der Gesetzesänderung zu sorgen. Dies auch deshalb, weil Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen aus vierzehn Bundesländern an der Aushandlung des Koalitionsvertrages beteiligt waren!

Der BdB fordert den Stundensatz in der höchsten Vergütungsgruppe von 44,- Euro auf 55,- Euro zu erhöhen (die übrigen entsprechend) und die abrechenbaren Stunden gemäß Berichtsergebnis um durchschnittlich 24 %.

Dem BdB gehen immer häufiger Berichte von Mitglieder/innen und Betreuungsvereinen ein, die aufgeben oder Schwerpunktverlagerungen vornehmen müssen. Auch berichten uns örtliche Betreuungsbehörden vermehrt von chronischem Mangel an geeigneten Berufsbetreuer/innen.

Dieser Zustand muss sofort aufgehoben werden, um schlimmeren Flurschaden zu vermeiden. Die Diskussion um eine Vergütungsanpassung allerdings an die laufende Strukturdebatte zu ketten, wie es der aktuelle Beschluss der Justizministerinnen und Justizminister vom 6./7. Juni fordert, ist der falsche Weg angesichts der prekären finanziellen Lage der Berufsbetreuer/innen und der Betreuungsvereine.

Sofortmaßnahmen zur Linderung der akuten wirtschaftlichen Notsituation der Berufsbetreuer/innen und der Betreuungsvereine sind dringend und nötig!

3. Ist Ihrer Meinung nach der zeitliche Aufwand für eine Betreuung seit Einführung der pauschalierten Vergütung gestiegen?

Das gegenwärtige Vergütungssystem mit Pauschalen nach dem VBVG gilt seit 2005 unverändert. Die Stundensätze sind seither nicht angepasst worden, obwohl sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen inzwischen deutlich verändert haben.

Bereits bei Einführung im Jahre 2005 basierte das Pauschalierungsmodell auf veraltetem Datenmaterial und die Differenzierung der Vergütung nach Aufenthaltsstatus (Heimbewohner/in oder zu Hause lebend) und Vermögenssituation erschien nicht nachvollziehbar. Die abrechenbare Zeit stand somit nie in einem vernünftigen Verhältnis zur tatsächlich benötigten!

Ebenso wurde im Laufe der folgenden Jahre der Zeitaufwand durch Gesetzesänderungen vergrößert, etwa durch die Regelungen des §1901 a BGB mit der „Ermittlung des mutmaßlichen Willens“, zu Fragen zur Entscheidung über lebensverlängende Maßnahmen oder der Einführung des § 1906 a Abs.1 Ziffer 4 mit der Verpflichtung, durch eine direkte Einflussnahme "mit dem nötigen Zeitaufwand" zur Verhinderung von ärztlichen Zwangsmaßnahmen gegen den Klienten beizutragen.

Weitere Gründe, warum der zeitliche Aufwand für eine Betreuung gestiegen ist sind:

- die deutlich zugenommenen Mitwirkungspflichten bei der Beantragung von Sozialleistungen,
- die deutlich zugenommenen Berichtspflichten gegenüber den Aufsichtsbehörden.

Nicht zuletzt läutete die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland (2009) einen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik ein. Die Umsetzung der Konvention erfordert eine konsequente Verschiebung vom Paradigma der ersetzten Entscheidungsfindung zu einem Paradigma, das auf der unterstützten Entscheidungsfindung. Es ist erfreulich, dass im Qualitätsbericht nachdrücklich hervorgehoben wird, der unterstützten Entscheidungsfindung, also dem Unterstützungsprozess zur Herstellung und Sicherung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, mehr Wichtigkeit zu verleihen. Dabei werden Vorschläge definiert, dass das Thema sowohl konzeptionell-methodisch gezielt aufgegriffen werden sollte (Handlungsempfehlung 34), als auch die notwendigen zeitlichen Rahmenbedingungen dafür zur Verfügung gestellt zu bekommen (Handlungsempfehlung 35). Rechtliche Betreuer/innen nehmen diesen Ansatz bereits seit vielen Jahren ernst, obwohl das pauschalierte Vergütungssystem aktuell dazu verleitet, die im Rahmen der Betreuung notwendigen Beziehungs-, Beratungs-, Vermittlungs- und Aushandlungsprozesse zu reduzieren und stattdessen eher stellvertretend zu handeln. Die „verwaltende Betreuung“ ist im jetzigen System 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 und steht im deutlichen Widerspruch zu den Ansprüchen der UN-Behindertenrechtskonvention. Wenn der Ansatz der unterstützten Entscheidungsfindung ernst genommen werden will, muss dafür (u.a.) die notwendige Zeit dafür zur Verfügung gestellt werden!

4. Welche Rolle spielen „Ausnahmefälle“ (also Fälle mit besonderer zeitlicher Intensität) bei der Vergütung für Betreuer/innen?

Das Pauschalvergütungssystem ist seit 2005 nicht mehr angepasst worden und war auch schon bei der Einführung hoch umstritten.

Die jüngste Konferenz der Justizminister/innen ist allerdings ernsthaft der Ansicht, dass die bezahlte Zeit für die meisten Betreuungen ausreichend sei, es gäbe allenfalls eine geringe Anzahl von

Betreuungen, die wegen ihrer Besonderheiten einen erheblich höheren Zeitaufwand erfordern würden. 5% der Fälle („Ausnahmefälle“) würden das Gesamtbild angeblich stark verzerren¹⁷.

Die Einberechnung auch solcher vermeintlich seltener vorkommenden Ausnahmefälle in eine Pauschale würde nach Ansicht der Konferenz der Justizminister/innen zu Ungerechtigkeiten führen, da diejenigen ohne Bearbeitung solcher Fälle eine ungerechtfertigt hohe Vergütung erhalten würden.

Dieser Problematik widmet sich die Qualitätsstudie einen ganzen Abschnitt 7.4.2¹⁸. Ergebnis: Stunden, die häufig vorkommen und von verschiedenen Betreuer/innen als Einzelfälle dokumentiert wurden, können nicht ohne weiteres als unplausible Ausreißer betrachtet werden. Eine systematische und gravierende Überschätzung des monatlichen Zeitaufwands durch Einzelfälle ist damit widerlegt.

Insofern wäre es unseriös, wenn jetzt für diese 5 % eine eigene Fallgruppe geschaffen würde (wie soll die denn definiert werden?) und dann für die restlichen ein Mittelwert von 3,52 Std. angenommen wird (was immer noch 6,7 % mehr als die abrechenbaren 3,3 Std. ist).

Im Abschnitt 7.1.2¹⁹ wird eine Plausibilitätsbetrachtung durchgeführt, indem anhand der Deinert-Zahlen der zeitliche Aufwand für mittellose Klienten und Klientinnen zu 3,2 Stunden im Monat abgeschätzt wird. Darin wird ausschließlich auf Angaben der Länderjustizverwaltungen zurückgegriffen und auf keinerlei Angaben der Vergütungsempfänger. Diese 3,2 Stunden sind doch wohl in guter Übereinstimmung mit den 3,3 Stunden, die für alle Klient/innen aus den Selbsterfassungen der teilnehmenden Berufsbetreuer/innen für 7.910 Fälle (ggü. 1.808 im Jahre 2003) ermittelt wurden.

Mit gleicher Berechtigung könnten auch die Ausreißer nach unten herausgerechnet werden. Laut Tabelle 87 geben 5 % der Befragten einen Zeitaufwand von 0,6 Stunden (!) an²⁰. Wird diese Angabe analog der Berechnung in FN 16 des JuMiKo-Papiers „herausgerechnet“, ergibt sich ein Mittelwert von 4,28 Stunden.

Würden beide (die untersten und die obersten 5 % herausgerechnet), dann ergibt sich ein Mittelwert von 3,69 Stunden, also ein höherer Wert als der im Abschlussbericht angegebene von 3,3. Das heißt, die Ausreißer nach unten verzerren das Bild viel stärker nach unten als die Ausreißer nach oben.

5. Halten Sie das derzeitige Pauschalvergütungssystem im Grundsatz - unabhängig von der derzeitigen Vergütungshöhe und den derzeitigen Stundenansätzen - für erhaltenswert, oder wie könnte ein alternatives Vergütungssystem ausgestaltet werden?

Maßgeblich für die Auslegung der rechtlichen Vorgaben zur Betreuung im BGB, also vor allem die §§ 1896 ff. BGB, sind die gesetzlichen Vorgaben aus der UN-Behindertenrechtskonvention und hier vor allem der Art. 12. Danach genießen Menschen mit Behinderungen zu jeder Zeit und unter allen Umständen die volle Rechts- und Handlungsfähigkeit. Soweit sie in der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gehindert sind, haben sie Anspruch auf Unterstützung, das Recht ausüben zu können.

Daraus ergibt sich dann *als die Bearbeitungszeit beeinflussendes Kriterium innerhalb eines Vergütungssystems* die Unterstützung bei der Rechts- und Handlungsfähigkeit, bestehend vor allem

¹⁷ JuMiKo-Beschluss vom 6./7. Juni 2018, S. 6

¹⁸ Qualitätsstudie, S. 507 f.

¹⁹ Qualitätsstudie, S. 475 f.

²⁰ Qualitätsstudie, S. 475

aus den Komponenten Unterstützung bei der Entscheidungsfindung und Umsetzung der Entscheidung in Handlung. Im BGB heißt das „Besorgung von Angelegenheiten“.

Die Planbarkeit der Ausgaben insgesamt ist wahrscheinlich das entscheidende Argument auf Seiten der Länder, sich für eine pauschalierte Bezahlung der Betreuer/innen zu entscheiden. In den Ländern wird Betreuung bis heute vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Kostenbelastung gesehen. Inhalte spielen im derzeitigen System bislang nur eine untergeordnete Rolle und angesichts der eingangs beschriebenen Ansprüche ist das derzeitige Pauschalvergütungssystem nach Meinung des BdB *grundsätzlich zu reformieren*. Einige Beispiele der gegenwärtigen Probleme und falscher Ansätze des derzeitigen Vergütungssystems:

- Viele Einzelheiten sind im Gesetz nicht eindeutig geregelt. So sind aufgrund der jetzigen Regelung zahlreiche zeitraubende und teure Gerichtsverfahren durch mehrere Instanzen erforderlich um zu klären, ob eine Ausbildung oder eine Hochschulausbildung gem. § 4 Abs. 1 VBVG als vergütungssteigernd anzuerkennen ist oder ob eine bestimmte Wohnform als Heim im Sinne des § 5 Abs. 1 – 3 VBVG anzusehen ist.
- Fehlender Bezug zur Fachlichkeit der Betreuung.
- Das aktuelle Vergütungssystem regt nicht dazu an, im erforderlichen Umfang die Angelegenheiten der Klienten zu unterstützen. Unter finanziellen Gesichtspunkten ist das Gegenteil lukrativ. Finanziell belohnt wird der/die Betreuer/in, der/die wenig Arbeitszeit pro Klient/in aufwendet. Zeitaufwendige und mit viel Verantwortung einhergehende Betreuungen mögen fachlich spannend und herausfordernd sein, wirtschaftlich gesehen ist es eher eine Dummheit, derartige Fälle zu bearbeiten.
- Bezogen auf das geltende Vergütungssystem bedeutet dies, dass aus „Entscheidungen im Sinne von“ dann – wegen der Zeitersparnis – schnell, „Entscheidungen vermutlich im Sinne von“ werden und der Weg hin zu einer „Entscheidung für den Klienten, weil es das Beste für ihn ist“ ist dann nicht mehr weit weg (vgl. Qualitätsstudie).
- Das staatliche Interesse, die Kosten im Betreuungsbereich zu verringern, führt auch immer mehr dazu, dass minderqualifizierte Personen zu Betreuern bestellt werden. Insgesamt jedenfalls sind das keine Anreize, eine möglichst gute Betreuungsqualität abzuliefern. Wenn in Zukunft – so wie das aktuelle der Fall ist – die Vergütungssätze nur alle 10 bis 15 Jahre angepasst werden und dann diese Anpassung hinter der Entwicklung von Preisen für Waren und Dienstleistungen zurück bleibt, ist auch dieser Punkt im Ergebnis ein Faktor für weniger Qualität in der Betreuung.
- Unsere Mitglieder berichten uns häufig von Schwierigkeiten in Zusammenhang mit gegen einen Klienten oder dessen Erben festgesetzten bzw. festzusetzenden Vergütungsansprüchen. Erben müssen vor einer Festsetzung zunächst gefunden und angehört werden und sofern einem Betreuer nicht die Vermögenssorge übertragen wurde oder die Betreuung aufgehoben kann er sich die Vergütung nicht wie sonst üblich selbst dem Vermögen entnehmen sondern muss unter Umständen versuchen, seinen Anspruch im Wege der Zwangsvollstreckung durchzusetzen. Zum Teil bleiben solche Vollstreckungsversuche auch erfolglos, weil der (ehemalige) Klient das eigentlich für die Vergütung einzusetzende Geld inzwischen anderweitig ausgegeben hat. Das führt dazu, dass solche Vergütungsansprüche dann nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und mit viel zusätzlicher Arbeit durchgesetzt werden können. Vor dem Hintergrund, dass Betreuer ohnehin mit ihrer Arbeit in Vorleistung treten müssen und zudem – anders, als die meisten anderen Unternehmer – zu Beginn der Tätigkeit keine Sicherheiten verlangen können, ist dies nicht zumutbar. Wir schlagen deshalb vor, dass die Vergütung in Zukunft – unabhängig davon, ob die Stundenzahl für die Betreuung mittelloser oder nicht mittelloser Klienten in Ansatz zu bringen ist – grundsätzlich aus der Staatskasse gezahlt wird, die dann gem. den §§ 1836e, 1908i Abs. 1 BGB beim Betreuten Regress nehmen kann. Zum Beispiel bzgl. der Vergütung von Verfahrenspflegern wird dies gem. § 277 Abs. 5 Satz 1 FamFG schon jetzt so gehandhabt, ohne dass dies zu Problemen geführt hätte.

Der BdB beschäftigt sich bereits seit längerem mit der Erarbeitung eines Vorschlages für ein neues qualitätsorientiertes und leistungsgerechtes Vergütungssystem für beruflich tätige Betreuer/innen. Die Eckpunkte sollen im Folgenden genannt werden.

Ein neues Vergütungssystem sollte folgende Ziele berücksichtigen:

- den fachlichen, zeitlichen, personellen und sächlichen Aufwand für die Betreuungsführung decken (Bedarfsdeckung),
- einfach in der Anwendung sein und streitvermeidend wirken
- fallbezogene Besonderheiten berücksichtigen
- die Betreuungsqualität fördern
- der Fallkomplexität gerecht werden
- sich dynamisch an Entwicklungen im Betreuungsbereich anpassen und
- eine Planbarkeit bezüglich der zu erzielenden Umsätze ermöglichen

Ergänzend zum Vergütungssystem muss ein Stundensatz einheitlicher gebildet werden, der

- die eingebrachten materiellen und immateriellen Ressourcen des/der Betreuer/in widerspiegelt und
- der Bedeutung und Verantwortung, die die Betreuungsführung mit sich bringt, gerecht wird.

Das Vergütungssystem sollte hinsichtlich ihrer Ausarbeitung

- von einer unabhängigen Stelle
- auf wissenschaftlicher Basis
- unter Anwendung eines einheitlichen Bedarfsbemessungsmodells und
- Beteiligung der relevanten Verbände des Betreuungswesens

entwickelt, gepflegt und weiterentwickelt werden.

- Der Vergütungsanspruch soll – versehen mit einer Dynamisierungsregelung - gesetzlich geregelt sein.

6. Mit dem vom Deutschen Bundestag am 18. Mai 2017 beschlossenen Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitssorge und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung (Drucksache 18/12427) ist eine Erhöhung der Stundensätze um 15 Prozent vorgesehen. Halten Sie diese Anpassung für sachgerecht?

Der BdB verstand das im letzten Jahr eingebrachte Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der

Gesundheitssorge und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung um 15 Prozent (Drucksache 18/12427) als eine dringend notwendige Sofortmaßnahme. Es entsprach zumindest grundsätzlich unserer Forderung nach einer kurzfristigen Entlastung für ein wirtschaftliches Überleben bis zum Ende des Reformprozesses.

Wir halten eine solche Sofortmaßnahme nach wie vor für dringend erforderlich. Angesichts der nun vorliegenden Ergebnisse der Qualitätsstudie sowie der verstrichenen Zeit hält der BdB allerdings eine Sofortmaßnahme um deutlich mehr als 15% für erforderlich.

Tatsächlich befinden sich etliche Betreuungsvereine aber auch selbständige Berufsbetreuer in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Etliche Betreuungsvereine und selbständige Berufsbetreuer haben die Tätigkeit bereits aufgegeben und viele werden dies demnächst tun müssen oder werden sich wegen der schlechten finanziellen Bedingungen nach anderen beruflichen Möglichkeiten umsehen. Ausreichend qualifizierte Nachwuchskräfte sind in vielen Regionen kaum noch zu finden.

Daher ist es als sachdienlich zu kennzeichnen, kurzfristig eine einfach zu handhabende Erhöhung der Betreuervergütung vorzunehmen und im Anschluss unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Diskussion um die Qualität eine tiefer greifende Reform des Vergütungsrechts durchzuführen.

Denn zum jetzigen Zeitpunkt kann nicht gesagt werden, ob sich durch neue Vorgaben bzgl. der Qualität der Betreuungsarbeit neue Kosten (z.B. durch eine Fortbildungspflicht oder eine Pflicht, in geeigneten Fällen nach Möglichkeit auf eine - zeitintensive - unterstützte Entscheidungsfindung hinzuarbeiten) entstehen. Denn die die ISG-Studie zur Qualität hat ergeben, dass schon jetzt 24 % der geleisteten Arbeit von Berufsbetreuern nicht bezahlt wird. Sofern z.B. in geeigneten Fällen verpflichtend eine unterstützte Entscheidungsfindung gefordert werden sollte, müsste noch einmal deutlich mehr (ca. 25 %) Zeit investiert werden. Außerdem müssten die mit erhöhten Anforderungen an die Qualifikation von Berufsbetreuern verbundenen Kosten berücksichtigt werden.

Außerdem lässt sich bereits absehen, dass durch die Einführung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) mehr Arbeit auf Betreuer zukommt. Ähnliches gilt für die Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung. Diese Veränderungen müssen dann ebenfalls bei der Berechnung einer angemessenen Vergütung berücksichtigt werden müssten.

7. Wie sollte künftig die Bestellung/Zulassung und Aufsicht von Betreuer/innen erfolgen und welcher Ausbildungs-/Qualifikationsgrundlage bedarf es dazu?

Grundsätzlich ist der BdB der Meinung, dass das Thema „Qualifikationsanforderungen für berufliche Betreuer/innen“ ein lange politisch vernachlässigtes Thema ist und gleichzeitig elementar wichtig ist.

Nach Meinung des BdB sind verbindliche und überprüfbare Qualitätskriterien und fachliche Standards einzuführen, die eine gute Betreuung im Sinne einer Unterstützten Entscheidungsfindung definieren.

Der BdB ist der Ansicht, dass *kurzfristig* der Zugang zur Berufsbetreuung durch gesetzliche Zulassungskriterien geregelt werden muss. Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil – im weiteren Schritt: eine eigenständige betreuungsspezifische Ausbildung – muss als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um hohe Qualität zu gewährleisten. Ohne eine geeignete Qualifikation sollten neue Bewerber/innen zukünftig nicht mehr als Berufsbetreuer/innen eingesetzt werden, die hohe Verantwortung muss mit einem entsprechenden Qualifikationsniveau korrelieren.

Die Frage nach zentralen Qualifikationsanforderungen für berufliche Betreuer/innen ist in der Vergangenheit bereits intensiv vom BdB betrieben worden. Das wohl prominenteste Beispiel sind die Ergebnisse des Gesprächs „Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuer“ vom 09. August 2012 in

Kassel. In diesem wurden von den wichtigsten Verbänden im Betreuungswesen²¹ zentrale Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuer/innen verfasst²², die z.T. auch in die Empfehlungen für Betreuungsbehörden bei der Betreuerauswahl eingeflossen sind²³.

Die dargestellte kurzfristige Lösung erachtet der BdB jedoch als noch nicht vollständig und bezieht sich auf das aktuelle System der rechtlichen Betreuung mit ihrem verengten Qualitätsbegriff. Die juristischen Leitbegriffe, Definitionen und Anforderungen im Betreuungsrecht repräsentieren zwar wichtige Dimensionen der Betreuung, bieten allerdings keine fachliche Orientierung für die Betreuungstätigkeit. Der BdB macht sich stark für einen eigenständigen anerkannten Fachdiskurs rechtlicher Betreuung, der die soziale Dimension betreuungsrechtlicher Praxis miteinbezieht und der auf sozialarbeitswissenschaftlicher Grundlage die berufsspezifischen Methoden und Verfahren definiert, die ihrerseits wieder in die Qualitätsanforderungen für berufliche Betreuung einfließen muss.

Der BdB setzt sich daher dafür ein, dass *mittel- bis langfristig* eine auf Fachlichkeit fußende Berufsaufsicht im Rahmen einer Betreuerkammer zentrale Qualitätsthemen übernehmen soll. Die allgemeinen Maßstäbe der §§ 1896 ff. BGB sind berufsrechtlich zu konkretisieren und eine Betreuerkammer zu errichten, die den Zweck verfolgt, den rechtlichen Rahmen für die berufliche Ausübung der Betreuer Tätigkeit auf ein neues Qualitätsniveau zu heben und der Kammer dabei zentrale Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung zuzuweisen. Berufskammern dienen vor allem der Durchsetzung der Einhaltung fachlicher Standards. Dabei soll die Berufsaufsicht nicht nur die Einhaltung der sachgerechten Betreuung sichern, sondern auch dem Fortkommen des Berufsstandes selbst, in dem dadurch Qualitätsstandards festgeschrieben, gesichert und fortentwickelt wird.

Weiterführend: Frage 8.

8. Welche Rolle spielt das Ehrenamt hinsichtlich der beruflich tätigen Betreuer/innen?

Das Ehrenamt ist ein wichtiger und unabdingbarer Baustein der Betreuungslandschaft. Die Mehrzahl aller rechtlichen Betreuungen wird ehrenamtlich ausgeübt, vorwiegend durch nahestehende Personen, aber auch von engagierten Bürger/innen. Der BdB steht für eine konsequente Förderung des Ehrenamts. Die verbreitete Annahme allerdings, Betreuung sei im Kern eine Aufgabe für Ehrenamtliche und das Festhalten am Primat des Ehrenamtes (§ 1897 Abs. 6 BGB) sieht der BdB äußerst kritisch. Die Justizminister/innen der Länder sind in ihrem aktuellen Beschluss vom 6. und 7. Juni 2018 ernsthaft der Ansicht, dass JEDER Betreuung könne, der seine eigenen Angelegenheiten im Griff hat! An diesem Leitbild gelte es – laut Beschluss – festzuhalten²⁴.

Damit wird jede Bemühung um Qualität, Professionalisierung und letztlich auch Vergütung der Betreuung, wie sie auch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in dem jetzt gerade beginnenden Diskussionsprozess anstrebt, konterkariert. Das Leitbild des Vorrangs der ehrenamtlichen Betreuung (§ 1897 Abs. 6 BGB) wird erneut als Rechtfertigung einer bewusst stagnierenden Professionsentwicklung der Berufsbetreuung herangezogen.

Der Anteil der beruflich geführten Betreuungen wächst seit Jahrzehnten trotz intensiver Bemühungen des Gesetzgebers, während wir gleichzeitig einen Anstieg psychiatrischer und

²¹ Bundesverband der Berufsbetreuer/innen (BdB e.V.), Betreuungsgerichtstag (BGT e.V.), Bundesverband freier Berufsbetreuer (BVF e.V.), Bundeskonferenz der Betreuungsvereine (BuKo)

²² https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=247

²³ Vgl. hierzu Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, „Überarbeitete Empfehlungen für Betreuungsbehörden bei der Betreuerauswahl. Anforderungen an rechtliche Betreuer und Aufgaben der überörtlichen und örtlichen Betreuungsbehörden bei der Betreuerauswahl“, Januar 2017 (Empfehlungen DLT, DST, BAGüS)

²⁴ JuMiKo-Beschluss vom 6./7. Juni 2018, S. 9

demenzieller Erkrankungen bei gleichzeitiger Erosion familiärer Kontexte erleben, die Zunahme komplexer Fallkonstellationen, die fortschreitende Bürokratisierung in allen Lebensbereichen usw. Die private Sorge kann nicht mehr als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt werden und eine Umkehr dieser Entwicklung ist nicht absehbar.

Es gibt einen wesentlichen Unterschied zwischen der Besorgung der eigenen Angelegenheiten und der Unterstützung von Menschen mit schweren Behinderungen und psychischen Erkrankungen bei der Besorgung ihrer Angelegenheiten. In der beruflichen Betreuungsarbeit ergeben sich viele komplexe Probleme, die im Alltagsleben eines durchschnittlichen Bürgers nicht vorkommen. Auseinandersetzungen mit Kostenträgern, die Suche nach geeigneten Therapien und anderen Hilfsangeboten, Probleme in Zusammenhang mit Suchterkrankungen usw. sind nicht immer etwas, was jeder Bürger auch für sich regeln muss und deshalb ohne besondere Kenntnisse erledigen kann.

In bestimmten Fällen mag der vorherige persönliche Kontakt einen Ausgleich für die fehlende Fachlichkeit schaffen. Der Angehörige kennt – im Gegensatz zu einem/einer Berufsbetreuer/in – den Betroffenen, sein Lebensmodell und seine grundlegenden Einstellungen zum Leben und zu bestimmten Themen. Das reicht aber nicht für kompliziertere Betreuungen oder Fragestellungen, z.B. im Fall von Suchterkrankungen, akuter Psychosen usw. Hier ist Fachwissen gefragt, um überhaupt Zugang zum Klienten bzw. der Klientin finden zu können.

Nicht zuletzt ist eine Betreuung nach heutigem Verständnis kein ersetzendes Handeln (mehr). Betreuung ist (bzw. soll sein) ein „System der unterstützten Entscheidungsfindung“. Betreuer/innen müssen deshalb auch gelernt haben, Zugang zu psychisch erkrankten Menschen zu gewinnen, um deren Wohl und Wünsche erkennen und ihre Handlungen daran ausrichten zu können. Diese Fähigkeit dürften nicht viele Bürger/innen aufgrund ihres Alltagslebens quasi „von selbst“ mitbringen. Auch ist Fachwissen nötig, um in bestimmten Fallkonstellationen im Interesse der Klient/innen arbeiten zu können (z.B.: Entscheidungen am Lebensende, Entscheidungen in Zusammenhang mit Zwangsbehandlungen u. a.).

Es bleibt die Frage: Auch wenn bspw. Erzieher/innen vielleicht Kinder mögen, eine intensive Babysitter-Vergangenheit hinter sich haben, selbst einmal Kinder waren oder womöglich Eltern sind – sie müssen trotz aller persönlicher Erfahrungen eine Ausbildung bzw. Studium absolvieren, um eine professionelle Betreuung von Kindern zu gewährleisten. Ähnliches gilt für Altenpfleger/innen, Sozialarbeiter/innen usw. Warum soll das bei Berufsbetreuung anders sein?

Das Argument, ehrenamtlicher Betreuung sei es nicht zuzumuten, dass über bestehende rechtliche Regelungen des Betreuungsgesetzes Qualitätsanforderungen abverlangt werden, widerspricht den individuellen Menschenrechten. Es bedarf keiner formalen Bevorzugung oder Verhinderung von ehrenamtlicher oder hauptamtlicher Betreuung. Klientinnen und Klienten haben das individuelle Recht auf einen transparenten und professionellen Betreuungsprozess, der verbindlich nach überprüfbaren Maßstäben zu gestalten ist – unabhängig davon, ob die Betreuung beruflich oder ehrenamtlich geführt wird. Der Anspruch bleibt derselbe: eine nach den Maßstäben der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtete Betreuung.

Professionalität schafft die Voraussetzung, Qualität verbindlich zu definieren und Verfahren und Standards zu etablieren. Nur die professionelle Betreuung als Kern von Betreuung stellt die Entwicklung und Qualitätssicherung sicher und bedeutet, die Menschenrechte der betroffenen Menschen konsequent zu schützen, zu achten und zu fördern. Dass eine Anerkennung einer Profession dem Ehrenamt schade, ist sachlich falsch. Das Gegenteil ist der Fall. Andere Bereiche, die im Profi-Ehrenamt-Mix arbeiten, machen es vor. In der Pflege z.B. werden die vorhandenen Ressourcen unter professioneller Anleitung genutzt. Ehrenamt braucht die Unterstützung professioneller Betreuung. Die Behauptung, dass eine Anerkennung einer Profession dem Ehrenamt schadet, erscheint vielmehr ein interessengeleitetes denn ein belegbares Argument zu sein.

Die ehrenamtliche Betreuung bliebe im Zuge einer konsequenten Professionalisierung der Berufsbetreuung weiterhin ein unabdingbar wichtiges Element der Betreuungslandschaft, bildet aber

nicht den Kern der Betreuung, sondern erfährt durch die professionelle Berufsbetreuung Unterstützung bei der Einhaltung von Qualitätsstandards.

Der Grundsatz der Subsidiarität erschöpft sich nicht in der rechtlich verbindlichen Vorgabe eines Vorrang- bzw. Nachrangverhältnisses. Vielmehr schließt er auch die Verpflichtung der höheren Ebene ein, die niedere Ebene – auch durch entsprechende Unterstützung – ggf. in den Stand zu versetzen, die ihr zufallenden Aufgaben zu lösen.

Es geht um ein sinnvolles und qualitätsstiftendes Miteinander von ehrenamtlicher und beruflicher Betreuung. Dafür ist eine nachhaltige und zuverlässige Ausstattung der Betreuungsvereine unabdingbar. Der Trend ist allerdings ein anderer. Faktisch behindert die Förderpolitik vieler Länder und Kommunen seit Einführung der rechtlichen Betreuung die planmäßige Gewinnung und Unterstützung der Ehrenamtlichen.

Damit ehrenamtliche Betreuung qualitativ geleistet werden kann, bedarf es im Interesse der Klient/innen einer gut ausgebauten Begleitung, Beratung und sonstiger Unterstützungsangebote für ehrenamtlich tätige Betreuer/innen. In dieser Hinsicht muss eine qualifizierte Einführung und Anleitung ehrenamtlicher Betreuer/innen, gerade auch von Familienangehörigen, gesichert sein. Unter jetzigen Bedingungen sind die zuständigen Betreuungsvereine weder flächendeckend, noch von der Ausstattung her dazu in der Lage.

Auch ist die sog. „Tandembetreuung“ auszubauen und auch über „automatische“ Tandembetreuungen aufgrund von bestimmten Gründen nachzudenken (bspw. bei schweren Grundrechtseingriffen).

Nur mit einer Anerkennung der professionellen Betreuung als Kern der Betreuung wird ehrenamtliche Betreuung nachhaltig unterstützt werden können bei gleichzeitiger Beachtung und Förderung der individuellen Menschenrechte der betroffenen Menschen.

Allerdings nutzt die gesamte Qualitäts- und Professionsdebatte nichts, ohne die dafür tauglichen Rahmenbedingungen.

9. Was ist Ihr Verständnis von Qualität in der rechtlichen Betreuung und wie kann diese gesichert werden?

Nicht erst angesichts der Ergebnisse der Qualitätsstudie wird deutlich, dass eine umfassende Weiterentwicklung des Betreuungsrechts notwendig ist. Klient/innen haben das individuelle Recht auf einen transparenten und professionellen Betreuungsprozess, der verbindlich nach überprüfbaren Maßstäben zu gestalten ist – unabhängig davon, ob die Betreuung beruflich oder ehrenamtlich geführt wird. Der Anspruch bleibt derselbe: eine nach den Maßstäben der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtete Betreuung.

Folgende Aspekte sieht der BdB dabei essenziell:

Professionalisierung des Berufs Betreuung!

Der BdB fordert seit Langem, dass Betreuung **Profession** werden muss. Professionalität schafft die Voraussetzung, Qualität verbindlich zu definieren und Verfahren und Standards zu etablieren. Fachlichkeit und Qualität müssen durchgängig zur Grundlage der Berufsausübung werden.

Momentan können sich Menschen nicht darauf verlassen, eine gute und bedarfsgerechte Unterstützung zu erhalten. Es gibt keine verbindlichen Qualitätskriterien und Expertenstandards. Personen mit Unterstützungsbedarf können unter den aktuellen Umständen nur hoffen, in den

Genuss einer qualifizierten Betreuung zu kommen, die im Sinne des § 1901 BGB die individuellen Potenziale einer selbstbestimmten Lebensgestaltung erfasst und fördert.

Die Berufsinhaber/innen haben diese Situation nicht zu verantworten. Im Gegenteil: Viele tausende Berufsbetreuer/innen leisten unter belastenden Rahmenbedingungen nachweislich qualitativ hochwertige Arbeit. Die Ergebnisse des Qualitätsberichts belegen dies. Trotz alledem äußern sich die Justizminister/innen der Bundesländer in der bereits genannten Konferenz gegenteilig: es seien keine über Grundkenntnisse des Betreuungsrechts hinausgehende Qualifikationsanforderungen an Betreuerinnen und Betreuer zu stellen. Erforderlich sei in diesem nur „die Befähigung, die Wünsche und Bedürfnisse des Betreuten zu ermitteln“²⁵. Optional könne es im Einzelfall positiv sein, wenn über (sozial-)rechtliche, medizinische oder organisatorische Kenntnisse verfügt werden. Diese werden in dem Beschluss allerdings nur unter dem Gesichtspunkt gesehen, dass so im Interesse des Klienten staatliche Hilfsangebote besser vermittelt werden können.

Diese Verengung der notwendigen Kenntnisse beruflicher Betreuung sowie das inhaltlich falsche verengte Verständnis von Betreuung als reine Rechtsfürsorge gehen an den Erfordernissen der Praxis vollkommen vorbei. Dabei wurde schon früh diskutiert, dass das geltende Betreuungsrecht seinen Zielen nicht in ausreichendem Maße gerecht wird. Betreuung kann nicht nur als ein zivilrechtliches Rechtsverhältnis begriffen werden, in dem eine Person für eine andere Geschäfte zu besorgen hat. Rechtliche Handlungen sind nur ein Nebenaspekt von Betreuung. Willenserkundung, Förderung einer selbstständigen Gestaltung der Rechtsbeziehungen, Unterstützung bei der Umsetzung individueller Präferenzen und Entscheidungen gegenüber möglichen Vertragspartnern erfordern Kompetenzen in der Beratung, Sozialdiagnostik und der Steuerung sozialer Systeme. „Rechtlich“ ist allenfalls das Ziel aber nicht der Weg dorthin und erfordert auf Seiten der Betreuung Aktivitäten, die den Rahmen des im Zivilrecht Regelbaren sprengen.

Der rechtliche Diskurs über Betreuung muss um die soziale Dimension betreuungsrechtlicher Praxis erweitert werden – hin zu einem eigenständigen professionellen Fachdiskurs, der auf sozialarbeitswissenschaftlicher Grundlage die berufsspezifischen Methoden und Verfahren definiert, der Orientierung für die Betreuungstätigkeit schafft und v.a. *alle* relevanten Dimensionen betreuerischer Funktionen miteinschließt. Die Ausübung professioneller beruflicher Betreuung benötigt eine wissenschaftliche Beschreibungs- und Erklärungsbasis und damit wissenschaftsbegründete Arbeitsweisen/Methoden.

Es soll ein kurzer Überblick nur über einige haftungsrechtliche Entscheidungen aufgezeigt werden, in denen erhebliche Anforderungen an Berufsbetreuer/innen gestellt werden. Danach wird von beruflich tätigen Betreuerinnen und Betreuern u.a. folgendes verlangt:

- Nachprüfung von Sachverständigengutachten,²⁶
 - Kenntnis von Rechtsmittel- und Antragsfristen,²⁷
 - Beurteilung der Erfolgsaussichten eines Zivilprozesses,²⁸
 - Beurteilung, ob eine Betreuung aufgehoben werden kann bzw. ob der Aufgabenkreis erweitert werden muss oder eingeschränkt werden kann bzw. ob ein Einwilligungsvorbehalt erforderlich ist (§ 1901 Abs. 5 BGB),
 - Berücksichtigung der Wünsche des betreuten Menschen, wobei aber Grenzen bestehen.²⁹
- Betreuer/innen müssen dazu in der Lage sein, auch zu schwer psychisch kranken Menschen Kontakt aufzubauen und beurteilen zu können, ob es sich um einen beachtlichen oder aufgrund einer krankheitsbedingten Fehleinschätzung beruhenden Wunsch handelt,

²⁵ JuMiKo-Beschluss vom 6./7. Juni 2018, S. 8

²⁶ BGH, FamRZ 1983, 1220

²⁷ BSG, BtPrax 2003, 172

²⁸ OLG Hamburg, NJW 1960, 1207

²⁹ BGH, Beschl. XII ZR 77/06 v. 22.7.2009, BtPrax 2009, 290

- Einhalten der Besprechungspflicht und der Rehabilitationspflicht (§ 1901 Abs. 3 Satz 3, Absatz 4 BGB) wobei es auf der Hand liegt, dass für eine angemessene und sinnvolle Kommunikation mit einem psychisch erkrankten Menschen besondere Kenntnisse und für die Erfüllung der Rehabilitationspflicht Kenntnisse der verschiedenen Krankheitsbilder und der Behandlungsmöglichkeiten erforderlich sind,
- Kenntnisse über Anlagemöglichkeiten und die damit verbundenen Ertragsmöglichkeiten und Risiken,³⁰ wobei eine gerichtliche Genehmigung die Betreuer/innen haftungsrechtlich nicht entlastet, die Verantwortung liegt letztlich also alleine bei den Betreuerinnen und Betreuern,³¹
- arbeitsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Kenntnisse, sofern stellvertretend eine Pflegekraft beschäftigt wird,
- Kenntnisse über sozialrechtliche Ansprüche aller Art.³²

Diese Auflistung ließe sich beliebig fortsetzen. Sie zeigt aber, dass beruflich tätige Betreuer/innen in vielen Bereichen neben betreuungsrechtlichen Grundkenntnissen auch Spezialwissen benötigen.

Die ehrenamtliche Betreuung bleibt ein unabdingbar wichtiges Element der Betreuungslandschaft, bildet aber nicht den Kern der Betreuung, sondern erfährt durch die professionelle Berufsbetreuung Unterstützung bei der Einhaltung von Qualitätsstandards.

Dieses nachhaltige politische Desinteresse an den Professionalisierungstendenzen in der rechtlichen Betreuung erstaunt, vergegenwärtigt man sich die hohen moralischen und fachlichen Anforderungen, die an eine rechtliche Betreuung gekoppelt sind: Betreuung schützt die Menschenwürde in Situationen großer Verletzlichkeit, trifft sensible Entscheidungen über Eingriffe in die Freiheitsrechte und organisiert, plant und kontrolliert komplexe Unterstützungsprozesse. Wir reden hier von nichts anderem als von individuellen Menschenrechten, die der Gesetzgeber vernachlässigt oder – mit Blick auf das Ehrenamtprimat – ins „Private“, also „Unsichtbare“ verdrängen will.

Der BdB hat frühzeitig die Notwendigkeit einer Professionalisierung erkannt und sieht Fachlichkeit und Qualität immer mit einem Atemzug. Die Entwicklung einer Profession gewährleistet Qualität durch Systematisierung und Fortentwicklung des Fachwissens. Die methodische Kompetenz ist dabei das entscheidende Mittel, das die professionelle Zusammenarbeit mit Klientinnen und Klienten ermöglicht und die Deckung des Besorgungsbedarfs steuert. Als Grundlage für das berufliche Handeln von Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuern hat der BdB die Methode des **Betreuungsmanagements** entwickelt, das die fachlich-methodischen Anforderungen an den Beruf abbildet und auf der Methode des Case Managements basiert³³. Die im Betreuungsmanagement abgebildete Fachlichkeit befindet sich momentan in der Weiterentwicklung und auf Grundlage der Besorgungstheorie wird das Besorgungsmanagement entwickelt. Das Konzept der unterstützten Entscheidungsfindung ist dabei integraler Bestandteil.

Fachliche Standards sind dabei weitere wichtige Qualitätskriterien professioneller beruflicher Betreuung. Sie sind vereinheitlichte, weithin anerkannte, nachvollziehbare und überprüfbare Handlungsweisen und Regeln zur Leistungserstellung und schaffen Transparenz und Professionalität für alle Beteiligten der Betreuungspraxis. Der BdB entwickelt zu zentralen und besonders bedeutsamen Betreuungssituationen fachliche Standards. Im Besonderen arbeitet der BdB zurzeit an

³⁰ siehe dazu Deinert/Lütgens/Meier, Die Haftung des Betreuers, Rn. 753 ff

³¹ Deinert/Lütgens/Meier, aaO, Rn. 769 ff

³² siehe z.B. LG Berlin, BtPrax 2001, 215 sowie LG Köln, FamRZ 2006, 1874; zur Pflicht, für ausreichenden Krankenversicherungsschutz zu sorgen BSG BtPrax 2003, 172

³³ Vgl. Roder, Angela (2008): Die Professionalisierung des Berufs „Rechtliche Betreuung“ durch das Case Management. Bdbaspekte, Ausgabe 72 | 2008, S. 29-31.

Standards zur Vermeidung von Zwangsbehandlungen, die das betreuerische Handeln vor allem auch in menschenrechtlicher Hinsicht absichern³⁴.

Die faktische und immer umfassendere Übertragung von Fremdverantwortung auf Betreuerinnen und Betreuer erfordert professionelles Handeln, die mit Instrumenten und Maßnahmen auf Grundlage rechtlicher Vorschriften zu erreichen ist

Für grundsätzliche Reformvorschläge i.S. der UN-Behindertenrechtskonvention, siehe Frage 9.

Berufszulassung verbindlich regeln!

(Weiterführend: Frage 6)

Nach derzeitiger Gesetzeslage kann immer noch jede/r Erwachsene/r (theoretisch auch eine Person ohne jede Ausbildung) als Berufsbetreuer/in eingesetzt werden. Der BdB ist der Ansicht, dass der Zugang zur Berufsbetreuung durch gesetzliche Zulassungskriterien geregelt werden muss. Ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil – im weiteren Schritt: eine eigenständige betreuungsspezifische Ausbildung – muss als Eingangsvoraussetzung festgelegt werden, um hohe Qualität zu gewährleisten. Ohne eine geeignete Qualifikation sollten neue Bewerber/innen zukünftig nicht mehr als Berufsbetreuer/innen eingesetzt werden, die hohe Verantwortung muss mit einem entsprechenden Qualifikationsniveau korrelieren.

Der BdB fordert:

- Ohne nachweisbare und für die Führung von Betreuungen nutzbare Fachkenntnisse dürfen neue Bewerber nicht mehr als Berufsbetreuer eingesetzt werden. 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.
- Für bereits als Berufsbetreuer tätige Personen muss es Bestandsschutz geben; sie sollten auch die Möglichkeit erhalten, sich durch eine sogenannte Nachqualifizierung den neuen Bedingungen anzupassen (entsprechend der inzwischen ausgelaufenen Regelung in § 11 VBVG, die in Zusammenhang mit einer früheren Reform des Vergütungsrechts geschaffen wurde),
- Bei der Einordnung in die Vergütungsstufen des § 4 VBVG darf dabei nicht mehr alleine auf die Art der Ausbildung abgestellt werden, dabei müssen auch absolvierte Praktika und die Teilnahme an Schulungen berücksichtigt werden,
- Am Ende der Entwicklung soll eine gesetzliche Regelung der Berufszulassung (auf der Grundlage eines Hochschulstudiums) und der Berufsausübung stehen - also ein Berufsgesetz.

Schaffung einer unabhängigen Fachaufsicht!

(Weiterführend: Frage 6)

Es bedarf zur Sicherung der Qualität in der Betreuung unbedingt eine fachlich fundierte Zugangssteuerung. Die hohe Verantwortung der Betreuer/innen muss mit einem entsprechend hohen Qualifikationsniveau korrelieren. Ebenso muss eine sachgerechte Fachaufsicht gewährleistet werden. Der BdB verfolgt dabei den Lösungsansatz der Gründung einer **Bundeskammer für Berufsbetreuer/innen**. Eine qualifizierte Aufgabenwahrnehmung gebietet die Einhaltung einer berufsspezifischen Sorgfalt und die Anwendung wissenschaftlich fundierter Methoden. Sie kann im

³⁴ Vgl. Roder, Angela (2015): Die Entwicklung fachlicher Standards: Dem Beruf eine Visitenkarte verleihen. Kompass. Fachzeitschrift für Betreuungsmanagement, Ausgabe 1/2015, S. 21-27.

Einzelnen weder vom Gesetzgeber definiert noch von staatlichen Instanzen entwickelt und beaufsichtigt werden. Die Betreuungsgerichte sind unverzichtbare Kontrollinstanzen des Rechtsstaates in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen. Eine fachliche Kontrolle der Berufsausübung können sie allerdings nicht leisten, das ist weder ihre Aufgabe noch verfügen sie über die erforderlichen Fachkenntnisse.

Die Berufsangehörigen selbst sind nach Meinung des BdB am besten in der Lage, die konkreten Anforderungen der beruflichen Praxis zu beurteilen, die erforderliche Fachlichkeit aus der Praxis heraus zu entwickeln, berufsständischen Normen zu definieren und die Berufsausübung fachlich zu beaufsichtigen. Eine Berufskammer würde den rechtlichen Rahmen für die berufliche Ausübung der Betreuer Tätigkeit auf ein neues Qualitätsniveau heben und ihr dabei zentrale Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung zuzuweisen.

Angemessene Stundensätze!

(Weiterführend: Frage 1)

Eine angemessene Vergütung stellt ein wichtiger Aspekt der Qualität der Betreuung dar. Die Vergütungspauschalen für beruflich tätige Betreuer/innen müssen nach 10 Jahren erhöht werden, um Qualitätseinbußen durch steigende Fallzahlen und chronische Arbeitsüberlastung zu verhindern. Die Fallzahl ist der einzige betriebswirtschaftliche Parameter, den selbstständige Berufsbetreuer/innen beeinflussen können, um die steigenden Kosten bei unveränderter Vergütung zu kompensieren.

Der BdB greift die Argumentation des Qualitätsberichts auf und fordert eine Erhöhung der Stundensätze um 25%, d.h. in der höchsten Vergütungsgruppe von derzeit 44,- Euro auf 55,- Euro, die übrigen Vergütungsgruppen entsprechend.

Genügend Zeit für die Klient/innen!

(Weiterführend: Frage 1)

In der Debatte um Qualität in der rechtlichen Betreuung ist das Thema ebenfalls zentral und es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass genügend Zeit pro Betreuungsfall ein wichtiger Faktor für Betreuungsqualität ist. Die Stundenkontingente pro Betreuungsfall sind seit 01.07.2005 pauschaliert und wurden seitdem nicht mehr erhöht.

Die Zeitbudgeterhebung des Qualitätsberichts ergab für den tatsächlichen Zeitaufwand über alle Betreuungen einen Mittelwert von 4,1 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat, bei voller Berücksichtigung von Mitarbeiterstunden sogar 4,4 Stunden. Der Mittelwert des derzeit vergüteten Zeitaufwands liegt demgegenüber bei 3,3 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat. Dies ergibt eine Differenz von 24% im Durchschnitt.

Um die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs- und Aushandlungsprozesse im Rahmen einer persönlichen und rehabilitativen Betreuungsarbeit zu ermöglichen, muss das Zeitbudget deutlich erhöht werden, um Qualitätseinbußen und chronische Arbeitsüberlastung zu verhindern.

Die fachliche Qualifizierung Ehrenamtlicher sicherstellen!

(Weiterführend: Frage 5)

Das Ehrenamt ist ein wichtiger und unabdingbarer Baustein der Betreuungslandschaft. Damit ehrenamtliche Betreuung qualitativ geleistet werden kann, bedarf es im Interesse der Betreuten einer gut ausgebauten Begleitung, Beratung und sonstiger Unterstützungsangebote für ehrenamtlich

tätige Betreuer/innen. In dieser Hinsicht muss eine qualifizierte Einführung und Anleitung ehrenamtlicher Betreuer/innen, gerade auch von Familienangehörigen, gesichert sein.

Faktisch behindert die Förderpolitik vieler Länder und Kommunen seit Einführung der rechtlichen Betreuung die planmäßige Gewinnung und Unterstützung der Ehrenamtlichen.

Der BdB fordert die Bereitstellung der entsprechenden Ressourcen für die erforderlichen Einführungsangebote bzw. Beratungsstrukturen. Gleichzeitig sollten angesichts der Risiken einer nicht angemessenen Betreuungsarbeit für die betroffenen Personen wirkungsvolle Anreize für die Teilnahme aller ehrenamtlichen Betreuer/innen an regelmäßigen Beratungs- bzw. Reflexionsangeboten etabliert werden. Hierfür müssen die Betreuungsvereine angemessen und nachhaltig ausgestattet werden.

Der BdB fordert die Neustrukturierung und Vereinheitlichung der Fördermittel der Länder. Hierfür schlägt der BdB ein Dreistufenmodell vor, das eine Basisförderung, Leistungsvereinbarungen und ein Prämiensystem vorsieht.

10. Welche Reformvorschläge gibt es, das Betreuungsrecht konsequenter i.S. der UN-Behindertenrechtskonvention zu verändern?

Der sogenannte „Paradigmenwechsel“ in der Behindertenpolitik wird oft als veränderte Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen beschrieben, die als Subjekte und nicht mehr als Objekte gesehen werden. Dies bedeutet eine Abkehr von der Wohltätigkeit hin zu einem rechtbasierenden Ansatz, also vom Paternalismus hin zur Ermächtigung. Gleichzeitig ist er auch als Wandel vom Entzug der Rechtsfähigkeit hin zum Recht auf Unterstützung bei der Ausübung der Rechtsfähigkeit zu sehen.

Alle Bundesregierungen beteuerten seit der Ratifizierung 2009 eine vollständige Konformität des Betreuungsrechts mit der Konvention. Der Wandel vom Entzug der Rechtsfähigkeit hin zum Recht auf Unterstützung bei der Ausübung der Rechtsfähigkeit sieht aber indes anders aus.

Zuletzt hat auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen das System der Betreuung grundsätzlich in Frage gestellt. „Der Ausschuss ist besorgt über die Unvereinbarkeit des im deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) festgelegten und geregelten Instruments der rechtlichen Betreuung mit dem Übereinkommen.“ Die rechtliche Betreuung sei vertretungsorientiert und müsse in ein System der unterstützten Entscheidungsfindung überführt werden. Professionelle Qualitätsstandards sind hierfür zu entwickeln³⁵.

Der BdB sieht sich angesichts der Ergebnisse des Qualitätsberichts bestärkt, eine **echte Strukturreform** zu fordern, weil das geltende Recht und seine Umsetzung erhebliche Mängel aufweisen, die nur durch eine grundlegende Weiterentwicklung beseitigt werden können. Grundrechtliche Einschränkungen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren und niedrighschwellige Unterstützungswege zur Realisierung von Rechts- und Handlungsfähigkeit auszubauen.

Das gegenwärtige System der hierzulande vorhandenen *selbstbeauftragten Unterstützungsformen* bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit (v.a. Vorsorgevollmachten) ist nach Meinung des BdB lückenhaft. Zu diesem Ergebnis kommt u.a. auch der Fachausschuss „Freiheits- und Schutzrechte“ im jüngst veröffentlichten Positionspapier „Das deutsche Betreuungsrecht im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention“ der Staatlichen Koordinierungsstelle nach Art. 33 UN-BRK³⁶.

³⁵ Vgl. Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, Abs. 25-26

³⁶ Vgl. Staatliche Koordinierungsstelle nach Artikel 33 UN-Behindertenrechtskonvention 2017: Das deutsche Betreuungsrecht im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention, S. 14

In Deutschland gibt es weder eine barrierefreie Vollmacht, vergleichbar mit den Kanadischen Vertretungsvereinbarungen (representation agreements)³⁷ noch existieren Programme zur unterstützten Entscheidung unabhängig von der gesetzlichen Vertretung – vergleichbar mit dem Angebot Persönlicher Ombud (PO) für psychiatrische Patienten in der Schwedischen Provinz Skåne³⁸.

Selbstbeauftragte Unterstützung bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit ist überdies ein Thema, dass nicht nur im Außenverhältnis der Betreuung zu suchen ist (Stichwort: Betreuungsvermeidung, andere Hilfen), sondern im gleichen Zuge auch im Innenverhältnis.

Das Erforderlichkeitsprinzip im *Außenverhältnis* der rechtlichen Betreuung funktioniert nicht, weil andere Hilfen in manchen Fällen nicht zur Verfügung stehen und die Unterstützung der Rechts- und Handlungsfähigkeit im Rahmen der rechtlichen Betreuung unumgänglich mit der gesetzlichen Vertretung verbunden ist.

Aber auch das Erforderlichkeitsprinzip im *Innenverhältnis* der Betreuung – der Vorrang der Beratung und Unterstützung vor Stellvertretung oder Einwilligungsvorbehalt – kann nicht funktionieren, weil die fachlichen Grundlagen und systematischen Verfahrensweisen einer qualifizierten Unterstützung und Beratung bislang nicht institutionalisiert wurden.

Das Modell der selbstmandatierten Unterstützung

Der BdB setzt sich für eine konsequente Weiterentwicklung des Betreuungsrechts ein und hat in diesem Rahmen das Modell der „selbstmandatierten Unterstützung“³⁹ erarbeitet – eines, dass das Recht auf Selbstbestimmung der betroffenen Menschen ernster nimmt und im Sinne der unterstützten Entscheidungsfindung Einschränkungen fundamentaler Menschenrechte auf ein Mindestmaß reduzieren würde.

Die selbstmandatierte Unterstützung – als Erweiterung zur gängigen Betreuung gedacht – bedeutet die Schaffung eines der rechtlichen Betreuung vorgelagerten bzw. gleichartigen selbstmandatierten Systems, als 4. Säule im Betreuungsrecht! Entscheidender Unterschied zum herkömmlichen – aber damit nicht überflüssigen – System ist dabei der *Zugang*, der im Sinne des Gebots des milderen Mittels als eine niedrighschwellige Form der Unterstützung bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gesehen werden kann.

Der BdB hält das Konzept selbstmandatierten Unterstützung für einen notwendigen Schritt, dem menschenrechtlichen Paradigma in der rechtlichen Betreuung gerechter zu werden und böte dem Grunde nach den fachlichen Rahmen, um die Ziele des Modellprojektes der zeitlich begrenzten Fallverantwortung zu erreichen.

Die Idee der differenzierten Mandatierung

Der BdB ist der Meinung, dass ein vermuteter oder festgestellter *Betreuungsbedarf* mit den Möglichkeiten der Beratung, Unterstützung und Vertretung gedeckt werden kann. Ein *Vertretungsbedarf* zur Erledigung von Angelegenheiten einer Klient/in allein ist *kein* hinreichender Grund, eine gesetzliche Vertretungsmacht zu verleihen. Die Achtung und Förderung der Selbstbestimmung erfordert zunächst die Möglichkeit einer Beauftragung durch den/die Klient/in.

³⁷ Vgl. Vereinte Nationen 2007: Von Ausgrenzung zu Gleichberechtigung. Deutsche Übersetzung des Handbuchs der Vereinten Nationen und der Interparlamentarischen Union. Herausgegeben vom Deutschen Bundestag. Seite 90

³⁸ Vgl. Weltbank und WHO 2011: Weltbericht Behinderung. Seite 138

³⁹ Die selbstmandatierte Unterstützung ist Teil des früher vom BdB vorgestellten organisatorischen Konzepts einer „Geeigneten Stelle“.

Die Option einer *selbstbestimmten Übertragung* von Vertretungskompetenzen beseitigt nicht den Betreuungsbedarf. Dieser erübrigt sich erst dann, wenn es keine Angelegenheiten mehr zu regeln gibt.

Der BdB geht dabei von einem *graduellen Selbstbestimmungskonzept* aus, dass auch für die Erteilung einer Vollmacht zu gelten hat. Es gibt Menschen, die ohne weitere Unterstützung eine Vollmacht erteilen können. Es gibt Menschen, die im Rahmen einer qualifizierten Unterstützung fähig sind, Vertretungsleistungen zu beauftragen. Und es gibt Menschen, die auf eine gerichtlich angeordnete Vertretung angewiesen sind, weil sie auch bei intensiver Unterstützung nicht fähig sind, die existenzielle Notwendigkeit stellvertretender Entscheidungen zu erkennen.

Die betreuereische Unterstützung im Rahmen der selbstmandatierten Unterstützung umfasst, nach Maßgabe der Erforderlichkeit, Vertretungsleistungen, die (wenn möglich) privat mandatiert werden!

Solch ein punktueller, situativer oder spezifischer Vertretungsbedarf im Rahmen der (möglichst von der Person selbst) gewollten Unterstützung kann nach Meinung des BdB auf der Grundlage von Vollmachten und Vertretungsvereinbarungen bedient werden.

Ideengeber für eine praktische Umsetzung könnten dabei die Erfahrungen aus Kanada (Britisch Kolumbien) sein. Dort wird im Rahmen des „Representation Agreement“ ein Vorsorgevollmachtssystem umgesetzt, welches u.a. die Verpflichtung vorsieht, sich an die Wünsche und Vorgaben der vollmachtgebenden Person zu halten und darüber hinaus eine institutionelle Anlaufstelle bei Verdacht eines Missbrauchs eingeführt hat. Vertretungsbedarfe („unterhalb der vollen Geschäftsfähigkeit“) bzw. Personen, die dort eine Vertretung wünschen, allerdings nach Maßgabe der deutschen Rechtspraxis als nicht vollmachtsfähig gelten, könnten im Rahmen von Vertretungsvereinbarungen zwischen Klient/in und Betreuer/in bedient werden. In einer Vereinbarung wird der Unterstützungs- und Vertretungsbedarf konkretisiert („Aufgabenkreise“ bzw. konkretes Entscheidungsfeld). Die Vereinbarungen würden auf der Grundlage eines qualifizierten Assessments abgeschlossen. Die Absicherung der Vertretungsvereinbarungen (im Sinne Art. 12 Abs. 4 UN-BRK) erfolgt über die Anwesenheit zweier Zeug/innen bei Abschluss der Vereinbarung (alternatives Szenario für Deutschland: Die Vertretungsvereinbarung durch eine Mitarbeiter/in der Behörde legitimiert.).

Ein weiteres „best practice“ Beispiel: Die Reform in Österreich zum Erwachsenenschutzrecht. Der österreichische Gesetzgeber führte als zweite Säule im Erwachsenenschutzrecht die „gewählte Erwachsenenvertretung“ ein. Betroffene Personen können eine im Rechtsverkehr anerkannte Unterstützungsperson bestimmen, „wenn sie nicht mehr voll geschäftsfähig sind“. Im Unterschied zur Vorsorgevollmacht wird die gewählte Erwachsenenvertretung über die besonderen Genehmigungspflichten hinaus einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen⁴⁰.

Allerdings ist bei einer möglichen Übertragbarkeit dieser beiden genannten „best-practice Beispiele“ die Definition des Personenkreises zu eng. In der Betreuungswirklichkeit in Deutschland finden sich auch voll geschäftsfähige Personen (die dennoch einen Unterstützungs- und Vertretungsbedarf haben), die eine Betreuung bekommen, da keine anderes System für diese Klient/innen verfügbar ist. Denn: (1) Ist ein Ehrenamtler nicht verfügbar, (2) scheidet die Vorsorgevollmacht aus (weil niemand im privaten Kreis da ist, der bevollmächtigt werden kann, oder eine etwaige Person nicht geeignet ist) oder (3) scheidet eine privates Mandat an einen Profi aus (aus finanziellen Gründen oder wenn kein Berufsbetreuer vorhanden ist, der gleichzeitig Rechtsanwalt ist, da Berufsbetreuer/innen keine privaten Vollmachten führen dürfen), bleibt oft nur das System der rechtlichen Betreuung „übrig“. Für dieses, die Betreuung ergänzendes System gilt es, einen rechtlichen Rahmen zu finden und zu erproben. Den fachlichen Rahmen entnehmen wir der beruflichen Betreuung. In gleicher Weise wie die Fachlichkeit der beruflichen Betreuung weiterentwickelt wird, würde diese Entwicklung auch für

⁴⁰ Vgl.

https://www.justiz.gv.at/web2013/home/buergerservice/das_neue_erwachsenenschutzrecht/neuerungen_im_ueberblick~2c94848a5d55ef0a015d7e47bd19185a.de.html?highlight=true

die „selbstmandatierte Unterstützung“ gelten. Es bedarf einer Studie über „best practice Beispiele“ alternativer selbstmandatierter Unterstützungsformen hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit in Deutschland!

Die rechtliche Betreuung, die mit einer gerichtlich mandatierten „ständigen“ Vertretungsmacht ausgestattet ist, wird nur dann erforderlich sein, wenn die betroffenen Personen einen hohen bzw. weitreichenden Bedarf an stellvertretenden (Rechts)-Handlungen haben und längerfristig nicht in der Lage sind, einer erforderlichen selbstmandatierten Unterstützung zuzustimmen oder dieses Verfahren explizit wünschen.

Durch die Zurüstung eines personenzentrierten Unterstützungsmanagements mit der Option einer „gewillkürten Vertretung“ kann in geeigneten Fällen auf eine gesetzliche Vertretung verzichtet werden!

11. Mit welcher anderen selbständigen Tätigkeit ist die beruflich geführte rechtliche Betreuung Ihrer Ansicht nach vergleichbar?

Ein Vergleich der beruflich geführten rechtlichen Betreuung mit einer anderen selbständigen Tätigkeit ist aufgrund der Besonderheiten rechtlicher Betreuung schwer möglich.

Die *grundsätzlichen Tätigkeitsmerkmale* einer beruflich geführten rechtlichen Betreuung sind nach dem Qualitätsbericht vergleichbar mit einem nach TVöD bezahlten, staatlich anerkannten Sozialarbeiter/innen (S 12, Erfahrungsstufe 5).

Zwar kommt das genannte Tätigkeitsfeld dem der rechtlichen Betreuung nah, wird ihr jedoch nicht vollends gerecht. Über fundamentale Grundrechtseingriffe zu entscheiden bei der Abwägung von Schutz- und Freiheitsrechten, die komplexe Unterstützung bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und nicht zuletzt das persönliche Haftungsrisiko sind nur Beispiele für das hohe Maß an Verantwortung von rechtlichen Betreuer/innen.

Der daher passendere Vergleich wären die Tätigkeitsmerkmale eines Sozialpädagogen der Vergütungsgruppe S 14 des TVöD. In einer noch nicht rechtskräftigen Entscheidung vom 27.11.2017 hat das LAG Düsseldorf festgestellt, dass ein Vereinsbetreuer nach § 1896 ff. BGB „gleichwertige Tätigkeiten“ nach Entgeltgruppe S 14 Anlage 33 AVR ausüben kann, die für die Entscheidung zur zwangsweisen Unterbringung von Menschen mit psychischen Krankheiten erforderlich sind, auch wenn der Vereinsbetreuer keinerlei Befugnisse auf Grundlage des PsychKG ausübt⁴¹.

Bei einem solchen Vergleich sind allerdings immer die *Besonderheiten einer Selbständigkeit* zu berücksichtigen. Der Qualitätsbericht kommt ebenso zu diesem Schluss: "Bei diesem Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Einnahmen bei einer selbstständigen Berufstätigkeit eine andere Struktur aufweisen als die Vergütungen von Arbeitnehmern."⁴²

Eine weitere Besonderheit der beruflich geführten rechtlichen Betreuung ist es, dass sie klare Merkmale eines Vertrauensberufes und die eines freien Berufs aufzuweisen. Rechtliche Betreuung erbringt Dienstleistungen, die für den Einzelnen und der Gemeinschaft von außerordentlich großer Bedeutung sind und bei denen zudem das Vertrauen in die Berufsträger besonders wichtig ist. 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. "Die Betreuertätigkeit liegt damit sowohl im öffentlichen Interesse als auch im grundrechtlich geschützten

⁴¹ Vgl. 9 Sa 384/17; Revision anhängig BAG, 6 AZR 90/18

⁴² Vgl. Qualitätsbericht, S. 532

Interesse des jeweiligen Betreuten, dessen Interessen durch die Betreuung geschützt und abgesichert werden. Der Gegenstand der beruflichen Tätigkeit der Betreuer steht damit auf einer Ebene mit der Tätigkeit der übrigen verkammerten freien Berufe, die rechtsgeprägte Dienstleistungen erbringen. Er unterscheidet sich strukturell jedoch von diesen, weil es bislang keine umfassende berufsrechtliche Reglementierung gibt.¹⁴³ (Kluth, S. 24)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die grundsätzlichen Tätigkeitsmerkmale einer beruflich geführten rechtlichen Betreuung vergleichbar sind mit einer nach der Entgeltgruppe S 14 bezahlten, staatlich anerkannten Sozialarbeiter/in. Allerdings mit der Besonderheit einer Selbstständigkeit, mit dem Charakter eines Vertrauensberufs und der Struktur eines freien Berufs.

12. Übernehmen Ihrer Ansicht nach rechtliche Betreuer Aufgaben, die eigentlich von Sozialleistungsträgern zu erfüllen sind? Wenn ja, welche sind das?

Es ist nach Meinung des BdB weder zielführend, die Frage mit „ja“ oder „nein“ zu beantworten, noch einen Versuch zu unternehmen, „schuldige“ Beteiligte zu identifizieren. Die Problematik dahinter ist komplexer.

Grundsätzlich gilt: Ein Betreuer darf nur für Aufgabenkreise bestellt werden, in denen die Betreuung erforderlich ist. Der Erforderlichkeitsgrundsatz dient dem Ziel, in Übereinstimmung mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen sowie der UN-BRK, Einschränkungen des Selbstbestimmungsrechts so weit wie möglich zu vermeiden. Falls andere Hilfen zur Verfügung stehen, gilt eine rechtliche Betreuung demnach als nicht erforderlich.

Abgrenzungsprobleme im Hinblick auf sogenannte „Aufgaben der Sozialleistungsträger“ und betreuungsrechtlicher Aufgaben kommen nach Erkenntnissen des BdB immer wieder vor.

Allerdings bezweifelt der BdB generell die Sinnhaftigkeit einer vermeintlich „sauberen“ Abgrenzung von Aufgaben rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen, wie es bspw. der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. in seiner 2008 erschienen Handreichung zur Abgrenzung von Tätigkeiten an der Schnittstelle zwischen rechtlicher Betreuung und Sozialleistungen empfiehlt.

Die zugrundeliegende Überzeugung dahinter ist, dass Betreuung nicht nur als ein zivilrechtliches Rechtsverhältnis zu begreifen ist, in dem eine Person für eine andere Geschäfte zu besorgen hat. Rechtliche Handlungen sind nur ein Nebenaspekt von Betreuung. Willenserkundung, unterstützte Entscheidungsfindung, Förderung einer selbstständigen Gestaltung der Rechtsbeziehungen, Unterstützung bei der Umsetzung individueller Präferenzen und Entscheidungen gegenüber möglichen Vertragspartnern erfordern Kompetenzen in der Beratung, Sozialdiagnostik und der Steuerung sozialer Systeme. „Rechtlich“ ist allenfalls das Ziel aber nicht der Weg dorthin und erfordert auf Seiten der Betreuung Aktivitäten, die den Rahmen des im Zivilrecht Regelbaren sprengen. Der Gesetzgeber täte gut daran, diese Tatsache endlich anzuerkennen.

Nicht einverstanden ist der BdB jedenfalls mit den Aussagen der 89. Konferenz der Justizminister/innen (JuMiKo) am 06./07. Juni 2018. Unter TOP I.6 wurde die „Reform des Betreuungsrechts - Strukturelle Änderungen an der Schnittstelle zum Sozialrecht und qualitätsorientierte Anpassung der Vergütung“ behandelt. Nimmt man diese Aussagen unter Top I.6 ernst, müsste angenommen werden, dass in beträchtlichem Maße Betreuungen eingerichtet werden,

⁴³ Winfried Kluth: Auf dem Weg zu einer Berufsbetreuerkammer - Eckpunktepapier aus juristischer Perspektive, S. 24

weil andere Institutionen ihren Aufgaben nicht ausreichend nachkommen und Betroffene bei der Geltendmachung und Realisierung ihrer Ansprüche auf Sozialleistungen nicht ausreichend unterstützt werden. Wenn dem so wäre, kann man sich fragen, warum die Justizminister/innen – die ja immerhin jeweils Teil ihrer Landesregierung sind – diese Entwicklung bisher tatenlos hingenommen haben. Nimmt man die im SGB I enthaltenen Pflichten der Sozialleistungsträger ernst, kann man den jetzigen Zustand als permanente Rechtsverweigerung auffassen.

In diesem Zusammenhang muss bedacht werden, dass Dritte häufig versuchen, eigene Aufgaben auf Betreuer zu übertragen. Sowohl Berichten unserer Mitglieder nach sind Auseinandersetzungen bzgl. der Betreueraufgaben nahezu an der Tagesordnung und beanspruchen einen nicht unerheblichen Teil der einem Betreuer zur Verfügung stehenden Arbeitszeit ein. Auch in der sogenannten IGES-Studie zur Beachtung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der Betreuungsarbeit nennt es als einen der Gründe für die Einrichtung an sich unnötiger Betreuung, dass Institutionen versuchen, durch die Anregung einer Betreuung die Möglichkeit zu haben, ihnen selbst obliegende Tätigkeiten einem Betreuer zu übertragen. Als Beispiele seien hier die schon als klassisch zu bezeichnenden Beispiele genannt, dass Betreuer dann aufgefordert werden, einen Klienten persönlich zu einem Facharzt zu fahren oder für ihn einzukaufen oder dass der Krankenhaussozialdienst sich weigert, an der Suche nach einem geeigneten Heimplatz mitzuwirken, sofern ein Betreuer bestellt ist.

Vor diesem Hintergrund muss auch beachtet werden, dass es auch Überschneidungen der Betreueraufgaben und den Beratungs- und Unterstützungspflichten der Sozialleistungsträger gibt (siehe v.a. die §§ 14 ff SGB I und den am 1.1.2020 in Kraft tretenden § 106 SGB IX). Um einer zunehmenden Belastung der Betreuungsarbeit durch die Auseinandersetzung durch Streitigkeiten über die Zuständigkeit besser begegnen zu können schlagen wir vor, eine entsprechende Klarstellung in das Gesetz aufzunehmen.

Jedenfalls muss klargestellt werden, dass es nicht Aufgabe eines Betreuers ist, die Aufgaben Dritter zu übernehmen, sondern dass es seine Aufgabe ist, dafür zu sorgen, dass Dritte ihren Verpflichtungen (und dazu zählen z.B. auch die o.g. Beratungs- und Unterstützungspflichten) gegenüber dem Klienten nachkommen.

Deutlich zu erwähnen ist, dass ein solches systematische Versagen der staatlichen Exekutive auf keinem Fall auf dem Rücken der Betreuer/innen und ihrer Klienten und Klientinnen ausgetragen werden darf, wie es aktuell der Fall ist. Das gilt insbesondere auch im Hinblick auf die in den letzten Jahren weiter ausgebauten Mitwirkungspflichten der Leistungsberechtigten im Sozialleistungssystem. Die Sozialgerichte weisen dem/der Betreuer/in umfassende Zuständigkeiten zur Sicherung der Mitwirkungspflichten ihrer Klient/innen zu, ohne das in der Betreuung geltende Erforderlichkeitsprinzip zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund muss man sich fragen, warum keine ernstzunehmende Zusammenarbeit der beiden Ressorts Justiz und Soziales angestrebt, sondern nur „gemauert und geschoben“ wird. Mit dem vom BdB entwickelten Modell der selbstmandatierten Unterstützung (vgl. Frage 10) gäbe es einen möglichen Weg, diese Problematik nicht auf dem Rücken von Menschen mit Behinderungen und ihren Betreuer/innen auszutragen.

Ein weiterer Aspekt dieser Problematik ist darin begründet, dass die Auslegung der Aufgabenkreise schwammig gestaltet ist. Gemäß § 1896 Abs. 2 Satz 1 BGB darf ein Betreuer nur für Aufgabenkreise bestellt werden, in denen die Betreuung erforderlich ist. Die Erforderlichkeit muss aufgrund der konkreten gegenwärtigen Lebenssituation des Betroffenen beurteilt werden. Das Gesetz enthält jedoch weder eine abstrakte Definition noch eine geschlossene Typologie der möglichen Aufgabenkreise. Dies hat zur Folge, dass deren Beschreibung in der gerichtlichen Praxis unterschiedlich gehandhabt wird, von präzisen Beschreibungen einzelner Aufgaben über die Festlegung umfassenderer Aufgabenbereiche, bis hin zur Zuweisung aller Aufgaben. Die Ergebnisse

der Befragungen der Berufsbetreuer aus dem Abschlussbericht „Qualität“ zeigen, dass eine sehr umfangreiche Zuweisung von weit und allgemein gefassten Aufgabenkreisen weit verbreitet ist. Aufgabenkreise sollten daher im Gesetz näher ausdifferenziert werden, damit der Erforderlichkeitsgrundsatz bei der Bestimmung des Umfangs einer Betreuung stärker als bisher Beachtung findet.

Betreuung muss insgesamt neu gedacht und grundlegend weiterentwickelt werden (vgl. Frage 10). Die Beantwortung dieser Frage ist demnach nicht durch einseitige Schuldzuweisungen zu beantworten, sondern nur mit einer grundsätzlichen Infragestellung und Beseitigung ressorttypischer Grabenkämpfe. Das Unterstützungssystem muss sich an Lebensrealitäten der betroffenen Menschen ausrichten und nicht an Strukturen und Befindlichkeiten der jeweiligen Beteiligten und Ressorts.

13. Falls einheitliche Standards, beispielsweise eine leistungsorientierte Pauschalvergütung, bei der Ausübung der Betreuungsmaßnahmen nach einem festen Kriterienkatalog gesetzt werden sollen, welche konkreten Kriterien würden Sie hierfür heranziehen?

Nach Meinung des BdB sind verbindliche und überprüfbare Qualitätskriterien und fachliche Standards einzuführen, die eine gute Betreuung im Sinne einer unterstützten Entscheidungsfindung definieren. Andersherum ausgedrückt: Klient/innen haben das Recht auf einen transparenten und professionellen Betreuungsprozess, der verbindlich nach überprüfbaren Maßstäben zu gestalten ist. Professionalität schafft die Voraussetzung, Qualität verbindlich zu definieren und Verfahren und Standards zu etablieren. Fachlichkeit und Qualität müssen durchgängig zur Grundlage der Berufsausübung werden. Umgekehrt kann das Thema Standards nicht ohne eine Professionalisierung gedacht werden.

Momentan können sich Menschen nicht darauf verlassen, eine gute und bedarfsgerechte Unterstützung zu erhalten. Es gibt keine verbindlichen Qualitätskriterien und Expertenstandards. Personen mit Unterstützungsbedarf können unter den aktuellen Umständen nur hoffen, in den Genuss einer qualifizierten Betreuung zu kommen, die im Sinne des § 1901 BGB die individuellen Potenziale einer selbstbestimmten Lebensgestaltung erfasst und fördert.

Konkrete Kriterien für einheitliche Standards können nach Meinung des BdB allerdings weder vom Gesetzgeber definiert noch von staatlichen Instanzen entwickelt und beaufsichtigt werden. Der BdB lehnt daher eine Fachaufsicht generell ab, weil sie nicht dem Grundsatz einer unabhängigen Betreuungsführung entspricht.

Die Betreuungsgerichte sind unverzichtbare Kontrollinstanzen des Rechtsstaates in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen. Eine fachliche Kontrolle der Berufsausübung können sie allerdings nicht leisten, das ist weder ihre Aufgabe noch verfügen sie über die erforderlichen Fachkenntnisse.

Ebenso wenig können nach Meinung des BdB Betreuungsbehörden eine Fachaufsicht leisten. Ihre Aufgaben liegen momentan v.a. im Vorfeld der Betreuung, in der Beratung und Unterstützung beruflicher und ehrenamtlicher Betreuer, bei der Aus- und Fortbildung von Betreuern, ebenso bei Querschnittsanliegen und der Unterstützung des Betreuungsgerichts.

Die Berufsangehörigen sind nach Meinung des BdB selbst am besten in der Lage, die konkreten Anforderungen der beruflichen Praxis zu beurteilen, die erforderliche Fachlichkeit aus der Praxis heraus zu entwickeln, berufsständischen Normen zu definieren und die Berufsausübung fachlich zu

beaufsichtigen. Daher verfolgt der BdB den Lösungsansatz der Gründung einer Bundeskammer für Berufsbetreuer. Eine Berufskammer würde den rechtlichen Rahmen für die berufliche Ausübung der Betreuer Tätigkeit auf ein neues Qualitätsniveau heben und ihr dabei zentrale Aufgaben im Bereich der Qualitätssicherung zuweisen.

Die Teilfrage nach einer „leistungsorientierten Pauschalvergütung“ ist unverständlich. Es verwundert sehr, dass in diesem laufenden Qualitäts- und Reformprozess „Leistung“ und nicht „Qualität“ die oberste Prämisse darstellen soll.

Das Pauschalvergütungssystem wurde bereits unter Frage 5 eingehend behandelt. Als Weiteres sei auf den laufenden Prozess des BMJV hingewiesen. In der Fach-Arbeitsgruppe 2 „Betreuung als Beruf und die Vergütung der beruflichen Betreuer“ werden Vorschläge für ein Vergütungssystem erarbeitet, die qualitative Aspekte berücksichtigen soll. Dieses und die Stellungnahme des BdB sollten Ihnen vorliegen und kann als Diskussionspunkt genutzt werden.

14. Ist eine Reform der Aufteilung der Betreuung in ehrenamtliche und hauptberufliche Betreuer bzw. in selbstständige Betreuer, behördliche Betreuer sowie angestellte (Vereins-) Betreuer notwendig und welche vergütungs- und versicherungstechnischen Änderungen wären hierfür sinnvoll?

Grundsätzliche Bemerkungen zum Thema Ehrenamt, vgl. Frage 8.

Die Bedeutung der Frage nach der genannten „Reform der Aufteilung der Betreuung“ ist unverständlich.

Das Ehrenamt ist ein wichtiger und unabdingbarer Baustein der Betreuungslandschaft. Allerdings kann nur die professionelle Betreuung als Kern von Betreuung die Entwicklung und Sicherung der Qualität sicherstellen. Ehrenamt braucht die Unterstützung professioneller Betreuung. Das Betreuungswesen braucht gleichzeitig die Bereitschaft, dass Menschen ehrenamtlich ihre Verwandten/Freunde betreuen.

Versicherungstechnische Änderungen müssen diskutiert werden. Hinsichtlich der Vergütungsfrage vgl. Frage 5.

15. Sehen Sie eine allgemein verpflichtende Haftpflichtversicherung für Berufsbetreuer als notwendig an oder ist die derzeitige Regelung, eine Prüfung durch die Betreuungsbehörde als Standardvoraussetzung nach § 1897 Abs. 7 BGB, ausreichend?

Der BdB begrüßt, dass im Qualitätsbericht von den Berufsbetreuern organisatorische Mindestanforderungen, wie z.B. das Vorhandensein eines ausreichenden Haftpflichtversicherungsschutzes, gefordert werden.⁴⁴

⁴⁴ vgl. Abschlussbericht „Qualität“, Handlungsempfehlung 5, S. 565

Organisatorische Mindestvoraussetzungen sollten sich allerdings nicht nur darauf beschränken. Voraussetzungen für die Aufnahme der Tätigkeit der beruflichen Betreuungsführung sollten insbesondere folgende organisatorische Kriterien sein:

Mit Beginn der Tätigkeit als beruflich tätige Betreuerin oder beruflich tätiger Betreuer sollte ein Büro oder eine büroähnliche Organisation vorhanden sein. Die Betreuerin oder der Betreuer muss über einen eigenen Arbeitsplatz mit einem abgeschlossenen Büro und der Möglichkeit für störungsfreie Gespräche verfügen.

Sie müssen über geeignete Arbeitsmittel (PC, Fax, Telefon, Anrufbeantworter, Betreuungssoftware, Fachliteratur) verfügen. In Abhängigkeit von den örtlichen Bedingungen haben die Betreuer/innen ihre Mobilität sicherzustellen.

Sie müssen ihre telefonische und persönliche Erreichbarkeit und eine Vertretung im Falle von Urlaub und Krankheit sicherstellen.

Das Büro muss so ausgestattet sein, dass eine sichere Aufbewahrung von Akten und ggf. von Vermögenswerten sowie die Sicherung elektronischer Daten gewährleistet ist. Datenschutzrechtliche Bestimmungen sind einzuhalten und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind über die Beachtung der Schweigepflicht zu belehren.

Betreuer/innen sollten für den Fall von Haftungsansprüchen über eine Versicherung in einem angemessenen Umfang zu sorgen. Im Hinblick auf mögliche Haftungsfragen sollten Betreuer/innen auch bei Beendigung ihrer Tätigkeit die Aufbewahrung der Betreuungsakten sicherstellen.

Es sollte bei Beginn der Betreuungstätigkeit die Bereitschaft zu einer mehrjährigen Übernahme von Betreuungen geplant sein. Dabei wäre eine Orientierung an der gängigen Überprüfungszeit von Betreuungen (derzeit sieben Jahre) wünschenswert. Zusätzlich sollte im Rahmen betreuungsspezifischer Weiterqualifikation betriebswirtschaftliche Grundlagen für Tätigkeiten im Betreuungswesen einschließlich professioneller Arbeits- und Büroorganisation, Vermögensverwaltung, Schuldenregulierung verpflichtend vermittelt werden.

Weiterführendes vgl. „Abschlusserklärung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Gesprächs ‚Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuerinnen und Betreuer‘ vom 09. August 2012 in Kassel“⁴⁵

⁴⁵ https://bdb-ev.de/module/datei_upload/download.php?file_id=247