

Bundesverband freier Berufsbetreuer

BVfB e.V.



Gelbbuch

2010

Betreuungspolitische Position

Gelbbuch

des

Bundesverbandes freier Berufsbetreuer e.V.

Das Gelbbuch ist eine Veröffentlichung des BVfB e.V., das die betreuungspolitische Lage in der Bundesrepublik Deutschland und die Lage der freien Berufsbetreuer bewertet, Schlussfolgerungen für die Entwicklung des Betreuungswesens zieht und daraus Forderungen an die Entscheidungsträger des Betreuungswesens ableitet. Es wird nach Diskussion in den Verbandsgremien und mit externen Experten regelmäßig herausgegeben.

Das Gelbbuch des BVfB e.V. knüpft an die Praxis der "Farbbücher" insbesondere der Weißbücher an. Darunter versteht man Dokumentensammlungen die von interessierten Gruppen veröffentlicht werden um Orientierung über politische Fragen zu geben und das eigene Handeln zu begründen. Das Gelbbuch erhält seinen Namen durch die Verbandsfarbe des BVfB e.V.

Der am 18. März 1995 in Münster gegründete Bundesverband freier Berufsbetreuer – BVfB e.V. ist der Berufsverband der freien rechtlichen Betreuerinnen und Betreuer geistig behinderter und psychisch kranker Menschen im Sinne des § 1896 BGB. Er versteht sich als bundesweite berufsständische Vereinigung aller freien rechtlichen Betreuerinnen und Betreuer im Sinne des § 1896 BGB.

Bundesverband freier Berufsbetreuer e.V.

Richard-Wagner Str. 52

10585 Berlin

Tel.: (0355) 5265547

Fax: (0355) 5265549

E-Mail: Info@bvfbv.de

Internet

www.bvfbv.de

www.btDirekt.de

www.BtSRZ.de

Inhalt

- Editorial
- Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention und Strukturreformen im Betreuungswesen
- Persönliche Betreuung – Handlungspflichten in der Praxis der Betreuungsführung
- ISG-Evaluation – Datenfriedhof mit geringer Bedeutung für die Zukunft des Betreuungswesens
- Gesetzliche Regelung der Eignungskriterien für Berufsbetreuer verfassungsrechtlich geboten
- Vergütungssystem an Fallschwierigkeiten orientieren
- Berufspolitische Positionen des BVfB und des BdB im Vergleich
- Berufsbild des Bundesverbandes freier Berufsbetreuer
- Berufspolitische Agenda 2010 - 2012 des BVfB

Editorial



Mit dem GELBBUCH 2010 macht der Bundesverband freier Berufsbetreuer e.V. erstmals eine umfassende Sammlung seiner aktuellen berufspolitischen Positionen und Erwartungen an den Gesetzgeber zum Gegenstand des betreuungs politischen Diskurses.

Dieser Diskurs zur Zukunft des Betreuungswesen spielt sich ab zwischen der gesellschaftlichen Tendenz, die Rechte behinderter und kranker Menschen zu stärken, den ersten Auswirkungen des demographischen Wandels und Sparzwängen in den Haushalten des Bundes, der Länder, den Kommunen und der Sozialversicherungsträger.

Die Vertretung der beruflichen Interessen unserer Verbandsmitglieder einerseits und der existentiellen Belange der uns anvertrauten betreuungsbedürftigen Menschen andererseits, stellt keinen Gegensatz dar. Freie Berufsbetreuer haben einen legitimen Anspruch auf eine leistungsgerechte und auskömmliche Vergütung sowie auf Arbeitsumstände, die es ihnen ermöglichen, fachlich qualifiziert rechtliche Betreuung zu leisten, sich weiterzubilden und ihre eigene physische und psychische Gesundheit zu bewahren. Diese Ansprüche müssen vor allem durch die Bereitstellung fehlender Ressourcen für die Betreuung psychisch kranker Menschen und den Ausgleich der Einkommensverluste realisiert werden, die freie Berufsbetreuer durch Entscheidungen des Gesetzgebers erlitten haben.

In einem Grundsatzbeschluss setzen wir uns mit den Auswirkungen der **UNO-Behindertenrechtskonvention und der notwendigen Strukturreform des Betreuungswesens** auseinander. Wir sprechen uns für die Einführung eines

Anspruches behinderter Menschen auf rechtliche Assistenz aus und stellen klar, dass Assistenz rechtliche Betreuung nicht ersetzen, sondern ergänzen soll, weil auch weiterhin die Besonderheit der Betreuung, die rechtliche Stellvertretung erforderlich bleiben wird. Rechtliche Assistenz kann als „andere Hilfe“ i.S. von § 1896 BGB könnte möglicherweise einige Betreuerbestellungen, vielleicht bis zu 10 % aller Fälle, im Sinne von Betreuungsvermeidung überflüssig machen.

Persönliche Betreuung – Handlungspflichten in der Praxis der Betreuungsführung stellt den ersten Versuch im Betreuungswesen dar, konkrete Qualitätsstandards zu definieren und einen Prozess der Standardbildung zu initiieren.

Als zentrale berufspolitische Fortbildung mahnen wir **gesetzliche Regelungen der Eignungskriterien für Berufsbetreuer** an, die wir für verfassungsrechtlich geboten halten.

Als Beitrag zu einer Qualitätsverbesserung im Betreuungswesen spricht sich der BVfB für die aufwandsneutrale **Differenzierung der Vergütung nach Fallschwierigkeitskriterien** aus, um die unterschiedlichen Anforderungen an die Betreuung psychisch kranker und suchtabhängiger Menschen einerseits gegenüber demenzerkrankten und geistig behinderten Menschen andererseits richtig abbilden zu können.

Denjenigen, welche der Auffassung sind, dass die beiden Betreuerberufsverbände doch besser fusionieren sollten, führen wir schließlich mit einem **Vergleich der berufspolitischen Positionen der Verbände** vor Augen, wie weit sich diese seit dem **gemeinsame Berufsbild** von 2003 auseinander entwickelt haben.

Über eine rege Auseinandersetzung über unsere Positionen würden wir uns freuen. Schreiben Sie mir.

Helge Wittrodt

wittrodt@vfbev.de

Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention und Strukturreformen im Betreuungswesen

1. Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention

1.1 Rechtliche Assistenz

Nach Art. 12 der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) genießen Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen. Diese sollen gewährleisten, dass „die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt, dass die Maßnahmen verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sind, dass sie von möglichst kurzer Dauer sind und dass sie einer regelmäßigen Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle unterliegen“.

Aus der Verpflichtung, geeignete Maßnahmen zu treffen, „um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen (Art. 12 Abs. 3 UNO-BRK) folgert - im Zusammenhang mit Art. 13 UNO-BRK – die Notwendigkeit, ein Modell rechtlicher Assistenz zu schaffen.

Der Kreis der behinderten Menschen, die Anspruch auf rechtliche Assistenz i.S. von Art. 13 UNO-BRK geltend machen können, geht über den Kreis der „wesentlich“ behinderten Menschen i.S. § 2 SGB IX hin-

aus, die Anspruch auf Eingliederungshilfe (§ 54 SGB XII) oder andere Teilhabeleistungen gem. § 5 SGB IX haben.

Grundlage für den konventionsspezifischen Behinderungsbegriff ist die ICF (*International Classification of functioning*): Behinderung von Menschen mit Beeinträchtigungen ist ein Prozess, in Interaktion mit gesellschaftlichen Barrieren. Assistenz muss daher Teilhabe ermöglichen und Menschen zur **Inklusion** befähigen. (Integration strebt die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die bestehende Gesellschaft an; Inklusion will die Veränderung bestehender Strukturen und Auffassungen mit der Zielrichtung, dass die Unterschiedlichkeit der Menschen zur Normalität wird.) Behindert im Sinne der UNO-Konvention sind daher z.B. auch lernbehinderte Menschen, deren Teilhabefähigkeit wegen ihrer Verhaltensauffälligkeiten erheblich beeinträchtigt ist. Bisher haben sie aber meist keinen Zugang zu Teilhabeleistungen, insbesondere der Eingliederungshilfe, weil sie als nicht wesentlich geistig bzw. seelisch behindert gelten.

Die Bemessung des Umfangs der Assistenzleistungen müsste im bedarfsdeckenden Umfang erfolgen. Eine Finanzierung durch Geldpauschalen im Rahmen eines (Bundes-)Teilhabeleistungsgesetzes beinhaltet die Gefahr, dass die Assistenz nicht im bedarfsdeckenden Umfang erbracht wird. Für die Erfüllung eines Anspruchs auf rechtliche Assistenz müsste eine neue Infrastruktur in gemeinsamer Zuständigkeit der Länder mit allen Rehabilitationsträgern gem. § 6 SGB IX aufgebaut werden. Die bisher existierenden Gemeinsamen Servicestellen der Rehabilitationsträger gem. § 22 SGB IX sind konzeptionell nicht geeignet, eine solche Assistenz zu realisieren und können daher weder qualitativ noch im Hinblick auf Standorte und Personalausstattung zu diesem Zweck ausgebaut werden. Allenfalls die Pflegestützpunkte könnten bei einem flächendeckenden Ausbau den Assistenzbedarf pflegebedürftiger Menschen erfüllen.

Zwischen den Adressaten rechtlicher Betreuung i.S. von § 1896 BGB und der rechtlichen Assistenz i.S. von Art. 13 UNO-BRK existiert eine Schnittmenge. Rechtliche Assistenz wäre eine „andere Hilfe“ gem. § 1896 Abs.1 BGB. Es ist davon auszugehen, dass gegenwärtig durchaus etwa zehn Prozent der Betreuerbestellungen vermeidbar wären, wenn konsequent betreuungsvermeidende Hilfen bereitgestellt und im Bestellungsverfahren erschlossen würden. Die Einführung rechtlicher Assistenz würde allerdings in erster Linie die Zahl der ehrenamtlich betreuten Menschen reduzieren, nicht die der berufsmäßig Betreuten. Die Trennung zwischen

- rechtlicher Betreuung mit der Befugnis zur rechtlichen Stellvertretung und (mit richterlicher Genehmigung) zum Rechtseingriff und
- rechtlicher Assistenz, die nur Beratung und Unterstützung beinhaltet,

würde das Selbstbestimmungsrecht behinderter Menschen umfassend gewährleisten. Allerdings haben Betreuer heute schon die Aufgabe zu erkennen, wann sie sich auf Beratung und Unterstützung zu beschränken haben, weil bei den Betroffenen jeweils Einsichts- und Handlungsfähigkeit vorliegt.

Aus der Notwendigkeit, rechtliche Assistenz - die zu den Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gem. § 6 Nr. 4 SGB IX gehörte - auch in der Form eines Persönlichen Budgets i.S. von § 17 SGB IX zu gewähren, ergeben sich auch die Grenzen der Ausweitung des Selbstbestimmungsrechts behinderter Menschen. Wenn bei schwerer psychisch behinderten und deshalb längerfristig betreuungsbedürftigen Menschen z.B. die Träger der Eingliederungshilfe eine personenzentrierte Bedarfsfeststellung durchführen, wird die budgetfördernde Leistungsgewährung (als sozusagen „unechtes Budget“) nur ausnahmsweise zu einem Selbstbestimmungszuwachs führen.

Sinnvoll ist ein Persönliches Budget dann, wenn z.B. Leistungsträger wie, die Bundesagentur für Agentur für die Erbringung von Teilhabeleistungen durch Ausschreibungen nur die `um jeden Preis` billigsten Träger einkaufen wollten und das Budget den behinderten Menschen hier Alternativen ermöglicht.

Für die rechtliche Assistenz hingegen würde sich eine Überforderung der (insbesondere schwerer seelisch) behinderten Menschen ergeben, wenn diese als Auftraggeber ihre vertraglich gebundenen Assistenten auch noch selbst kontrollieren müssten (was gegenüber Betreuern Aufgabe des Betreuungsgerichts ist). Auch viele der Betreuten, die einen eigenen Willen bilden können, sind nicht in der Lage, als Kunde eines Dienstleistungserbringers und als Auftraggeber eines Assistenten zu agieren, weil sie weder die notwendigen Zuarbeiten noch eine Überwachung des – nicht in seiner rechtlichen Unabhängigkeit gesicherten – Assistenten leisten können (z.B. Delegation von Schuldnerberatung) oder dem Rat des Assistenten/Beraters vernünftig folgen können.

Bei richtiger Schnittstellendefinition der rechtlichen Betreuung zur rechtlichen Assistenz ergeben sich keine wesentlichen Veränderungsnotwendigkeiten in der materiellen Konzeption der rechtlichen Betreuung. Betreuung bleibt weiterhin Rechtsfürsorge und wird nicht Teil sozialer Arbeit. Betreuung ist nicht identisch mit Fallmanagement, sondern Fallmanagement ist lediglich eine der bei der Führung von Betreuung angewendeten Methoden.

Eine Vermischung von Betreuung und rechtlicher Assistenz kann nicht im Interesse der Berufsbetreuer liegen. Die Ausübung der Befugnisse rechtlicher Stellvertretung im Rahmen der Betreueraufgabenkreise erfordert unabhängigkeitsichernde Vorkehrungen (in der Verantwortung der Betreuungsgerichte und Betreuungsbehörden), die den Kern des Betreuerberufes ausmachen.

Rechtliche Assistenz verlangt im Gegensatz zur Betreuung eine geringere Qualifikation – weil Betreuer selbst prüfen und entscheiden müssen, ob und welche Maßnahmen der rechtlichen Stellvertretung oder gar eines Rechtseingriffs angewandt werden müssen - und kann insbesondere von Trägern sozialer Arbeit effektiver ausgeübt werden, als von einzelnen selbständigen „Betreuungsmanagern“ im Nebenberuf. Die Professionalisierung des Betreuerberufes muss daher Vorrang vor der Ausweitung der Betätigungsmöglichkeiten behalten.

2. Betreuungsstrukturreform

2.1 Betreuungsvermeidung

Die Überlegungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe beim Bundesministerium der Justiz zu einer Strategie der Betreuungsvermeidung durch Einsatz von sozialen Diensten sind nachdrücklich zu unterstützen. Wie das BEOPS-Modellprojekt in Schwerin (und ähnliche Ansätze in Braunschweig) zeigen, können qualifizierte Beratung und Unterstützung von Betroffenen und ihren Angehörigen zur Vermeidung (oder zumindest Verzögerung) sonst erforderlicher Betreuerbestellungen durch Erschließung weiterer sozialer Hilfen beitragen.

Betreuungsvermeidung ist ausschließliche Aufgabe des Landesjustizfiskus, also derjenigen Verfassungsebene, die sich dadurch Einsparungen erwartet. Es kann von den Kommunen nicht erwartet werden, zusätzlichen Aufwand für betreuungsvermeidende Infrastruktur zu betreiben, deren Ergebnisse nur dem jeweiligen Bundesland zugutekommen würden. In Flächenländern hat diese Frage auch verfassungsrechtliche Bedeutung: Der Bund darf gem. Art. 84 Abs. 1 S. 7 Grundgesetz (GG) den örtlichen Betreuungsbehörden keine substantiellen zusätzlichen Aufgaben gesetzlich auferlegen.

2.2 Fallzahlenbegrenzung

Es spricht nichts dafür, dass eine gesetzliche Begrenzung der Zahl der Fälle, die Berufsbetreuern übertragen werden dürfen, zu einer Verbesserung der Qualität der Betreuung beitragen würde. Es verbietet sich, aus der geplanten Fallzahlenbegrenzung für Amtsvormünder eine Analogie zu einer vermeintlich zulässigen Fallzahl für Berufsbetreuer zu ziehen, weil (Amts-)Vormünder im Gegensatz zu Betreuern die Aufgabe der Personensorge wahrzunehmen haben.

Die Qualität der Aufgabenerfüllung durch Berufsbetreuer in Bezug auf den einzelnen betroffenen Menschen folgt nicht aus der absoluten Fallzahlenbelastung, sondern der Fähigkeit des Berufsbetreuers, Qualitätsstandards der Persönlichen Betreuung zu erfüllen und dies ggf. arbeitsteilig mit zuverlässigen Bürokräften zu organisieren. Die Betreuungsbehörden verfügen bereits mit dem § 10 VBVG über das notwendige Instrumentarium, überhöhte Fallzahlenbelastungen, die die Eignung des Berufsbetreuers in Frage stellen könnten, festzustellen und gemeinsam mit dem Betreuungsgericht Abhilfe zu schaffen, falls erforderlich.

Da schon jetzt das nicht leistungsgerechte Vergütungssystem bei vielen Berufsbetreuern zu unauskömmlichen Vergütungen führt, wäre eine Umstellung der Vergütungsparameter auf fallschwierigkeitsbezogene Kriterien zwingende Konsequenz einer Fallzahlenbegrenzung, wenn die aus Art. 12 Abs.1 GG folgende Rechtsposition der Berufsbetreuer nicht offensichtlich verletzt werden soll.

2.3 Gesetzliche Regelung der Kontakthäufigkeit überflüssig

In Konkretisierung des Grundsatzes der „Persönlichen Betreuung“ empfiehlt das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

(ISG) in seinem Evaluationsbericht zum 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz eine gesetzliche Regelung, die festlegt, dass ein regelmäßiger Kontakt zwischen berufsmäßigen Betreuer/innen und ihren Betreuten erforderlich ist. Dies sollte von den Betreuungsgerichten im Einzelfall auch geprüft werden. Eine gesetzliche Verpflichtung zu einem monatlichen Besuch ist jedoch nicht erforderlich.

Die in den ISG- Evaluationsergebnissen vermeintlich festgestellte Reduzierung der Besuchskontakte war vom Gesetzgeber und den Gerichten durchaus angestrebt, jedenfalls als Folge der Pauschalierung und ihrem Zwang zu ökonomischer Organisation der Betreuertätigkeit erwartbar, weil bis auf die persönlichen Kontakte die Unterlassung praktisch aller Betreuertätigkeiten haftungsrelevant ist.

Tatsächlich hat das ISG auch nur die Angleichung der Besuchstätigkeit von selbstständigen Berufsbetreuer/innen auf das Niveau der Besuchsfrequenz von Vereinsbetreuer/innen festgestellt. Untersucht wurde nämlich nur die von den Heimmitarbeiter/innen wahrgenommene Anwesenheit der Betreuer/innen in den Heimen. Besuche der Betreuten in den Betreuerbüros, Hausbesuche, Kontakte mit dem Betreuten an Orten der Tagesstrukturierung, Telefonate oder andere Telekommunikationskontakte wurden dabei nicht berücksichtigt, ebenso wenig die Intensität der Kontakte.

Das Leitbild des berufsmäßig betreuten Heimbewohners ist im übrigen nicht der altersdemente, sondern der psychisch und/oder geistig behinderte Wohngruppenbewohner, der - in Bezug auf die Betreuertätigkeit - andere Bedürfnisse und Fähigkeiten hat.

Es ist nicht erkennbar, wie die gesetzliche Regelung eines monatlichen Besuches von Betreuer/innen in einer stationären Einrichtung mit den Mitteln der Justiz durchsetzbar sein sollte:

- Sollen Einrichtungsträger zur Führung einer Betreuerbesucherstatistik verpflichtet werden?
- Können in der eigenen Häuslichkeit lebende Betreute zur Mitteilung der Betreuer-Besuchsfrequenz verpflichtet werden; vor allem, wenn sie den Kontakt mit dem Betreuer/der Betreuerin krankheitsbedingt ablehnen?
- Oder sollen Betreuer/innen mit der Besuchsfrequenz unter Zwangsgeldandrohung beauftragt werden?
- Haben sich Berufsbetreuer/innen, die mehr als einmal eine Besuchsfrequenz nicht einhalten, als ungeeignet für die Betreuer-tätigkeit erwiesen?

Die Implementierung eines umfassenden Besuchsfrequenz-Überwachungssystems ist bei den Betreuungsgerichten auch personell nicht umsetzbar. Zudem wäre die Einführung eines alternativen Instruments der Qualitätssicherung der Betreuertätigkeit, nämlich die Vorlage halb- oder gar vierteljährliche Zwischenberichte zur Ausübung der Betreuertätigkeit, nicht sinnvoll, wenn sogar die regulären Jahresberichte der Betreuer/innen wegen Arbeitsüberlastung von vielen Rechtspflegern allenfalls zur Kenntnis genommen, jedoch nicht mehr systematisch ausgewertet werden.

2.4 Gesetzliche Regelung von Betreuererkennungskriterien

Die in mehreren Bundesländern detailliert aufgestellten Kriterien der Betreuungsbehörden zur Feststellung der Eignung von Bewerbern für die berufsmäßige Betreuertätigkeit stellen ein angemessenes und sinnvolles Instrument zur Qualitätssicherung im Betreuungswesen dar. Ihnen fehlt aber die notwendige Rechtsgrundlage.

§ 1897 Abs. 7 BGB deckt nicht die Ablehnung eines Betreuers durch das Betreuungsgericht (auf Grund einer negativen Stellungnahme der Betreuungsbehörde) auf der Grundlage von Kriterienkatalogen, wie

sie von örtlichen Betreuungsbehörden entwickelt wurden. Eine solche Ablehnung stellte vielmehr eine verfassungswidrige Verletzung des Grundrechts des Betreuerbewerbers gem. Art. 12 Abs. 1 GG dar.

Das Oberlandesgericht Hamm hat in seiner Entscheidung (Az.: 15 W 472/05) vom 23.05.2006 ein Modell der Bochumer Betreuungsbehörde für unzulässig erklärt, das dazu führt, dass bestimmte Betreuer gar nicht erst dem Betreuungsgericht vorgeschlagen würden. Ein verbindliches Zulassungsverfahren (dergestalt, dass die Behörde eine Vorentscheidung trifft, die vom Gericht dann übernommen wird) erfordere mit Blick auf Art. 12 Abs. S. 2 GG eine gesetzliche Grundlage.

Auch die Position der kommunalen Spitzenverbände illustriert den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Auf die in Schreiben an die Betreuungsbehörden mitgeteilte Auffassung des Bundesverbandes freier Berufsbetreuer, behördliche Betreuereignungskriterien seien Normen im Sinne der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die einer Prüfung auf ihre Diskriminierungsfreiheit zu unterziehen wären, antwortete der Deutsche Landkreistag, nicht die Behörden, sondern die Gerichte trafen die Entscheidung über die Zulassung des Bewerbers. Diese These gibt die gesetzliche Regelung wieder. Wenn aber in der Praxis die Behörde im Einzelfall aus der Vielzahl von Bewerbern nur einen auswählt und dem Gericht vorschlägt, die Daten der anderen Bewerbern aber nicht mitteilt, dann trifft die Behörde, nicht das Gericht die eigentliche Auswahlentscheidung.

Daraus ergibt sich eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Konkretisierung der Betreuereignungskriterien sowohl gegenüber den betreuten Menschen als auch den Bewerbern für die Übernahme einer berufsmäßigen Betreuung. Der Gesetzgeber darf bei der Eignungsprüfung den Richtern nicht alle Entscheidungen überlassen, sondern muss Berufszulassungsschranken durch Gesetz errichten, die dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter dienen, die

der Freiheit des einzelnen (Betreuers) vorgehen müssen (BVerfGE 13,97-107). Zu diesen wichtigen Gemeinschaftsgütern gehören u.a. die Volksgesundheit, der Verbraucherschutz und die Grundrechte derer, die von der Berufsausübung betroffen sind.

- Nach der „Wesentlichkeitstheorie“ sind Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs.1 S. 2 GG nur auf der Grundlage einer Regelung zulässig, aus der sich hinreichend deutlich die gesetzgeberische Entscheidung über den Umfang und die Grenzen des Eingriffs ergibt.
- Der Gesetzgeber darf die Erteilung der Befugnis zu Eingriffen in die Berufsfreiheit ohne weitere Regelungen weder der Gerichtsbarkeit noch der Verwaltung überlassen. (Neumann: Berufsfreiheit der Leistungserbringer, in: FS - 50 Jahre BSG, S. 245 (252))
- Wegen der Schutzbedürftigkeit der Betreuten ist der Staat zu einem angemessenen Qualitätsmanagement der Betreuung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet
- Grundrecht der Berufsbetreuer auf Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG verpflichtet den Gesetzgeber zur Eignungskonkretisierung: durch Aus- oder Weiterbildung und Praxiserfahrungsnachweis zu erlangende Berufszulassung und Pflicht zur kontinuierlichen Qualitätssicherung (Pitschas, Berufsbetreuung und Berufsfreiheitsgarantie, S. 295)

Im Jahre 2003 hatte sich die Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz noch gegen eine solche Auffassung positioniert:

- Die Einführung einer einheitlichen Mindestqualifikation passe nicht zu § 1897 BGB, wonach die Eignung des Betreuers an den konkreten Anforderungen der Betreuung auszurichten ist. Die im Einzelfall erforderliche Qualifikation könne demnach nur konkret festgestellt und geprüft werden.

- Die Analyse der Rechtswirklichkeit ergebe, dass die Aufgaben, die vom Berufsbetreuer wahrgenommen werden, und die Qualifikation, die diese gegenwärtig aufweisen, derart weit gespannt seien, dass die Normierung von einheitlichen Qualifikationsanforderungen nicht sinnvoll erscheine (BLAG-Abschlussbericht 2003, S. 12 f.)

Das informelle Modell der Eignungsprüfung durch Gericht und Betreuungsbehörde kann jedoch nicht zuverlässig sicherstellen, dass Berufsbetreuer persönlich zuverlässig, sachkundig und erfahren sind und tatsächlich über die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten zur Aufgabenerfüllung vor allem bei schwierigeren Fällen verfügen. Eine Auswahlentscheidung muss anhand konkreter Eignungskriterien getroffen werden. Solche sind entgegen der Meinung der BLAG-Mitglieder unproblematisch bestimmbar: Die meisten berufsmäßig geführten Betreuungen können hinsichtlich der klientenbezogenen Anforderungen und Aufgaben typisiert werden. Jeder Berufsbetreuer muss vertiefte Kenntnisse des Rechts und im sozialpädagogisch/sozialmedizinischen Bereich haben, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Die Nutzbarmachung verschiedener Spezialkenntnisse für einzelne Betreuungen widerspricht nicht der Notwendigkeit einer Mindestqualifikation.

2.5 Vergütungssystem

Die mit dem 2. Betreuungsrechts-Änderungsgesetz eingeführte Brutto-Vergütung ist ein völliger Irrweg. Sie muss wieder von der Netto-Vergütung zuzüglich einer Erstattung der tatsächlich abzuführenden Umsatzsteuer ersetzt werden. Es lag nicht in der Absicht des Bundesgesetzgebers, dass Umsatzsteuersatzerhöhungen, wie sie immer wieder möglich sind, zu realen Einkommensverlusten von Berufsbetreuern führen würden. Mit einer Netto-Vergütung könnten die Länder Haushaltsmittel einsparen (weil mit der Bruttovergütung auch die

Berufsbetreuer eine Umsatzsteuererstattung bekommen, die gar nicht umsatzsteuerpflichtig sind) und unter Einsatz eines Teiles der Einsparungen besser steuern, wie sie die Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine fördern wollen.

Der seit 2005 eingetretene Kaufkraftverlust ist auszugleichen und ein aufwandsneutraler Vergütungszuschlag für die Betreuung psychisch kranker und suchtabhängiger Menschen einzuführen.

Die Zuschläge sollten zur Begrenzung des Festsetzungsaufwandes auf standardisierten Fallschwierigkeiten auf der Grundlage medizinischer Faktoren basieren. Um die Feststellungen in den medizinischen Gutachten objektivierbar zu machen, können die Diagnosen nach dem internationalen Schlüssel ICD 10 (Krankheitskategorien) herangezogen werden. Als psychische Krankheiten und Persönlichkeitsstörungen, die zu erheblich höherem Zeitaufwand des Betreuers (im Vergleich zu demenzerkrankten und nur geistig behinderten Betreuten) sind folgende Diagnoseschlüsselgruppen anzusehen:¹

F 10 – F 19 : Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen F 10.5 und 10.6 bis 19.5 und 19.6 (jeweils durch Substanzen ausgelöste psychotische Störungen und amnestische Syndrome)
F 20 – F 25 : Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen
F 31 – F 33 : Affektive Störungen ohne 32.0, 32.1, 32.2, 33.0 und 33.1
F 60 – F 63 : Persönlichkeitsstörungen

Die gutachterliche Feststellung der Diagnose kann im Bestellungsverfahren abgefordert werden und sorgt für Streitvermeidung.

¹ Internationale Statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision, Version 2004, in: <http://www.dimdi.de/de/klassi/diagnosen/icd10/htmlgm2004/fr-icd.htm>

Ein komplexes, fallgruppenbasiertes System, wie es Albert Brühl und Peter Löcherbach für den BdB entwickelt haben, würde zwar am ehesten leistungsgerechte Vergütungen hervorbringen. Ein auf vielen unbestimmten und nicht operationalisierbaren Rechtsbegriffen aufgebautes Bemessungssystem ist aber unter den Bedingungen der Richtigkeitsgarantie der Justiz nicht realisierbar und würde dazu führen, dass letztlich die konkrete Vergütungshöhe durch Gutachten festgestellt bzw. überprüft werden müsste. Berufs- und Vereinsbetreuer brauchen aber kurzfristig im VBVG ein relativ genaues Fallerschwerniskriterium bei der Bewältigung schwieriger Fälle.

Wenn langfristig ein komplexes Konzept einer auf Fallschwierigkeiten bezogenen Vergütungsfestsetzung eingeführt werden sollte, könnte eine solchermaßen strukturierte Vergütung nur ausgehandelt und nicht einseitig festgestellt werden. Das wäre nicht mit der Justiz möglich, sondern nur mit Sozialleistungsträgern auf Landesebene. Daher wäre die einzige gerichtliche Zuständigkeit, die für eine Übertragung an die Behörden in Betracht käme, die Vergütung. Ein leistungsgerechtes Vergütungssystem müsste auf typisierten Fallschwierigkeiten basieren und wäre damit zu komplex, um unter Bedingungen der Richtigkeitsgarantie der Justiz weiterhin durch einseitiges Subsumtionshandeln vollzogen zu werden. Hier bietet sich die Aushandlung von Vergütungen an. Dazu ist die Justiz aber nicht in der Lage, wie auch das Scheitern der Pauschalierungsmöglichkeit im früheren § 1836 b BGB zeigt. Nur Behörden könnten planmäßig Vergütungen aushandeln. Allerdings kommt auch hier nur eine Landesbehörde in Betracht, nicht aber eine kommunale Behörde im Rahmen übertragener gedeckelter Budgets.

2.6 Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz

Es ist nicht erkennbar, dass die Bestimmung der Betreuungsbehörde zur alleinigen Eingangsinstanz für ein Betreuerbestellungsverfahren zu Einsparungen führen würde.

Nach Maßgabe des verfassungsrechtlich verbürgten Konnexitätsprinzips müssten die Länder ihren Kommunen nämlich den Mehraufwand erstatten, der aus einer Funktion als alleinige Eingangsinstanz resultierte. Ob es tatsächlich möglich ist, an kleineren Amtsgerichten Pensionschlüsselanteile des ggf. einzigen Betreuungsrichters herauszurechnen und als Erstattungsvolumen an die Kommune weiterzureichen, erscheint sehr fraglich.

Die kommunal angesiedelte Behörde als "Torwächterin" über den Zugang zum Betreuungssystem einzusetzen, könnte zu einer bedenklichen Beeinträchtigung des Rechts auf Betreuerbestellung in denjenigen Kommunen führen, die eine Tradition der Einschüchterung gegenüber den Betreuern pflegen, die Ansprüche ihrer Klienten auf Sozialhilfe konsequent geltend machen. Aber auch dort, wo keine sachfremde Einflussnahme auf einzelne Betreuer zu befürchten wäre, dürfte bei der ausgeprägten Affinität kommunaler Hauptverwaltungsbeamter zu Benchmarking - Prozessen ein Wettbewerb um die höchsten Betreuungsvermeidungsquoten ausbrechen. Sofern dem nicht ein gut ausgestatteter, zwangsläufig aus Landesmitteln zu finanzierende Infrastruktur sozialer Dienst gegenübersteht, würde dies zu einem inakzeptablem Rechtsverlust der Betroffenen führen.

Die Übertragung der Überwachung der Betreuer auf die Behörden ("Verlaufskontrolle der Betreuung"?) wäre weiterhin nicht vereinbar mit dem höchststrichterlich verbürgten Prinzip der Respektierung der Entscheidungsfreiheit der Betreuer im Rahmen rechtmäßiger Aufgabenerfüllung. Behördliches Überwachungshandeln würde immer ein-

em Konzept der Zweckmäßigkeit der zu überwachenden Aufgabenerfüllung folgen. Behörden betätigen selbst Ermessen, aber sind nicht in der Lage, Ermessensbetätigungen Dritter (nämlich der Betreuer) zu schützen, wie es die Betreuungsgerichte praktizieren.

Schließlich müsste die Rechtsschutzgewährung, die als integraler Bestandteil des bisherigen Bestellungsprozesses im 1. Abschnitt des 3. Buches des FamFG beim Betreuungsgericht angesiedelt ist, bei einer behördlichen Alleinzuständigkeit an die Verwaltungsgerichte verlagert und damit eine problematische Schnittstelle mit Mehraufwand geschaffen werden.

An Stelle einer alleinigen Eingangsinstanz „Behörde“ sollte vielmehr die obligatorische Beteiligung der Behörde am Betreuerbestellungsverfahren (und nicht nur auf Antrag) mit einer wesentlichen Mitwirkung an der Sachverhaltsaufklärung und der Erforschung denkbarer Alternativen zur Betreuerbestellung treten. Dies entspricht schon der heutigen Praxis großer gut ausgestatteter Behörden vor allem in den Großstädten.

Es wäre dementsprechend sinnvoll, mit dem Instrument einer obligatorischen Verfahrensbeteiligung kleinere Betreuungsbehörden mit nur einem (häufig Teilzeit-)Mitarbeiter auf diese Weise zu veranlassen, durch zusätzliche personelle Ressourcen das Bestellungsverfahren (betreuungsvermeidend) zu qualifizieren. Damit könnten die Behörden in bevölkerungsärmeren Landkreisen bzw. Amtsgerichtsbezirken die häufig problematische Rolle der - im Bestellungsverfahren praktisch alleine tätigen - Betreuungsrichter sinnvoll ergänzen.

2.7 Übertragung von Auswahl, Bestellung, Entlassung und Überwachung von Betreuern auf Behörden

Abzulehnen ist die Überlegung, nur noch die Anordnung einer Betreuung und eines Einwilligungsvorbehaltes sowie die Genehmigung einer Unterbringung den Betreuungsgerichten vorzubehalten und alle anderen - bisher gerichtlichen - Zuständigkeiten an Behörden zu übertragen.

Behörden, die nach Zweckmäßigkeitserwägungen gesteuert werden, sind - anders als sachlich unabhängige Richter und Rechtspfleger - nicht in der Lage, den Kernbereich des Grundrechtsschutzes der Betroffenen zu gewährleisten. Schon die alleinige Verfahrenseinleitungskompetenz der Behörden würde zu einer nicht vertretbaren Einschränkung des Zugangs zur Betreuung führen. Die alleinige organisatorische Zuständigkeit der Behörden würde darüber hinaus auch bei den betreuten Menschen zu einer Reduzierung der Qualität der Betreuungstätigkeit führen, weil bei gedeckelten Budgets und wachsendem Betreuungsbedarf Behörden – über die Erschließung von Rationalisierungsreserven im System hinaus - sich einen Wettlauf um Kostenreduzierungen liefern würden.

Die verfassungsrechtlich verbürgte Unabhängigkeit von Richtern und Rechtspflegern gewährt ein Mindestmaß an Schutz gegen exzessive Personaleinsparungen. Behördenmitarbeiter würden sich darauf nicht berufen können. Im Gegenteil schirmt das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung die Kommunen gegen eine effektive Landesaufsicht in Bezug auf Ausstattung und Fachlichkeitsstandards ab.

Es würde nicht zu Einsparungen führen, wenn die Tätigkeit von Rechtspflegern des gehobenen Justizdienstes auf gleichviel Verwaltungsmitarbeiter des gehobenen Verwaltungsdienstes übertragen würde. Dies ist natürlich nicht gewollt, sondern die Befürworter einer

Aufgabenübertragung erwarten einen Abbau von Standards und Personal. Der Deutsche Landkreistag hat eine Strukturreform mit dem Ziel der Einsparung bei der Justiz abgelehnt. Entscheidend müssten fachliche Überlegungen sein.

Gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG kann der Bund nur den Ländern weitere substantielle Aufgaben im Betreuungswesen übertragen. Diese müssten dann durch Landesgesetz entscheiden, ob sie diese Aufgaben durch Landesbehörden erfüllen lassen oder ihrerseits den Kommunen weitergeben. Nach dem Konnexitätsprinzip müssten die Länder den Kommunen ihren Aufwand erstatten. Diesen Mitteln stünden aber die unveränderten Personalkosten für die von Aufgaben entlasteten Richter und Rechtspfleger gegenüber.

Es wäre zwar denkbar, den gerichtlichen Rechtsschutz über betreuungsbehördliches Handeln den Betreuungsgerichten als Zweig der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuzuweisen und damit weiter den materiell-rechtlichen Sachverstand der Betreuungsrichter zu nutzen. Es würde sich jedoch um eine grundstürzende Veränderung von deren Arbeitsweise handeln, wenn diese, statt Rechtsfürsorge - in Form der Sachverhaltsaufklärung von Amts wegen und Umsetzung in Beschlüsse - zu betreiben, nachträglich die Verwaltungsakte der Behörden in kontradiktorischen Verfahren überprüfen würden. Damit hätten die Verwaltungsgerichte keine Probleme – würden aber über keine Erfahrung mit den Gegenständen betreuungsbehördlichen Handelns und im Umgang mit den betroffenen Menschen verfügen. Für die Betroffenen würden sich bei der Gewährung von Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte (im Vergleich zu Betreuungsgerichten) die Hürden für dessen Inanspruchnahme wesentlich erhöhen. Die Verfahrensregeln des VwVfG und der VwGO würden die Formen des Umgangs von Behördenmitarbeiter und Betreuern wesentlich verändern und vor allem formalisieren.

Aus der Sicht der Berufsbetreuer würde eine Aufgabenübertragung an die Behörden das gesetzliche Regelungsdefizit in Bezug auf materielle Kriterien und Verfahren der Betreuerauswahl noch offensichtlicher und gänzlich unerträglich machen.

Persönliche Betreuung – Handlungspflichten in der Praxis der Betreuungsführung²

Das Betreuungsgesetz sieht in § 1897 Abs. 1 BGB neben der rechtlichen Besorgung der Angelegenheiten durch die Betreuer ausdrücklich auch als ihre Aufgabe vor, ihre Klienten persönlich zu betreuen. Die persönliche Amtsführung wird dabei als ein wichtiges Kriterium für die Eignung von Betreuer angeführt. Auch wenn der Begriff „Persönliche Betreuung“ im Gesetzeswortlaut nicht enthalten ist, so dient er doch dazu, die rechtliche Betreuung von einer anonymen Sachwalterschaft bzw. von einer „bloßen Verwaltung von Menschen vom Schreibtisch aus“ abzugrenzen. Die persönliche Betreuung soll sicherstellen, dass betreute Menschen nicht bloße Objekte des Verfahrens sind, sondern als Subjekt und Person wahrgenommen werden und sich an der rechtlichen Besorgung ihrer Angelegenheiten nach ihren jeweiligen Möglichkeiten selbst beteiligen können. § 1901 BGB legt Betreuern eine Pflicht zur Besprechung wichtiger Angelegenheiten auf.

Persönliche Betreuung verwirklicht sich darin, dass der Betreuer seine Entscheidungen in der rechtlichen Vertretung an den Lebensvorstellungen des Betreuten ausrichtet.

Zur Erfüllung der Betreuerpflichten ist der persönliche Kontakt des Betreuers zum Betreuten unerlässlich. Dieser ist die Voraussetzung dafür, ein Bild der Persönlichkeit, der Wünsche und Vorstellungen des Betroffenen zu gewinnen und sein Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht zu gewährleisten. Der persönliche Kontakt dient dem allgemeinen Vertrauensaufbau und der Herstellung einer konstruktiven Arbeitsbeziehung zwischen rechtlichem Betreuer und Betreutem. Er

² Wir danken Prof. Dr. Tobias Fröschle, Prof. Dr. Bernhard Knittel, VRiOLG und Volker Lindemann, VRiOLG a.D. und Vorsitzender des Vormundschaftsgerichtstages e.V. für Hinweise und Anregungen.

ist ferner für den Betreuer die Voraussetzung dafür, angemessen über Änderungen des Zustandes und der Lebenssituation der Betroffenen informiert zu sein, den gegebenen Regelungsbedarf einschätzen und die Wahrung der Freiheits- und Schutzrechte von Betroffenen in Institutionen gewährleisten zu können.

Der Delegation von Tätigkeiten an Dritte sind insoweit Grenzen gesetzt, als es einen Kern von Betreueraufgaben gibt, der nicht übertragbar ist. Insbesondere muss – ausschließlich - der Betreuer die Entscheidungen treffen, die der Betreute nicht mehr selbst treffen kann, und für deren Umsetzung sorgen.

Dieses Papier beschreibt Standards für die

- persönliche Betreuung zu Fragen der Besprechungspflicht,
- der Häufigkeit der Besuchsfrequenz,
- der Erreichbarkeit des Betreuers,
- der Delegierbarkeit von Aufgaben,
- der Postkontrolle und der persönlichen Anwesenheit bei der Zuführung zur Unterbringung.

Damit soll ein Beitrag zur Konsensbildung im Betreuungswesen geleistet werden, vor allem aber ein Leitfaden für die konkrete Betreuungspraxis entstehen.

Pauschalvergütung macht Qualitätssicherung der Betreuertätigkeit notwendig

Mit der Vergütungspauschalierung hat der Gesetzgeber die Berufsbetreuer zu einer betriebswirtschaftlichen Vorgehensweise gezwungen: bei der unterstellten Mischung leichter und schwieriger Betreuungsfälle muss der Zeitaufwand pro Fall im wesentlichen *durchschnittlich* auf den gem. § 5 VBVG zu vergütenden Stundenumfang beschränkt

werden. Weil der Umfang der Betreuerpflichten aber von den Zeitpauschalen nicht berührt wird, entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Pflichtenbindung und betriebswirtschaftlichen Zwängen. Dieser Widerspruch kann nicht einseitig gelöst werden:

- weder darf das Aufsicht führende Betreuungsgericht die vom Gesetzgeber als vermeintlich bedarfsdeckend angesehenen Stundenansätze ignorieren und dem Betreuer seine Vorstellungen von Pflichterfüllung aufzwingen,
- noch kann sich der Berufsbetreuer auf die reine „Verwaltung“ der Betreuung am Schreibtisch zurückziehen und ungeachtet der im Einzelfall erforderlichen Tätigkeiten auf die Pauschalen verweisen.

Die Konkretisierung des Begriffs der Persönlichen Betreuung ist von den Besonderheiten des Einzelfalles abhängig. Es ist daher nicht sinnvoll, einzelne Aspekte der Persönlichen Betreuung gesetzlich zu regeln. Vielmehr sollte die Entwicklung verbindlicher Fachlichkeitsstandards den Verbänden der Akteure im Betreuungswesen, also der Berufsbetreuer, Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden überlassen werden. Diese Akteure sind mit ihrer Kenntnis der praktischen Anforderungen der Betreuungsarbeit in der Lage, umsetzbare Standards zu erarbeiten, die dann von den Betreuungsgerichten bei der Konkretisierung der Betreuerpflichten herangezogen werden.

Persönliche Betreuung als Rechtsfürsorge

Im Rahmen seiner Definition von Betreuung als Rechtsfürsorge hat Volker Lipp eine 3-Stufen-Folge nach dem Grad der Intensität des Rechtseingriffs postuliert:³

1. Beratung und Unterstützung,
2. Rechtliche Stellvertretung,
3. Rechtseingriffe: Einwilligungsvorbehalt und Unterbringung.

Beratung und Unterstützung sind zentrale Bestandteile einer wohlverstandenen Besprechungspflicht, gehen aber über diese deutlich hinaus. Weil Beratung und Unterstützung die Eigenständigkeit und die Partizipationsmöglichkeiten von Betreuten fördern, kann dadurch die Betreuung ggf. überflüssig gemacht werden. Dies bedeutet allerdings auch einen höheren Zeitaufwand, gerade in den schwierigen Fällen von suchtabhängigen oder psychisch kranken Betreuten. Hier stellt die Fähigkeit, Beratung und Unterstützung unter besonderer Beachtung der Stufenfolge zu gewährleisten, in der Regel ein Unterscheidungsmerkmal von Berufsbetreuern gegenüber ehrenamtlichen Betreuern dar.

Die UNO-Konvention über die Rechte behinderter Menschen fordert den Gesetzgeber auf, durch die Bereitstellung von Infrastruktur zur Beratung und Unterstützung effektiver als bisher sicherzustellen, dass ein Eingriff in die Rechte behinderter Menschen in Form der Betreuerbestellung (mit der Ermächtigung zur rechtlichen Stellvertretung) auf die unabdingbar notwendigen Fälle beschränkt wird. Die Konsequenzen der UNO-Konvention bestätigen daher das Konzept der Betreuung als Rechtsfürsorge und werden gerade nicht zur seiner Abschaffung beitragen.

³ Lipp, Volker: Betreuung: Rechtsfürsorge im Sozialstaat, in: *Betrifft Betreuung*, Bd. 8, Karl-Heinz Zander (Hrsg.), Bochum 2005 S. 15 ff.

Pflichten gegenüber dem Betreuungsgericht

Der Betreuer hat die Betreuung dem Betreuungsgericht – und nach ihrem Ende auch dem Betreuten bzw. dessen Rechtsnachfolger – gegenüber persönlich zu verantworten. Dies bedeutet, dass zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichten gegenüber dem Gericht (Vermögensverzeichnis, §§ 1908i Abs. 1 Satz 1, 1802 BGB und – soweit angeordnet – des Betreuungsplanes, § 1901 Abs. 4 Satz 2 BGB, Rechnungslegung und Schlussrechnung, Berichterstattung über die persönlichen Verhältnisse, §§ 1908i Abs. 1 Satz 1, 1840, 1841 BGB und sonstige vorgeschriebene Mitteilungen) die notwendige Kommunikation durch den Betreuer zu erfolgen hat, d.h. den Inhalt schriftlicher Mitteilungen verantwortet der Betreuer gegenüber dem Gericht durch seine Unterschrift.

Besprechungspflicht

Die Besprechungspflicht besteht generell, wenn es einen Konflikt zwischen den subjektiven Wünschen des Betroffenen und seines objektiven Wohls gibt. Was eine wichtige Angelegenheit i.S. von § 1901 Abs.3 S. 2 BGB ist, ergibt sich auch subjektiv aus der Sicht des Betroffenen; es ist aber dem Betreuer aber nicht zumutbar, jedem Impuls des Betroffenen nachzugehen. Zu den wichtigen Angelegenheiten gehören jedenfalls Vorgänge, welche wesentliche Auswirkungen haben auf

- die Wohnung oder Heimeinrichtung als Lebensmittelpunkt
- das Zusammenleben mit nahen Bezugspersonen
- rechtliche und finanzielle Verpflichtungen oder Ansprüche des Betreuten
- die medizinische oder berufliche Rehabilitation
- Arbeit oder tagesstrukturierende Beschäftigung sowie
- weltanschauliche oder religiöse Sachverhalte,

soweit die Handlungen dem Betreuer nicht alternativlos von Gesetzes wegen aufgegeben sind und deren Besprechung dem Wohl des Betreuten nicht zuwiderläuft.

Besondere Ermittlungs- und Aufklärungspflichten treffen den Betreuer, wenn der ausdrückliche Wunsch des Betreuten zu einer Selbstschädigung führen würde.⁴

Die Besprechungspflicht kann, soweit beim Betroffenen entsprechende Verständigungsmöglichkeiten bestehen, teilweise fernmündlich erfüllt werden.

Zu der Frage des (in der Anfangsphase intensiveren) persönlichen Kontakts in der Betreuung ist die Formel von Birgit Hoffmann⁵ anwendbar:

Der Betreuer ist verpflichtet, für sich selbst zu erarbeiten, was dem subjektiv zu verstehenden Wohl des Betreuten und seinem Willen als Entscheidungsmaßstab des Betreuerhandelns entspricht.

Häufigkeit des persönlichen Kontakts

Der Gesetzgeber des Betreuungsgesetzes 1992 wollte mit dem Begriff persönliche Betreuung erreichen, dass die Betreuer Kontakt zu Ihren Betreuten halten und dies in regelmäßigen Abständen geschieht. Gespräche, aber auch telefonischer Kontakt wurden in der Gesetzesbegründung als ausreichend angesehen. Die Art und die Häufigkeit dieses Kontaktes wurden darin nicht konkret beschrieben. Die Frequenz der persönlichen Kontakte ist abhängig von fallspezifischen Voraussetzungen und kann nicht durch feste Regeln beschrieben werden. Kriterien für die Kontakthäufigkeit sind insbesondere:

⁴ BGH, Entscheidung vom 22. Juli 2009 - XII ZR 77/06

⁵ Hoffmann, Birgit: Persönliche Betreuung im Betreuungsrecht, BtPrax 3/2008, S. 99

- Fähigkeit des Betroffenen zur Konzentration und zur Erinnerung
- Häufigkeit der notwendigen oder sinnvollen gemeinsamen Erledigung von Angelegenheiten, insbesondere vertragliche Angelegenheiten
- Notwendige Häufigkeit der Prüfung der Fähigkeit des Betroffenen zur selbständigen Erledigung der Angelegenheiten
- Wohnsituation des Betroffenen, tatsächliche Präsenz von Betreuungs- und Pflegekräften
- Notwendige Besprechung mit und Überwachung von Leistungserbringern

Die Entfernung des Aufenthaltsortes des Betroffenen zum Geschäftssitz des Betreuers ist ein Aspekt, der sich auf die zumutbare Kontakthäufigkeit auswirkt. Sie begründet jedoch nicht automatisch die Nichteignung des Betreuers. Allerdings muss sich der Betreuer bei längerem Aufenthalt des Betroffenen in größerer Entfernung selbst auf seine Eignung hin prüfen.

Auch in der Anfangsphase einer Betreuung ist eine geringere Besprechungsintensität bei folgenden Fallkonstellationen zu rechtfertigen:

- Betreuer lehnt Betreuer(bestellung) bzw. Kontakt zu ihm ab
- Komapatienten, verständigungsunfähige schwer demente Personen
- Heimbewohner mit vom Betreuer getroffenen und kontinuierlich umgesetzten Vereinbarungen
- Kontakt steht mit objektivem Wohl nicht im Einklang (unrealistische Wünsche und extreme Reaktionen auf Ablehnung).

Ein persönlicher Kontakt ist unzumutbar, wenn dieser mit erheblichen Gesundheitsgefahren für den Betreuer verbunden ist.

Dem Betreuer obliegt es, persönlich festzustellen, ob sich der Allgemeinzustand des Betreuten offensichtlich verschlechtert hat. Er muss ihn daher (auch unter Haftungsaspekten) auch dann in regelmäßigen Abständen aufsuchen, wenn ein Gespräch mit ihm nicht möglich ist. In Krisensituationen werden die Abstände kürzer sein als zu "Normalzeiten". Der Betreuer darf sich nicht auf die Erwartung beschränken, dass der Einrichtungsträger telefonisch über eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes (insbesondere als Folge von Pflegefehlern) informieren wird.

Allerdings trifft den Betreuer auch beim Aufgabenkreis Gesundheits-sorge keine allgemeine Verpflichtung, durch schlechte Pflege hervorgerufene Gesundheitsschäden durch schlechte Pflege zu verhindern, soweit er nicht - bei den von ihm in der üblichen Häufigkeit zu erwartenden Besuchen – derartige Mängel tatsächlich feststellen konnte. Die Tätigkeit der Betreuer ersetzt keine unzureichend realisierte Qualitätskontrolle von Pflegeeinrichtungen.

Als (Mindest-)Standard bei Heimbewohnern mit kontinuierlich umgesetzten Vereinbarungen ist eine vierteljährliche Besuchsfrequenz anzusehen. Eine monatliche Besuchsfrequenz als Standard für die Persönliche Betreuung von Heimbewohnern ist nicht erforderlich.

Delegationsfähige Aufgaben:

- Vorbereitung von Anträgen und Schriftsätzen,
- eigenverantwortliche einfache Korrespondenz,
- Sicherstellung der telefonischen Erreichbarkeit,
- Vorbereitung der Rechnungslegung mit Kontierung,
- Überweisungen und Bargeldauszahlung,
- Besuchsdienste über die Besprechungspflicht hinaus

- Aufgaben der Vermögenssorge an sachkundige Berufsträger (Rechtsanwälte, Steuerberater/Wirtschaftsprüfer, Hausverwalter etc.)

Im Lichte der datenschutzrechtlichen Grundsätze muss sichergestellt sein, dass durch die Delegation der o.g. Aufgaben auf Mitarbeiter keine Persönlichkeitsrechtsverletzungen bei Betreuten eintreten. Nicht-anwaltliche Betreuer sind zwar nicht gesetzlich berufsschweigepflichtgebunden, eine Berufsverschwiegenheit sollte aber als fachlicher Standard angesehen werden. Demzufolge sollten Mitarbeiter vertraglich auf Verschwiegenheit bei und nach Ausführung der delegierten Aufgaben verpflichtet werden.

Telefonische Erreichbarkeit des Betreuers

Betreuerhandeln ersetzt nicht professionelles Handeln von Bereitschafts- und Notdiensten. Die telefonische Nichterreichbarkeit des Betreuers in einer Krise des Betroffenen begründet nicht die Nichteignung des Betreuers. In praktisch keiner Krisenkonstellation muss der Betreuer jederzeit erreichbar sein, sondern es sind grundsätzlich Bereitschaftsdienste (incl. Betreuungsgericht, § 1846 BGB) zuständig. Das Selbstverständnis von bereitchaftsdienstbereiten Berufsgruppen (Ärzte, Pflegekräfte, Sozialarbeiter) ist kein Maßstab für die Eignung von Berufsbetreuern. Z.B. muss der Arzt eine medizinische Notfallbehandlung auch ohne Betreuer Einwilligung durchführen. Eine Erreichbarkeit des Betreuers außerhalb üblicher Bürozeiten ist z.B. in keiner der folgenden Situationen geboten:

- Heimentweichung oder Empfang aufgefundenener Personen
- Sofort notwendige OP
- Wegfall der häuslichen Versorgung (Tod, Krankheit)
- Plötzliche Obdachlosigkeit (Feuer, Überschwemmung)

- Medikamentenbereitschaftsversorgung: Betreuer muss mit Sozialen Diensten Absprachen und Vorkehrungen treffen
- Öffentlich-rechtliche Unterbringung; selbst wenn das Vertrauensverhältnis Betreuer/Betreuter unabdingbar den persönlichen Beistand des Betreuers erfordert, begründet dies keine Erreichbarkeit für mögliche Unterbringungen als Standard
- Not- und Bereitschaftsdienste haben bei Unterbringungen selbst die Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Betreuer handeln nur im Betreuteninteresse, nicht im Interesse der Dienste.

Betreuerkommunikation mit Bereitschaftskräften ist hilfreich und nützlich, aber in der Regel nicht erforderlich und daher rechtlich nicht lückenlos geboten.

Die Anwesenheit des Betreuers ist lediglich bei der Zuführung zu einer von ihm veranlassten zivilrechtlichen vorläufigen Unterbringung (Gerichtsbeschluss noch nicht ergangen) geboten. Dann wäre auch die jederzeitige Erreichbarkeit des Betreuers (im Sinne einer Wochenendbereitschaft) für den behandelnden Arzt und die unterbringende Einrichtung erforderlich: wenn der Betreuer den Betreuten ohne Gerichtsbeschluss selbst gem. § 1906 BGB (mit Aufenthaltsbestimmung) untergebracht hat, ist er für die Aufhebung verantwortlich, wenn die Unterbringungsvoraussetzungen weggefallen sind, d.h. er hat die Entscheidung über die Aufhebung persönlich zu treffen und an die Einrichtung zu übermitteln.

Formen der sozialen Leistungserbringung

Der Betreuer soll grundsätzlich an Hilfeplan- und Helferkonferenzen teilnehmen, insbesondere bei statusändernden Anlässen. Dies gilt nicht, wenn es keinen Anlass dafür gibt zu vermuten, dass die Rechte des Betroffenen gegenüber Leistungsträgern und Leistungserbringern

vertreten werden müssten. Wenn der Betreuer an der Konferenz teilnehmen soll und will, muss der Termin mit ihm abgestimmt werden.

Zur Notwendigkeit der persönlichen Überwachung von Leistungserbringern: Der Betreuer kann grundsätzlich von Fachlichkeitsstandards und akzeptabler Ergebnisqualität von sozialen Diensten ausgehen. Erst ein konkreter, auf die Qualität der Versorgung des einzelnen Betreuten bezogener Anfangsverdacht verpflichtet den Betreuer zum Handeln. Nur bei Leistungserbringern, deren Fachlichkeitsstandards dem Betreuer noch nicht bekannt sind, ergeben sich zeitlich begrenzt besondere Sorgfaltspflichten bei deren Beobachtung.

Der Betreuer ist persönlich lediglich für die Sicherung von Einrichtungs- und Wertgegenständen verantwortlich. Der Umzug ins Heim und die Wohnungsauflösung (i.S. des Transports und der tatsächlichen Beräumung) gehören nicht zu den Aufgaben des Betreuers. Der Betreuer sorgt dafür, dass dies mit Mitteln des Betreuten – oder ggf. unter Inanspruchnahme von Sozialleistungen – getan wird.

Medizinische Maßnahmen

Eine Besprechungspflicht mit dem Betreuten besteht, sofern er aufklärungsbedürftig ist, zur Feststellung der Einwilligung(un)fähigkeit. Bei Einwilligungsunfähigkeit besteht nur dann eine Besprechungspflicht, wenn mit dem Betroffenen eine Verständigung über den Eingriff möglich ist.

Die persönliche Entgegennahme der ärztlichen Aufklärung durch den Betreuer und die Erörterung von Behandlungsalternativen ist nur bei gerichtlich genehmigungsbedürftigen Eingriffen und der Sterilisation geboten. Sonst kann die Entgegennahme der Aufklärung und Erklärung zur Zustimmung fernmündlich/-schriftlich erfolgen, insbesondere hinsichtlich der Anästhesie, außer bei konkreten Risikoanhaltspunkten.

Ist der Betreute in Bezug auf die anstehenden medizinischen Maßnahmen einwilligungsfähig, können allenfalls unterstützende Tätigkeiten anfallen (Organisation des Transports zum Arzt, Klinikverträge über Zweibettzimmer o.ä.), die der Betreuer delegieren kann; soweit es sich um rechtliche Vertretung handelt, auf eigene Kosten, bei rein tatsächlicher Unterstützung für Rechnung des Betreuten.

Die Feststellung der Einwilligungsfähigkeit ist verantwortliche Sache des behandelnden Arztes. Hat der Betreuer Zweifel an der Einschätzung des Arztes, drängt er auf ein psychiatrisches Konsil. Im Rahmen der Gesundheitsvorsorge kommt eine Delegation der Entscheidungsfindung nicht in Betracht.

Postkontrolle in Zusammenarbeit mit Einrichtungen

Gehört die Postkontrolle zu den Aufgabenkreisen, behält die Einrichtung die Postsendungen ein und leitet sie an den Betreuer weiter. Gleiches gilt auch ohne Aufgabenkreis Postkontrolle, wenn der Betreute dies ausdrücklich wünscht. Die Einrichtung soll den diesbezüglichen Wunsch des Betreuten ermitteln und ihn fragen, ob die Post für ihn oder gemeinsam mit ihm geöffnet und ggf. vorgelesen werden soll. Die Einrichtung soll den Betreuer informieren, wenn

- der Wille des Betreuten hinsichtlich der Frage der Postöffnung nicht zu ermitteln ist oder
- behinderungs-/krankheitsbedingt gestört erscheint oder
- der Betreute der Weiterleitung der Post an den Betreuer ausdrücklich widerspricht,

damit der Betreuer prüfen kann, ob eine entsprechende Aufgabenkreiserweiterung beantragt werden soll.

Ohne Aufgabenkreis Postkontrolle und bei entgegenstehendem wirksamem Willen des Betreuten ist der Betreuer für Post nicht zuständig. Die Weitergabe der Post durch Einrichtung/Dienst an den Betreuer wäre unzulässig, ggf. sogar strafbar.

Abwesenheitsvertretung

Eine Vertreterbestellung entlastet den Betreuer. Eine Vertreterbestellung bereits im Bestellungsbeschluss sollte obligatorisch sein, die Betreuungsgerichte sollen diese Bestellungen gewährleisten; es sei denn, der Betreuungsrichter erklärt sich bei Anzeige von mehrtägiger Abwesenheit ausdrücklich zur Anwendung des § 1846 BGB bereit. Praktisch sinnvoll sind „Tandem-Vertretungen“. Eine formlose Vertreterbestellung z.B. für Bürogemeinschaftspartner durch Betreuervollmacht (soweit diese im Rechtsverkehr akzeptiert wird) ist nur auf delegierbare Betreuertätigkeiten anwendbar; für persönlich vom Betreuer zu entscheidende Angelegenheiten ist eine solche Vollmacht rechtlich unverbindlich.

Anhang

Delegation von Betreueraufgaben der Vermögenssorge

Auszüge aus einem Aufsatz von Tobias Fröschle und Catharina Rogalla in:

BtPrax 2007, 4 ff.:

„... Die Vergütung erhält der Betreuer dafür, dass er die Tätigkeiten entfaltet, die er nach dem Gesetz dem Betreuten schuldet. Setzt er hierfür bezahlte Hilfskräfte ein, hat er diese aus der erhaltenen Vergütung zu entlohnen. Jahresbericht, Betreuungsplan, Rechnungslegung, Vermögensherausgabe schuldet der Betreuer dem Betreuten. Setzt er im Rahmen der Erfüllung dieser Pflichten bezahlte Hilfskräfte ein, so sind die dafür entstehenden Aufwendungen durch die Pauschalvergütung abgegolten.

Setzt der Betreuer für tatsächliche Maßnahmen – z.B. für Renovierungsarbeiten, Anfahrten o.Ä. – bezahlte Hilfskräfte ein, so wird das weder von § 4 Abs. 2 Satz 1 VBVG noch von §§ 1908i Abs. 1 Satz 1, 1835 Abs. 1 Satz 1 BGB erfasst. Der Betreuer muss die Verträge mit solchen Hilfskräften vielmehr für Rechnung des Betreuten schließen und die Verträge direkt aus dessen Mitteln entlohnen oder Sozialhilfeansprüche geltend machen.

Der Betreuer darf für Rechnung des Betreuten Dritte einschalten, wenn das ein vernünftiger Durchschnittsbürger in der Lage des Betreuten ebenfalls getan hätte, oder wenn der Betreute selbst es schon vor Eintritt der Betreuungsbedürftigkeit tatsächlich getan hat. Das bedeutet z.B., dass Abrechnungen mit Beihilfestellen oder der privaten Krankenkasse vom Betreuer zu leisten (bzw. zu finanzieren) sind, denn das macht man im Allgemeinen selbst. Die Steuererklärung kann der

Betreuer auf Kosten des Betreuten von einem Steuerberater fertigen lassen, wenn ein verständiger Durchschnittsbürger den Steuerberater damit beauftragen würde – oder wenn der Betreute es vor Eintritt der Betreuungsbedürftigkeit selbst schon getan hat.

Die Kontrolle über die Vermögensgegenstände des Betreuten ist Aufgabe des Betreuers. Dabei anfallende Kosten sind Aufwendungen des Betreuers. Das gilt erst dann nicht mehr, wenn sich auch ein verständiger Durchschnittsbürger in der Lage des Betreuten bezahlter Hilfskräfte bedient hätte, z.B. bei der Feststellung des Wertes eines Vermögensgegenstandes durch Sachverständige. Das wird nur selten erforderlich sein. Wenn es das ist, ist der Sachverständige auf Rechnung des Betreuten einzuschalten.

Die Kontenverwaltung kann der Betreuer delegieren – als Vorarbeit für die Rechnungslegung jedoch nur auf seine Kosten. Nur wenn der Betreute schon aus anderen (z.B. steuerrechtlichen) Gründen Bücher führen muss, kann der Betreuer auf Kosten des Betreuten einen Buchhalter damit beauftragen.

Anlageentscheidungen hat der Betreuer – möglichst im persönlichen Gespräch mit dem Betreuten – selbst zu treffen. Die Vornahme der beschlossenen (und nach §§ 1908i Abs. 1 Satz 1, 1810, 1811 BGB genehmigten) Anlage kann er auf Rechnung des Betreuten delegieren (z.B. an einen Makler).

Falls der Betreuer zur Geldeinteilung für den Betreuten gehalten ist, kann die Auszahlung als solche kann Dritten übertragen werden. Die im Büro des Betreuers hierbei zu leistende Tätigkeit ist vom Betreuer zu finanzieren. Außenstehende Dritte, die in diesem Rahmen tätig werden, sind für Rechnung des Betreuten einzuschalten. Wird dazu

z.B. ein besonderes Konto (Taschengeldkonto) eröffnet, sind die darauf anfallenden Gebühren vom Betreuten zu tragen.

Gehört Wohnungseigentum zum Vermögen des Betreuten, ist es Aufgabe des Betreuers, den Verwalter in gleicher Weise zu kontrollieren, wie ein vernünftiger Bürger das üblicherweise tut. Wichtige Gemeinschaftsentscheidungen – erhebliche Veränderungen am Gemeinschaftseigentum, größere Sanierungen, Sonderumlagen, Wahl eines neuen Verwalters – muss er mit dem Betreuten besprechen und sich dann selbst an ihnen beteiligen. Im Übrigen kann er sich auf den Verwalter verlassen. Ob er die Pflicht hat, für den Betreuten an Wohnungseigentümerversammlungen teilzunehmen, hängt von der Tagesordnung ab. Sind dort nur Routineentscheidungen (Jahresabrechnung, Wirtschaftsplan, Wiederwahl des bewährten Verwalters) zu treffen, kann er dem Verwalter Stimmvollmacht erteilen.

Gehören dem Betreuten Mietwohnungen, kann der Betreuer sie auf Kosten des Betreuten an einen gewerblichen Hausverwalter übergeben, wenn ein verständiger Durchschnittsbürger in der Lage des Betreuten dieses tun würde, weil die Verwaltung solchen Vermögens besonderen Sachverstand voraussetzt. Der Betreuer bleibt verpflichtet, die Tätigkeit des Verwalters zu überwachen.

ISG-Evaluation – Datenfriedhof mit geringer Bedeutung für die Zukunft des Betreuungswesens

von Helge Wittrodt

Der Autor ist Dipl.Ökonom und Dipl.Sozialarbeiter und 1. Vorsitzender des Bundesverbandes freier Berufsbetreuer e.V.

Gemessen an den Erwartungen an das Evaluationsprojekt zum 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz, die das Bundesjustizministerium über mehrere Jahre weckte, ist das Ergebnis enttäuschend. Entsprechend seines Auftrages hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) eine Vielzahl zusammenhangloser Strukturdaten erhoben, aus denen aber keine Schlüsse in Bezug auf die Qualität des Betreuungswesens und des notwendigen Strukturreformbedarfes gezogen werden können.⁶ Die Untersuchung scheint nur zwei Zwecken zu dienen: das Bundesjustizministerium wollte offenbar mit den Ergebnissen rechtfertigen, dass die Vergütungen der Berufsbetreuer unverändert bleiben und dass diese künftig jeden Monat ihre Klienten in Einrichtungen besuchen sollen.

Hauptziel des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes war - mit der Einführung der pauschalierten Vergütung der Berufsbetreuer – die Senkung der ständig steigenden Kosten. Untersucht werden sollten daher die Auswirkungen auf die Qualität der berufsmäßigen Betreuungen, die wirtschaftliche Situation der selbstständigen Betreuer, die Tätigkeit der Betreuungsvereine und der örtlichen Betreuungsbehörden.

⁶ Regine Köller/Dietrich Engels: Rechtliche Betreuung in Deutschland - Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, Endbericht, Köln 2009

den sowie die Arbeitsentlastung der Gerichte. Die frühere Justizministerium Zypriens zeigte sich im Jahr 2007 darüber besorgt, dass sich angeblich Heimleitungen beschwert hätten, dass Berufsbetreuer ihre Klienten nunmehr wesentlich seltener besuchten. Daraufhin wurde vom Beirat der Evaluation (mit Vertretern der Berufsverbände und der Betreuungspraxis) eine Zusatzbefragung der Heime durchgesetzt.

Die Autoren der Studie formulieren am Ende einige Empfehlungen an die Politik:

1. Als betreuungsvermeidende Strategien werden die Verbreitung der Vorsorgevollmacht sowie die stärkere Inanspruchnahme sozialer Hilfen empfohlen.
2. Um die Betreuungsqualität beurteilen zu können, erscheint ein besonderes qualitativ ausgerichtetes Forschungsprojekt erforderlich.
3. Es sei zu überlegen, ob eine obligat vorgeschriebene Betreuungsplanung sich als Mittel der Qualitätssicherung und Kontrolle eigne.
4. Eine Vorschrift über die Häufigkeit des Kontaktes zwischen berufsmäßigen Betreuern und ihren Betreuten solle in Betracht gezogen werden.
5. Die Auswirkungen der Pauschalierung der Betreuervergütung auf die Staatskasse sollten kontinuierlich ermittelt werden.

Angesichts der (auftragsgemäß) mageren Ergebnisse der Evaluation hatte die Justizministerkonferenz im Jahr 2008 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die mit ihrem Betreuungskostenbericht das nachholte, was die Studie des ISG nicht leisten konnte: eine Analyse der Gründe der Zunahme von Betreuungsfällen, eine länderbezoge-

ne Auswertung der Kostenentwicklung und eine zumindest zusammenhängende Darstellung von Ideen zur Betreuungsvermeidung.

Dass diese Ideen zur substantiellen Senkung der Betreuerbestellungszahlen ungeeignet sind, hat Tänzer in der BtPrax⁷ eingehend dargestellt.) Mit dem Vorschlag, ein Forschungsprojekt zur Betreuungsqualität durchzuführen, bestätigt das ISG die Erkenntnis, dass die vorliegende Untersuchung dazu ungeeignet war. So bleibt als einzig konkrete Schlussfolgerung aus der Evaluation, dass die Besuchshäufigkeit gesetzlich geregelt werden soll. Der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages hat zu den Empfehlungen kritisch Stellung genommen.

Berufsbetreuer vor allem für psychisch Kranke

Der ISG-Bericht bestätigt, worauf der Bundesverband freier Berufsbetreuer immer wieder hingewiesen hat: 70 % der berufsmäßig Betreuten werden wegen einer psychischen Erkrankung oder Suchstoffabhängigkeit betreut, Menschen mit dementieller Behinderung gehören nur zu 18 % zur Klientel von Berufsbetreuern. In der Gruppe der unter Vierzigjährigen wird jeweils die Hälfte in Zusammenhang mit einer psychischen Krankheit oder geistigen Behinderung betreut. 85 % der berufsmäßig Betreuten sind mittellos.⁸

Von den ca. 11.300 selbstständig tätigen Berufsbetreuern haben 87% ein Hochschulstudium abgeschlossen, davon wiederum die Hälfte Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 15 % Jura, 6% Betriebswirtschaft und 5% Verwaltungswissenschaft.⁹ Anders als es sich kürzlich ein Finanz-

⁷ Tänzer, BtPrax 6/2009, S.

⁸ ISG-Evaluation S.

⁹ ISG-Evaluation S.

gericht vorgestellt hat¹⁰, ist der überwiegende Teil der Betreuertätigkeit Büroarbeit, insbesondere für Maßnahmen der Vermögenssorge und der Beantragung von Sozialleistungen.

Einkommensenkungen der Berufsbetreuer seit 2007

Als eine Folge der Einführung eines pauschalierten Entgelts haben die Berufsbetreuer die Zahl ihrer Betreuungsfälle um ca. 15 % erhöht, wobei für vollzeitlich Tätige ein Durchschnitt von 44 Betreuungen angegeben wird. Die Autoren der Studie des ISG mutmaßen, dass der Wegfall des vor der Pauschalierung hohen Abrechnungsaufwands den Betreuern mehr Zeit lasse und die sich aus den Pauschalen ergebende Verminderung des Entgelts viele veranlasst habe, mehr Betreuungsfälle zu übernehmen. Während sich bisher ein Teil der Berufsbetreuer auf schwierige und insofern auch zeitaufwendige Fälle mit Psychosen, Sucht oder Persönlichkeitsstörungen spezialisiert hatte, sähen diese sich jetzt infolge der nicht leistungsbezogenen Pauschalierung veranlasst, auch sogenannte ›leichte‹ Fälle zu übernehmen, die eigentlich auch ehrenamtlich betreut werden könnten.¹¹

Während die Zahl der Betreuungsverfahren (Ende 2007 waren es 1,24 Millionen) in den letzten Jahren nur noch leicht gestiegen ist, haben die Ausgaben der Justizverwaltungen für das Betreuungswesen von 443 Mio. Euro im Jahr 2004 auf 602 Mio. Euro im Jahr 2007 zugenommen.¹² Im Jahr 2007 waren es immer noch 4,4 % mehr als im Jahr zuvor. Pro berufsmäßig betreutem Fall habe die Pauschalie-

¹⁰ FG

¹¹ ISG-Evaluation S.

¹² Betreuungskostenbericht

rung die Durchschnittskosten deutlich angehoben: bundesweit 2004 bis 2006 um 8,6 %. Daraus meinen die Autoren der ISG-Studie ableiten zu können, dass die Klagen der Berufsbetreuer über die Unauskömmlichkeit ihrer Vergütungen gegenstandslos, schließlich verdienen sie doch mehr pro Betreuungsfall.¹³

Das ISG übersieht dabei, dass die Geldentwertung von 2005 bis Ende 2009 mehr als 10,5 % betragen hat. Die dreiprozentige Umsatzminderung durch die Erhöhung der Umsatzsteuer von 16 auf 19 % führt darüber hinaus zu einer weiteren Einkommensenkung, da sich der ergebende absolute Erlösbetrag dem Gewinn gegenüberzustellen ist. Die Minderung des Gewinns –des eigentlichen Einkommens der selbständigen Betreuer– liegt demnach tatsächlich zwischen 6 und 8 %.

Im Jahr 2006 flossen den Berufsbetreuern durch die drastische Verkürzung der Abrechnungszyklen und schnellere Zahlung der Vergütung einmalig zusätzlich durchschnittlich 10 % liquide Mittel aus Nachzahlungen der Vorjahre zu. Dieser einmalige (nachholende) Sondereffekt verdeckt die strukturellen Einkommensverluste im Befragungszeitraum. Die subjektiven Aussagen der Betreuer (knapp die Hälfte halten ihre Vergütungen auch jetzt noch für auskömmlich) können deshalb nicht Bewertungsmaßstab sein:

Viele Berufsbetreuer beurteilen ihre wirtschaftliche Lage anhand ihrer Kontoauszüge, nicht aber anhand betriebswirtschaftlicher Auswertungen. Die subjektiven Bewertungen der Finanzlage sind daher optimistischer als die tatsächliche Lage.

¹³ ISG-Evaluation S.

Das ISG stellt keine Reflektionen zu den 8 % Kostensteigerungen an. Dabei wurden nicht berücksichtigt:

- Der Einkommensverlust der selbständigen Betreuer durch die Abführung der Umsatzsteuer aus der Bruttovergütung – im Gegensatz zu den steuerfreien Betreuungsvereinen
- Die Steigerungen des Jahres 2006 stellen im Wesentlichen Nachzahlungen aus bereits festgesetzten Vergütungen des Vorjahres dar.
- Abschaffung der 10 % Vergütungssenkung Ost (Einigungsvertrag) in den Neuen Bundesländern

Ausgleich des Kaufkraftverlustes und Fallschwierigkeitzuschläge

Ein Betreuer der höchsten Vergütungsstufe von brutto 44 €, der im Jahr 2005 bei einem Steuersatz von 16 % eine Nettovergütung von 37,93 € (incl. Aufwandsersatz) hatte, wurde im Jahr 2006 auf 36,97 € reduziert wurde und erhält durch den Kaufkraftverlust nur noch 33,30 € bekommt. Der höchste Stundensatz muss daher um 5 € auf 49,- € und der mittlere Stundensatz um 4 € auf 37,50 € angehoben werden. Der niedrigste Stundensatz soll nach einer Übergangsphase abgeschafft werden, weil nach den im Jahr 2008 beschlossenen verbandspolitischen Leitlinien des BVfB Berufsbetreuer, die über keine für die Führung von Betreuungen nutzbaren besonderen Kenntnisse verfügen, nicht mehr bestellt werden sollen.

Auf diese Basisstundensätze sollen dann Fallschwierigkeitzuschläge für die Führung von Betreuungen psychisch kranker und suchtabhängiger Menschen gewährt werden. Jeder Berufsbetreuer wird bestätigen, dass der Zeitaufwand für – vor allem junge – psychisch kranke und suchtabhängige betreute Menschen deutlich höher ist als der

Aufwand für nur geistig behinderte und altersdemente Menschen.¹⁴ Die Idee der „Mischkalkulation“ ist gescheitert, wie auch der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages (VGT) in seiner Stellungnahme zur ISG-Evaluation feststellt und ein leistungsgerechtes Vergütungsmodell fordert.¹⁵

Besuchshäufigkeit

Die ISG-Studie berichtet, dass häufiger als früher die Betreuten den Zeitmangel der Betreuer und die Abnahme persönlicher Kontakte beanstandeten.¹⁶ Es bleibt aber unklar, ob es sich dabei um Pflichtverletzungen der Betreuer handelt oder um missverständliche Annahmen der Betreuten hinsichtlich der Aufgaben ihres Betreuers.

Das ISG hat die Besuchshäufigkeit von selbständigen Betreuern (SB) und Vereinsbetreuern (VB) in den Jahren 2004 bis 2006 und dabei zwischen einer monatlichen und einer bis zu quartalsweisen Frequenz unterschieden und dies getrennt für Betreute im Heim und in der eigenen Wohnung erhoben.¹⁷

	Besuchshäufigkeit in %		Heimbewohner
	SB	VB	Differenz
2004 monatlich	75	>59	16 %
2005 monatlich	63	>59	4 %
2006 monatlich	55	< 59	4 %

¹⁴ ISG-Evaluation I 2003; Tänzer

¹⁵ VGT-Stellungnahme

¹⁶ ISG-Evaluation S.

¹⁷ ISG-Evaluation

	Besuchshäufigkeit in %		Wohnung
	SB	VB	Differenz
2004 monatlich	89	> 83	6 %
2005 monatlich	85	> 84	1 %
2006 monatlich	80	= 80	0 %

Die selbständigen Betreuer haben ihre Kontaktfrequenz von 2004 bis 2006 der Frequenz der Vereinsbetreuer angeglichen. Trotz erheblicher Einkommenseinbußen (die Stundenvergütung der Vereinsbetreuer lag, je nach Umsatzsteuer-Veranlagungspraxis des jeweiligen Finanzamtes 12-19 % höher als bei selbständigen Betreuern) kontaktieren sie ihre Klienten insgesamt nur geringfügig weniger als die Vereinsbetreuer.

Bei der Zählung der reinen Besuchskontakte berücksichtigt das ISG nicht die auch zwischen Betreuern und Betreuten erheblich zunehmende elektronische Kommunikation (Mobiltelefon, E-Mail) und die etablierten Komm-Strukturen in Betreuerbüros.

Keine gesetzliche Regelung der Besuchskontakte

Der Betreuer ist schon nach geltendem Betreuungsrecht verpflichtet, mit dem Betreuten unabhängig von einem konkreten Anlass regelmäßig persönlichen Kontakt zu pflegen.

Zur persönlichen Betreuung gehört aber der regelmäßige Kontakt mit dem Betreuten, damit der Betreuer die aktuellen Vorstellungen und Wünsche des Betreuten und dessen Lebenssituation kennt. Hierfür ist es in der Regel erforderlich, den Betreuten auch ohne aktuellen Anlass zu besuchen. Dafür fachliche Standards zu entwickeln, ist

Aufgabe der Berufsverbände, nicht des Gesetzgebers. Der Bundesverband freier Berufsbetreuer hat sich dieser Aufgabe gestellt und Standards der Persönlichen Betreuung herausgebracht.

Wie auch der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages in seiner Stellungnahme zu den Empfehlungen der ISG-Studie anmerkt, können unter den heutigen Bedingungen des Betreuungswesens Berufsbetreuer mit dem Betreuten nicht einmal im Monat unabhängig von einem bestimmten Anlass persönlichen Kontakt aufnehmen. Sie werden immer stärker mit Verwaltungsaufgaben insbesondere aus dem Bereich des Sozialrechts belastet, während ihre Vergütung auf einer leistungsunabhängigen Fallpauschale beruht. Eine gesetzliche Festlegung der Besuchsfrequenz setzt vielmehr eine leistungsabhängige Vergütung für Berufsbetreuer voraus. Die nun geltende leistungsunabhängige Fallpauschalierung hat, wie im Gesetzgebungsverfahren bereits vorhergesagt, dazu geführt, dass die Berufsbetreuer die Fallzahlen erhöhen und – bei gleich bleibender Wochenarbeitszeit – entsprechend weniger Zeit für die einzelnen Betreuten haben.

Es führt daher kein Weg an einer leistungsorientierten Vergütungsordnung vorbei, wenn man den Rückweg in die Massenverwaltung von Betreuungsfällen vermeiden will.

Gesetzliche Regelung der Eignungskriterien für Berufsbetreuer verfassungsrechtlich geboten

von Dr. Jörg Tänzer

Gesetzliche Betreuererkennungskriterien stärken Betreuungsqualität

Eine Sicherung der Qualität der Amtsführung von Berufsbetreuern wird in dem ansonsten unregulierten Feld der Betreuerauswahl nicht mittels zusammenhangloser Einzelaspekte wie Fallzahlendeckelung und Kontaktzwang erreicht werden können, sondern nur durch eine gesetzliche Regelung, welche qualifikatorischen Voraussetzungen Berufsbetreuer erfüllen müssen.

Der Staat ist in zweifacher Hinsicht zur Konkretisierung der Betreuererkennungskriterien verpflichtet: gegenüber den

- betreuten Menschen und den
- Bewerbern für die Übernahme einer berufsmäßigen Betreuung.

In welcher Intensität der Staat die Tätigkeit von Berufsbetreuern regulieren darf und muss, ist am Maßstab des Grundrechts der Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs.1 GG zu messen. *Das Grundrecht schützt die freie Berufswahl.* Kriterien für die Bestellung von Bewerbern für das berufsmäßig ausgeübte Betreueramt betreffen den Schutzbereich des Art. 12 I GG und stellen subjektive Schranken für die Berufszulassung dar.¹⁸

¹⁸ Regelungen auf der 2. Stufe der „3-Stufentheorie“ (als spezielle Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes), die mit dem „Apotheken-Urteil“ des BVerfG herausgebildet wurde; E 7, 377 (405)

Zulassungsschranken müssen auf Grundlage eines Gesetzes errichtet werden und haben dem Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts¹⁹ zu dienen, das der Freiheit des einzelnen (Betreuers) vorgehen muss. Die gesetzliche Zulassungsbeschränkung muss zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich sein und darf zum Ziel einer ordnungsgemäßen Berufsausübung nicht außer Verhältnis stehen. Zu den wichtigen Gemeinschaftsgütern gehören u.a. die Volksgesundheit, der Verbraucherschutz²⁰ und die Grundrechte derer, die von der Berufsausübung betroffen sind.

Über die rechtsgeschäftliche Stellvertretung hinaus ist Aufgabe der Betreuung auch Rechtsfürsorge, also der Schutz der Person und des Vermögens des Betroffenen vor rechtlicher und tatsächlicher Selbstschädigung durch die Instrumente des Einwilligungsvorbehalts und der Unterbringung. Die Besorgung höchstpersönlicher Rechtsangelegenheiten stellt den Kern effektiver Grundrechtsgewährleistung dar.

Angesichts dieser Schutzbedürftigkeit der Betreuten ist der Staat zu einem angemessenen Qualitätsmanagement der Betreuung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet.²¹ Effektive Schutzvorkehrungen für die Grundrechte der Betroffenen in Form von Schrankenregelungen der Qualität der Betreuung sind jedoch nicht feststellbar.

Nur symbolische Qualitätssicherung durch § 1897 BGB

Einige geringfügige Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit von beruflich tätigen Betreuern sind in dem Regulationssystem des § 1897 BGB enthalten. Danach darf das Betreuungsgericht nur geeignete Personen zu Betreuern bestellen. Das Gericht soll die Betreuungsbehörde vor einer erstmaligen Bestellung eines berufsmäßig tätigen Betreuers zu dessen Eignung anhören. Welche Voraussetzungen zur

¹⁹ BVerfGE 13,97 (107); 19, 330 (337); 25, 236 (247)

²⁰ Wieland, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 12 RN 113

²¹ Jürgens u.a., Betreuungsrecht kompakt, RN 154

Eignung im Einzelnen gegeben sein müssen, ergibt sich aber nicht aus dem Gesetz: gem. § 1897 Abs. 3 darf sich der Berufsbetreuer lediglich nicht in einem Interessenkonflikt bzgl. der Einrichtung befinden, in der die betreute Person untergebracht ist. Abs. 7 ermöglicht die Überprüfung der Zahl der Fälle, in denen bereits Betreuungen beruflich geführt werden, um eine Überforderung im Hinblick auf die Fallzahlen zu verhindern. Die Betreuungsbehörde soll darüber hinaus noch zwei (eigentlich selbstverständliche) Eignungsvoraussetzungen prüfen, sie soll nämlich gem. § 1897 Abs. 7 S. 3 BGB den vorgeschlagenen Betreuer auffordern, ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis vorzulegen. Damit soll verhindert werden, dass überschuldete oder einschlägig vorbestrafte Personen zu Berufsbetreuern bestellt werden.

Die Ergänzungen in § 1897 Abs. 7 BGB i.V.m. der Erweiterung des § 8 BtBG stellen somit den bescheidenen Versuch dar, das sehr weite Ermessen der Betreuungsrichter bei der Bestellung von Berufsbetreuern an einige Kriterien zu binden und damit ein Minimum an Qualitätssicherung der Berufsbetreuung zu erzielen.²² Das bisherige informelle Modell der Eignungsprüfung durch Gericht und Betreuungsbehörde kann aber nicht zuverlässig sicherstellen, dass Berufsbetreuer persönlich zuverlässig, sachkundig und erfahren sind und tatsächlich über die notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten zur Aufgabenerfüllung vor allem bei schwierigeren Fällen verfügen.

Berufsbetreuer werden zwar auch bei einfacheren Fällen eingesetzt, wenn ehrenamtliche Betreuer nicht zur Verfügung stehen, vor allem nehmen sie aber schwierige Fälle wahr, mit denen ehrenamtliche Betreuer überfordert wären, nämlich psychisch und suchtkranke Menschen. Auch wenn die in der Betreuungsausführung anstehenden Aufgaben zunächst als nicht besonders schwierig erscheinen (später sich aber als solche herausstellen können), hat der Betreuer die Aufgabe der Wahrnehmung der Wünsche einer erheblich kommunika-

²² Tänzler, Das Neue Betreuungsrecht, Freiburg 2005, S. 32 f.

tionsbeeinträchtigteten Klientel - aus der Sicht von deren Lebenswelt – zu erfüllen. Der Betreuer muss im Konfliktfall eigene Emotionen und Lebensnormen mit der notwendigen Distanz reflektieren statt sie einem anderen Menschen unbesehen überzustülpen.²³

Vorrang der Ehrenamtlichkeit darf nicht an der Realität des Betreuungswesens vorbeigehen

Dagegen meinten die Justizminister in Bund und Ländern im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Justizministerkonferenz 2003, dass Betreuung entweder so einfach sei, dass jeder sie ausüben könne oder so schwierig, dass nur ein Richter feststellen könne, wer sie auszuüben in der Lage sei:

„...1. Die Einführung einer Mindestqualifikation als Voraussetzung für die Bestellung zum Berufsbetreuer ist ebenso wie eine gesetzliche Regelung der Tätigkeit des Berufsbetreuers als ‚(akademischer) Fachberuf‘ mit der Grundkonzeption der gesetzlichen Regelung des Betreuungsrechts nicht vereinbar. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass eine ehrenamtlich tätige Person ohne formelle Qualifikation grundsätzlich in der Lage ist, eine Betreuung zu führen.

2. Die Einführung einer einheitlichen Mindestqualifikation passt nicht zu § 1897 Abs. 1 BGB, wonach die Eignung des Betreuers an den konkreten Anforderungen der Betreuung auszurichten ist. Die in dem jeweiligen Einzelfall erforderliche Qualifikation kann demnach nur konkret festgestellt und geprüft werden.

3. Die Analyse der Rechtswirklichkeit ergibt, dass die Aufgaben, die vom Berufsbetreuer wahrgenommen werden, und die Qualifikation, die diese gegenwärtig aufweisen, derart weit gespannt sind, dass die Normierung von einheitlichen Qualifikationsanforderungen nicht sinnvoll erscheint.

4. Es ist deshalb davon auszugehen, dass nach wie vor die Feststellung der Eignung im konkreten Fall durch die Betreuungsbehörde

²³ Crefeld u.a., BtPrax 5/2004, S. 168 (170)

und das Vormundschaftsgericht den Bedürfnissen der Betreuten am besten gerecht wird. Die Einführung zentraler Zulassungsstellen oder eines Berufsregisters erscheint daher weder erforderlich noch sinnvoll...“²⁴

Die erste These ist offensichtlich unsinnig: wenn mehr als ein Drittel aller im Jahr 2009 neu bestellten Betreuungen durch berufliche Betreuer ausgeübt wurde, dann geht (abgesehen von den Fällen, in denen ein Berufsbetreuer bestellt wird mangels Verfügbarkeit von Personen, die bereit sind, ehrenamtlich tätig zu werden) die gesetzliche „Grundkonzeption“ an der Wirklichkeit vorbei; ehrenamtliche Personen sind offensichtlich grundsätzlich, nämlich in einem Drittel aller Fälle nicht in der Lage, eine Betreuung zu führen. Ein Zahlenverhältnis von 2:1 kann nicht mehr als Regel-Ausnahme-Verhältnis bezeichnet werden.²⁵

Die weiteren Thesen der BLAG-JMK waren schon im Jahr 2003 ebenso wirklichkeitsfremd wie die erste: zwar muss am Ende eines Betreuerbestellungsverfahrens der unabhängige Richter eine Entscheidung treffen, wer unter den verfügbaren Bewerbern im Einzelfall am besten geeignet ist, aber dies hat anhand konkreter Eignungskriterien zu geschehen und diese Kriterien sind entgegen der Meinung der damaligen BLAG-Mitglieder unproblematisch bestimmbar: die meisten berufsmäßig gefügten Betreuungen können hinsichtlich ihrer klientenbezogenen Anforderungen und Aufgaben typisiert werden. Im Übrigen bedarf es keiner näheren Erörterung, dass jeder Berufsbetreuer über vertiefte Kenntnisse des Rechts und im sozialpädagogisch/sozialmedizinischen Bereich verfügen muss, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Dass darüber hinaus Spezialkenntnisse aus verschiedenen Bereichen für einzelne Betreuungen nutzbar gemacht

²⁴ BLAG- Abschlussbericht S. 12 f.

²⁵ Die ISG-Evaluation 2008 (S. 139) gibt eine Einschätzung der Rechtspfleger wieder, die 2007 die Aktenanalysebögen ausgefüllt hatten. Die beteiligten Rechtspfleger meinten, dass bei 35% der analysierten Akten davon auszugehen sei, dass eine spezielle Qualifikation des Betreuers für die konkrete Betreuertätigkeit notwendig war. Zu diesen Qualifikationen zählten pädagogische, medizinische und juristische Kenntnisse.

werden können, widerspricht nicht der Notwendigkeit einer Mindestqualifikation für alle Berufsbetreuer.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe 2009 hat dagegen die Realität im Betreuungswesen verstärkt zur Kenntnis genommen ²⁶:

„...Der Betreuungsbedarf nimmt vor allem bei jungen Menschen mit psychischen Erkrankungen oder Suchterkrankungen zu. Diese können oft nur durch einen Berufsbetreuer gut betreut werden...Die Regelungsdichte allgemein und insbesondere die Komplexität der Regelungen im Bereich der Sozialleistungen führen für die betroffenen Menschen zur Überforderung bei der Regelung ihrer alltäglichen Angelegenheiten. Der gleichzeitige Abbau von Beratung und Unterstützung durch die Sozial- und sonstigen Verwaltungsbehörden wird in vielen Fällen durch die Bestellung eines Berufsbetreuers kompensiert, auf den der Antragsaufwand verlagert wird. Dies gilt ebenso für die vermehrte Inanspruchnahme der Gerichte zur Durchsetzung von Sozialleistungsansprüchen...“

Gesetzgeber darf Eingriffe in die Berufsfreiheit weder der Gerichtsbarkeit noch der Verwaltung alleine überlassen

Der gegenwärtige Zustand kann jedenfalls zu willkürlichen Ergebnissen führen, wenn Richter ohne Einbeziehung der Behörde über die Betreuereignung entscheiden - wozu sie durchaus befugt sind und von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen (nur bei der erstmaligen Bestellung eines Berufsbetreuers soll die Betreuungsbehörde angehört werden).²⁷

Das mit dem FamFG eingeführte Recht der Behörde, am Bestellungsverfahren beteiligt zu werden, beinhaltet weder einen Anspruch auf Anhörung der Behörde zur Person des auszuwählenden Betreuers

²⁶ Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beobachtung der Kostenentwicklung im Betreuungsrecht und Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Betreuungsrechts, Mai 2009, S. 5

²⁷ Bauer, BtMan 1/06, S. 37 (41)

noch bedeutet es, dass jede Behörde (insbesondere nicht die personell unterausgestattete) überhaupt einen solchen Beteiligungsantrag stellen wird. Der Unwille der BLAG-JMK 2003, das weite Ermessen der Richter an Kriterien zu binden, entsprang offenbar berufskollegialer Solidarität der Betreuungsrechtsreferenten in den Länderjustizministerien, die überwiegend gelernte Richter sind (und es nach ihrer ministeriellen Verwendung wieder werden) und ihre Kollegen keinen weiteren Bindungen unterwerfen wollten.

Da die Konkretisierung der Eignungskriterien für Berufsbetreuer neben dem Schutz der Grundrechte der betreuungsbedürftigen Menschen auch der Gewährleistung des Grundrechts der Betreuer auf Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG dient, ist entgegen der Meinung der BLAG-JMK der Gesetzgeber zu dieser Konkretisierung verpflichtet.²⁸ Gegenstände dieser Konkretisierung sollten eine durch Aus- oder Weiterbildung und Praxiserfahrungsnachweis zu erlangende Berufszulassung und die Verpflichtung zur Qualitätssicherung sein *Eingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit sind nach Art.12 Abs.1 S. 2 GG, der auch für Maßnahmen gilt, die die Freiheit der Berufswahl betreffen, nur auf der Grundlage einer Regelung zulässig, aus der sich hinreichend deutlich die gesetzgeberische Entscheidung über den Umfang und die Grenzen des Eingriffs ergibt.* Der Gesetzgeber darf die Erteilung der Befugnis zu Eingriffen in die Berufsfreiheit ohne weitere Regelungen weder der Gerichtsbarkeit noch der Verwaltung überlassen.²⁹

Kriterienkataloge ohne Rechtsgrundlage

Angesichts des Mangels an konkreten Eignungskriterien haben die Betreuungsbehörden „handgestrickte“ Kriterienkataloge und Verfah-

²⁸ Nach Pitschas, Berufsbetreuung und Berufsfreiheitsgarantie, S. 295, hat sich die qualitative Betreuerauswahl mit Blick auf die Berufsfreiheitsgarantie des Art. 12 I GG an den Strukturdirektiven dieses Grundrechts zu orientieren.

²⁹ Neumann: Die Berufsfreiheit der Leistungserbringer zwischen Eingriff und Teilhabe, in: FS - 50 Jahre BSG, S. 245 (252)

rensbestimmungen zur Betreuerauswahl entwickelt. Für diese stellt § 1897 Abs. 7 BGB allerdings nur eine abstrakte Rechtsgrundlage dar. Im konkreten Fall ist aber die Ablehnung eines Betreuers durch das Betreuungsgericht (auf Grund einer negativen Stellungnahme der Betreuungsbehörde) auf der Grundlage eines solchen Kriterienkataloges durch das Gesetz nicht gedeckt und stellt daher eine Verletzung des Grundrechts des Betreuerbewerbers gem. Art. 12 I GG dar.³⁰

Das OLG Hamm hat ein ähnliches Modell der Bochumer Betreuungsbehörde für unzulässig erklärt, sofern es dazu führt, dass bestimmte Betreuer gar nicht erst dem Betreuungsgericht vorgeschlagen würden. Für ein verbindliches Zulassungsverfahren sei eine gesetzliche Grundlage mit Blick auf Art. 12 Abs. S. 2 GG erforderlich.

Die von vielen Betreuungsbehörden erstellten Anforderungskriterien an Berufsbetreuer stellen einen hinreichenden Fundus für die berufsstandsinterne Definition gesetzesförmiger Qualitätssicherungskriterien dar. Es ist in erster Linie Sache der Berufsverbände, auf der Grundlage des gemeinsamen Berufsbildes aus den Kriterien das Unverzichtbare heraus zu destillieren, darunter Prioritäten zu setzen und diese zunächst in einem Berufsregistrierungsverfahren auf privatrechtlicher Grundlage zu erproben.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in Rundschreiben an ihre Mitglieder die Auffassung vertreten, Eignungskriterienkataloge seien rechtlich nicht bindend und die Betreuungsbehörden daher nicht verpflichtet, die Normenprüfung zur Diskriminierungsvermeidung gemäß Art. 15 der Dienstleistungsrichtlinie der EU³¹ durchzuführen.³²

³⁰ OLG Hamm 15 W 472/05 23.05.2006; zur Erarbeitung von Anforderungsprofilen an Berufsbetreuer durch Betreuungsbehörden vgl. etwa Bienwald/Sonnenfeld/Hoffmann, *Betreuungsrecht*, § 1897 BGB Rz. 99; Bauer/Klie/Rink, *HK-BUR*, § 1897 BGB Rz. 47 ff; zu Listenführung, Fortbildung und Prüfung von Berufsbetreuern durch Behörden: Bauer/ Klie/Rink, a.a.O., § 8 BtBG Rz. 17 Bienwald/Sonnenfeld/ Hoffmann, a.a.O., § 8 BtBG Rz. 22

³¹ EU-Dienstleistungsrichtlinie

Sie berufen sich auf die vorstehend erörterte Entscheidung des OLG Hamm, worin festgestellt wurde, dass nur der unabhängige Vormundschaftsrichter über eine Empfehlung der örtlichen Betreuungsbehörde im Hinblick auf einen Betreuerbewerber abschließend entscheidet und an eine behördliche Richtlinie nicht gebunden ist.

Diese Auffassung wäre dann richtig (und die Betreuungsbehörden nicht zur Normenprüfung verpflichtet), wenn sich die Behörden an diese Entscheidung halten, also die Gerichte über alle Betreuerbewerber informieren würden. Das tun jedoch viele Betreuungsbehörden nicht: der Sinn der behördlichen Eignungskriterienkataloge ist ja gerade die Vorauswahlfunktion, d.h. dass den Richtern zur Arbeitersparnis nicht die Unterlagen über alle Bewerber vorgelegt werden. Selbst wenn dem Gericht eine Auswahl mehrerer aus der Sicht der Behörde (und im Lichte der angewandten Richtlinie) geeigneter Bewerber vorgelegt würde und damit dem Richter objektiv die Letztentscheidung obliegen würde: wenn dem Gericht die Unterlagen auch nur eines Betreuerbewerbers nicht vorgelegt werden (z.B. weil dieser unstrittig völlig ungeeignet ist), dann trifft die Behörde (und nicht das Gericht, weil es von diesem Bewerber gar nichts weiß) diesem gegenüber eine abschließende Entscheidung und greift in sein Grundrecht auf Berufsfreiheit gem. Art. 12 I GG ein.

Wenn also eine Betreuungsbehörde einen Kriterienkatalog mit Bindungswirkung gegenüber Betreuerbewerbern anwendet, dann haben die Eignungskataloge die Funktion einer Verwaltungsvorschrift mit Bindungswirkung nach außen - wenn die Anwendung der Zulassungskriterien dazu führt, dass ein Betreuerbewerber im Zuständigkeitsbereich einer Behörde nicht bestellt wird, weil bestimmte Kriterien nicht erfüllt werden, die in § 1897 BGB nicht geregelt sind.

³² Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Landkreis- Info Nr. 0405/08 vom 5.6.2008: Eignung von Berufsbetreuern und Normenprüfung gemäß Art. 15 der Dienstleistungsrichtlinie, Rundschreiben des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages

Die Betreuungsbehörden müssen sich daher rechtmäßig verhalten und eine Entscheidung treffen:

- entweder sie stellen alle Betreuerbewerber dem Gericht vor und überlassen diesem die Entscheidung, dann sind die Eignungskriterienkataloge unverbindlich und müssen keiner Normprüfung unterzogen werden,
- oder sie treffen anhand ihrer Kriterienkataloge eine Vorauswahl und stellen dem Gericht nur einen oder wenige geeignete, aber nicht alle Bewerber vor, dann müssen die Kriterien europarechtskonform sein.

Berufszulassungsregelungen und Hochschulstudium

Gegenwärtig ist für die „Zulassung“ von Bewerbern zum Betreuerberuf keine besondere Qualifikation erforderlich. Pitschas hält dagegen eine spezifische Berufsausbildung der Berufsbetreuer für unabdingbar:

„... Nur diejenigen Personen dürfen die „Lizenz“ zur entgeltlichen Betreuungsarbeit erhalten, bei denen das hierzu erforderliche Wissen schon in Ausbildungs- und Fortbildungskategorien festgelegt ist. Im Rahmen der Ausbildung sollen nicht nur Wissen und Fertigkeiten erworben werden, der auszubildende Betreuer ist auch in seiner Persönlichkeit zu formen, er soll also auch in die spätere Berufspraxis hinein wirkende Verhaltensmuster erfahren und aufnehmen...“³³

Die Berufsbetreuerverbände haben sich 2003 in ihrem gemeinsamen Berufsbild für eine *„Eigenständige Qualifikation zum Berufsbetreuer auf Hochschulniveau“* ausgesprochen.³⁴

³³ Pitschas, *Betreuung als Beruf*, S. 50

³⁴ Gemeinsames Berufsbild des BdB und des VfB, in: BdB-Konzeption, S. 35

Der Bundesverband der Berufsbetreuer (BdB) sprach sich im gleichen Jahr darüber hinaus für die Einführung eines Fachberufs Betreuung aus.³⁵ Der Bundesverband freier Berufsbetreuer (BVfB) forderte im Jahr 2008 in seinen „Verbandspolitischen Leitlinien“ einen gesetzlichen Zeitplan, mit dem zunächst die unterste Vergütungsstufe und ab 2015 auch die mittlere Vergütungsstufe (bei einer für die Betreuerstätigkeit förderlichen Berufsausbildung) abgeschafft werden sollen, d.h. zum Berufsbetreuer soll dann nur noch bestellt werden, wer einen geeigneten Hochschulabschluss nachweisen kann.³⁶

Wenn gegenwärtig bereits vier von fünf Berufsbetreuern über ein förderliches Hochschulstudium verfügen,³⁷ aber gleichwohl erhebliche Qualitätsmängel bei der Betreuerstätigkeit festgestellt werden, spricht dabei mehr für ein spezifisches Betreuerstudium als für die Forderung, (nur) irgendein förderliches Studium absolviert haben zu müssen.

Anders wäre eine modularisierte Berufsqualifikation zu bewerten. Der Zugang zur Berufsbetreuerstätigkeit bliebe grundsätzlich offen für verschiedene Berufsabschlüsse, deren für die Betreuung nutzbaren Kenntnisse automatisch anerkannt würden; gemessen an den notwendigen umfassenden Kenntnissen und Fertigkeiten eines Berufsbetreuers müssten dann (nur) die fehlenden Kompetenzmodule nachgeholt und in einer Prüfung nachgewiesen werden: Nach der Faustregel „Eignung von Rechtsanwälten für die Vermögenssorge, Sozialarbeiter für die Personensorge“ und der Notwendigkeit entsprechender individueller Zusatzqualifikationen³⁸ würde dies bedeuten, dass z.B. Diplompsychologen ergänzende rechtliche und ökonomische Kenntnisse nachweisen müssten, Juristen und Kaufleute da-

³⁵ Förter-Vondey, BtPrax 3/03 S. 101

³⁶ Berufspolitische Schwerpunkte und Leitlinien des VfB für die Jahre 2008 bis 2010, BtMan 4/2008, S.246

³⁷ ISG-Evaluation 2008

³⁸ Eichler BtPrax 1/2001, S. 8

gegen zusätzliche psychosoziale Kompetenzen. Der Nachweis der erfolgreichen Belegung entsprechender Module würde dann zu einem betreuerspezifischen Bachelor-Abschluss und damit zur Berufszulassung führen.

Wer bereits eine Hochschulausbildung absolviert hat, könnte die dort geprüft erworbenen, für die Betreuer Tätigkeit nutzbaren und daher für Betreuerzulassung einschlägigen Teilqualifikationen in Form bestimmter Kreditpunkte nachweisen und erhielte sie angerechnet, müsste also entsprechende Prüfungsteile nicht mehr absolvieren. Die Anrechnung würde von der Zulassungsbehörde vorgenommen, es bedürfte einer Vereinbarung der Länder zur Regelung der Anrechenbarkeit.

Vergütungssystem an Fallschwierigkeiten orientieren

Das gegenwärtig angewandte Vergütungssystem für Betreuungsleistungen, das nur zwischen stationär und in eigener Häuslichkeit lebenden Betreuten unterscheidet und damit den tatsächlichen Betreuungsbedarf weitgehend außer Acht lässt, führt zu Fehlsteuerungen und Qualitätsverschlechterungen in der Betreuungsarbeit. Es müssen daher fallschwierigkeitenbezogene Kriterien eingeführt werden.

1. Lösungsvorschlag

Der Bundesverband freier Berufsbetreuer hatte bereits im Jahr 2004 auf der Basis einer eigenen Rechtstatsachenuntersuchung ein Pauschalierungssystem entwickelt, das gemeinsam mit dem BdB im Gesetzgebungsprozess zum 2. BtÄndG als Alternative zum später realisierten, gering differenzierten Pauschalierungssystem vertreten wurde.³⁹ Es wurden sechs Fallkombinationen vorgeschlagen, bestehend aus zwei Faktoren:

Faktor 1: Krankheitsbild

- Psychisch Kranke und Suchtabhängige sowie psychisch Kranke und geistig Behinderte
- (nur) geistig behinderte und demenzerkrankte Menschen

Faktor 2: Lebensumstände

- Stationär untergebracht
- Ambulant betreut oder mit Angehörigen zusammen lebend
- Alleine in eigener Wohnung lebend

Für die sich daraus ergebenden sechs Fallkombinationen sollte der jeweils erstgenannte Stundenansatz ab dem 2. Jahr der Betreuung (im

³⁹ BdB-Aspekte Nr. 48 (2004), S. 10

Jahr **nach dem Jahr** der erstmaligen Bestellung eines Berufsbetreuers) und die folgenden Jahre gelten. Für das 1. Jahr (ohne Differenzierung nach Quartalen) war ein Zeitzuschlag von 50 % vorgesehen (Werte in Klammern). Daraus ergaben sich folgende Jahresstundenpauschalen:

Tabelle 1: Jahresstundenpauschalen für das 2. Jahr und die Folgejahre für die verschiedenen Fallkombinationen aus Krankheitsbild und Lebensumständen. (In Klammern Werte für das 1. Jahr)

	Stationär	Ambulant/Angehörige	Alleinlebend
Psychisch- /suchtkrank	40 (60)	50 (75)	60 (90)
Geistig behindert/ dement	24 (36)	36 (54)	45 (67,5)

Für drei Fallerschwernisse wurden weitere Zeitzuschläge von je 20 % vorgesehen, max. einer Stunde monatlich:

- Geschlossene Unterbringung
- Häufige Straftaten nicht inhaftierter Betreuer
- Komplexe Vermögens- und sozialrechtliche Situation incl. Überschuldung (ab 10. 000 € Verbindlichkeiten)

Die Variationsbreite der möglichen Jahresstundensätze erstreckte sich damit von

- 24 Stunden für einen geistig behinderten Menschen in einer Einrichtung lebend ab dem 2. Jahr der Betreuung bis zu
- 126 Stunden für einen allein lebenden psychisch kranken Menschen im 1. Jahr einer Berufsbetreuung und allen genannten Fallschwierigkeiten.

Ein Bedürfnis für die Gewährung höherer Vergütungen bei bemittelten Betreuten gibt es nur in Fällen der Verwaltung größerer Vermögen. Bis zu etwa einer Million Euro wäre der Mehraufwand für die Vermögensverwaltung mit dem Fallerschwernismerkmal „komplexe

Vermögens- und sozialrechtliche Situation“ abgegolten. Allenfalls bei umfangreichen Anlageaktivitäten für größere Vermögenswerte käme eine, aus den Vermögenserträgen zu zahlende, zusätzliche Vergütung als Anreiz für eine rentierliche Vermögensverwaltung in Betracht.

2. Rechtstatsächliche Grundlagen eines leistungsgerechten Vergütungssystems

2.1 Eigene Datenauswertung des BVfB

Die mit dem 2. BtÄndG realisierte Vergütungspauschalierung nimmt Bezug auf die Ergebnisse einer rechtstatsächlichen Untersuchung, mit der das Bundesministerium der Justiz im Jahr 2001 das Institut für Sozial- und Gesellschaftspolitik (ISG) beauftragt hatte, im folgenden ISG-Evaluation genannt. Der vom BMJ vorgegebene Fragenkatalog des Forschungsprojektes widmete sich überwiegend dem vermeintlichen materiell-rechtlichen Änderungsbedarf, in konsequenter Weise aber nur am Rande dem Vergütungssektor.⁴⁰ Der BVfB e.V. war der Auffassung, dass eine Reformdiskussion auch in stärkerem Maße, als vom BMJ beabsichtigt, Vergütungsdaten berücksichtigen müsse und beauftragte ebenfalls im Jahr 2001 eine solche Untersuchung in Ergänzung der ISG-Studie durchzuführen. Der eigene Untersuchungsansatz war bereits zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe an das ISG und ohne Kenntnis der Details des dort bearbeiteten Fragenkatalogs im Sommer 2002 konzipiert worden. Wie nach Veröffentlichung des ISG-Untersuchungsauftrages erkennbar, wurde ein vergleichbarer Ansatz realisiert.

Zielsetzung der BVfB-Untersuchung war, eine Datenbasis für ein Pauschalierungsmodell zu gewinnen, das auf einer **Fallschwierigkeiten-typologie** aufbaut. Daher mussten Vergütungsdaten von möglichst

⁴⁰ Ergebnisse der ISG-Evaluation

vielen verschiedenen Typen von Betreuungsfällen gesammelt werden, Fälle sowohl von selbständigen wie von Vereinsbetreuern geführt. Wie auch vom ISG durchgeführt, wurden diese Datensätze aus vormundschaftsgerichtlichen Akten entnommen. Die Anzahl der ausgewerteten Akten war niedriger als beim ISG-Projekt, aber noch hinreichend repräsentativ (Akten aus Gerichten zweier Großstädte, einer Mittelstadt und zwei Landkreisen, davon drei aus den alten und zwei aus den neuen Bundesländern, nämlich in Bayreuth, Berlin-Pankow, Montabaur, Schwerin und Singen). Insgesamt basierte die Erhebung auf 285 Betreuungsfällen mit 735 Jahresdatensätzen. Während das ISG eine Aktenauswahl im Sinne einer quotierten Zufallsstichprobe vornahm, basierte die BVfB-Untersuchung auf einer Totalerhebung: alle im Erhebungszeitraum in den Geschäftsstellen der beteiligten Vormundschaftsgerichte geführten Akten von berufsmäßigen Betreuern wurden in die Auswertung einbezogen.

- **Alter** (unter 40jährige/40-79jährige/über 80jährige),
- **Charakter des Lebensmittelpunktes** (eigene Wohnung/bei Angehörigen, Partner lebend/ambulant betreute Wohnform/stationäre betr. Wohnf./Pflegeheim/Akutklinik/Haftanstalt bzw. Maßregelvollzug)
- **Medizinischer Befund als Grund für Betreuungsbedürftigkeit** (geistige Behinderung/psychische Erkrankung/geistige Behind. und psych. Erkrankung/Suchterkrankung/Altersdemenz)
- **Besondere Fallerschwernisse** (keine Krankheitseinsicht/Verhaltensauffälligkeit/häufige Straftaten/freiheitsentziehende Unterbringung/Sexual- bzw. Gewalttäter/komplexe Vermögens- bzw. sozialrechtliche Situation)
- **Zeitaufwand je Betreuung** in Stunden pro Jahr, 1./2./3. volles Jahr seit 1.1. 1999
- **Erstmalige Berufsbetreuerbestellung**

2.2 Auswahl der Untersuchungsmerkmale

Bedeutsam für den Zeitaufwand des Berufsbetreuers für den Betroffenen ist die Fallschwierigkeit, die sich in erster Linie aus den medizinischen Faktoren der Betreuungsbedürftigkeit und der Komplexität der Lebens-, insbesondere Wohnsituation ergibt. Um die Feststellungen in den medizinischen Gutachten objektivierbar zu machen, wurden die Diagnosen nach dem internationalen Schlüssel ICD 10 (Krankheitskategorien) standardisiert. Als psychische Krankheiten und Persönlichkeitsstörungen werden folgende Diagnoseschlüsselgruppen verstanden:⁴¹

F 10 – F 19 : Psychische und Verhaltensstörungen durch psychotrope Substanzen F 10.5 und 10.6 bis 19.5 und 19.6 (durch Substanzen ausgelöste psychotische Störungen und amnestische Syndrome)

F 20 – F 25 : Schizophrenie, schizotype und wahnhaftige Störungen

F 31 – F 33 : Affektive Störungen ohne 32.0, 32.1, 32.2, 33.0 und 33.1

F 60 – F 63 : Persönlichkeitsstörungen

Anders als bei der ISG - Untersuchung wurde nicht nur nach den Faktoren „in einer Einrichtung“ und „zuhause lebend“ differenziert, sondern bei „zuhause“ noch zwischen „allein lebend“ und „mit Angehörigen lebend“ differenziert; außerdem wurde als Zwischenform noch die ambulante Betreuung erhoben, d.h. Betreute, die allein entweder in einer Mietwohnung oder einer Betreuten Wohneinrichtung leben und eine planmäßige stundenweise sozialpädagogische Unterstützung erhalten (über einen ambulanten Pflegedienst hinaus).

Darüber hinaus gibt es typische und in der Praxis häufig vorkommende Fallerschwernisse, die für den Betreuer einen erhöhten Fallaufwand erzeugen. Dazu gehören vor allem Unterbringungen: in der Kri-

⁴¹ Internationale Statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme, 10. Revision, Version 2004, in: <http://www.dimdi.de/de/klassi/diagnosen/icd10/htmlgm2004/fr-icd.htm>

sensituation vor der Manifestation der Unterbringungsbedürftigkeit, der rechtliche und tatsächliche begleitende Aufwand einer Unterbringung (ob auf zivil- oder öffentlich-rechtlicher Grundlage) und die Vorbereitung der Entlassung und ihrer Nachsorge. In diesen Stadien der Fallführung ist der Betreuer, wenn neben der Vermögensbetreuung noch andere Aufgabenkreise der Personensorge wahrzunehmen sind (oder diese während des Unterbringungsverfahrens zusätzlich zugeordnet werden), qualitativ und zeitlich besonders gefordert. Für besondere rechtliche Schwierigkeiten der Betreuung ist eine genauere Umschreibung nur schwer möglich (wenngleich eine gesetzliche Regelung eine Operationalisierung des Tatbestandes enthalten muss), daher wurde als Untersuchungsmerkmal "komplexe vermögens- oder sozialrechtliche Situation" definiert.

2.3 Ergebnisse

2.3.1 Nach Krankheitsbildern differenziert

Betreuungsbedürftige, die psychisch krank (bzw. daneben auch noch eine geistige Behinderung aufweisen) oder suchtabhängig sind, haben einen höheren Betreuungsbedarf als ausschließlich geistig behinderte oder an einer Demenzform leidende Personen. Der für psychisch kranke bzw. psychisch kranke und geistig behinderte Betreuungsbedürftige erforderliche Zeitaufwand beträgt durchschnittlich 60,7 Stunden (h). Bei den Fällen, für die im Untersuchungszeitraum, also seit 1999, erstmals ein Berufsbetreuer bestellt wurde, betrug der festgestellte Zeitaufwand durchschnittlich 65,8 h. Der Durchschnitt dieser Erstbestellungsjahre (EBJ) erreichte sogar 81,7 h. Der mittlere Zeitaufwand hingegen für (nur) geistig behinderte Betreuungsbedürftige erforderte lediglich 51,3 h (alle mit Erstbestellungsjahr: 56,5 h; in den Erstbestellungsjahren selbst 69,1 h).

Die Daten für suchtabhängige Betreute liegen in der Nähe der Werte für psychisch Kranke: durchschnittlich 58,7 h, alle mit Erstbestellungsjahr: 61,2 h, die Erstbestellungsjahre selbst 78,2 h.

Deutlich niedriger hingegen die Daten für Betroffene mit Demenzerkrankungen: der Mittelwert aller beträgt nur 47,0 h, mit EBJ erhöht sich der Zeitaufwand auch nur auf 48,6 h. In den Erstbestellungsjahren werden durchschnittlich 62,4 h benötigt.

Tabelle 2: Betreuungsaufwand in Abhängigkeit der medizinischen Gründe der Betreuungsbedürftigkeit (in Jahresstunden).

Med. Befund 1: geistige Behinderung

Med. Befunde 2 + 3: psychische Erkrankung + geistige Behinderung mit psychischer Erkrankung

Med. Befund 4: Suchterkrankung

Med. Befund 6: Altersdemenz

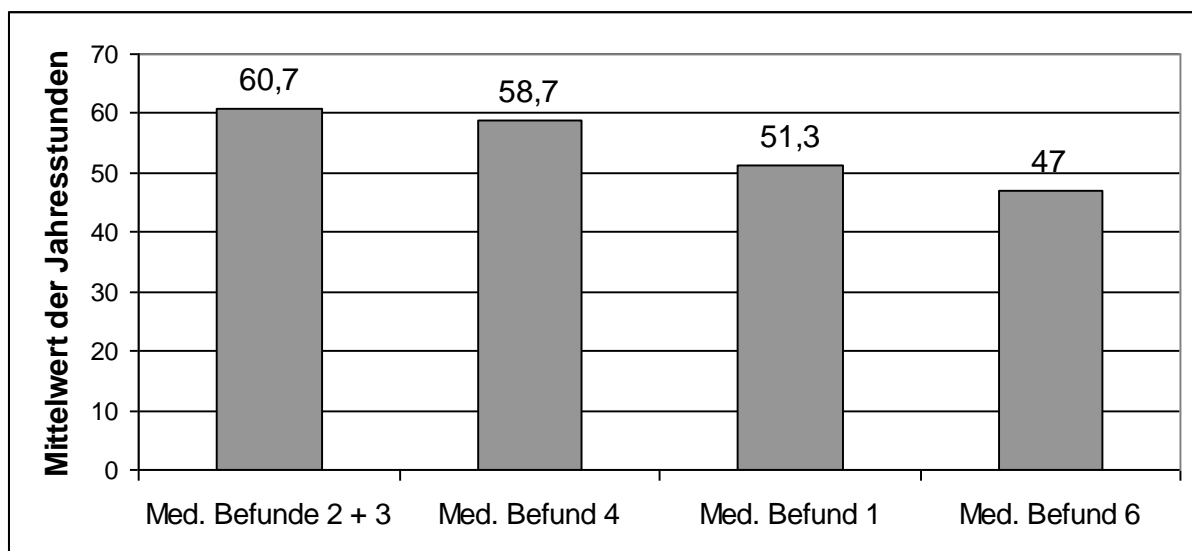
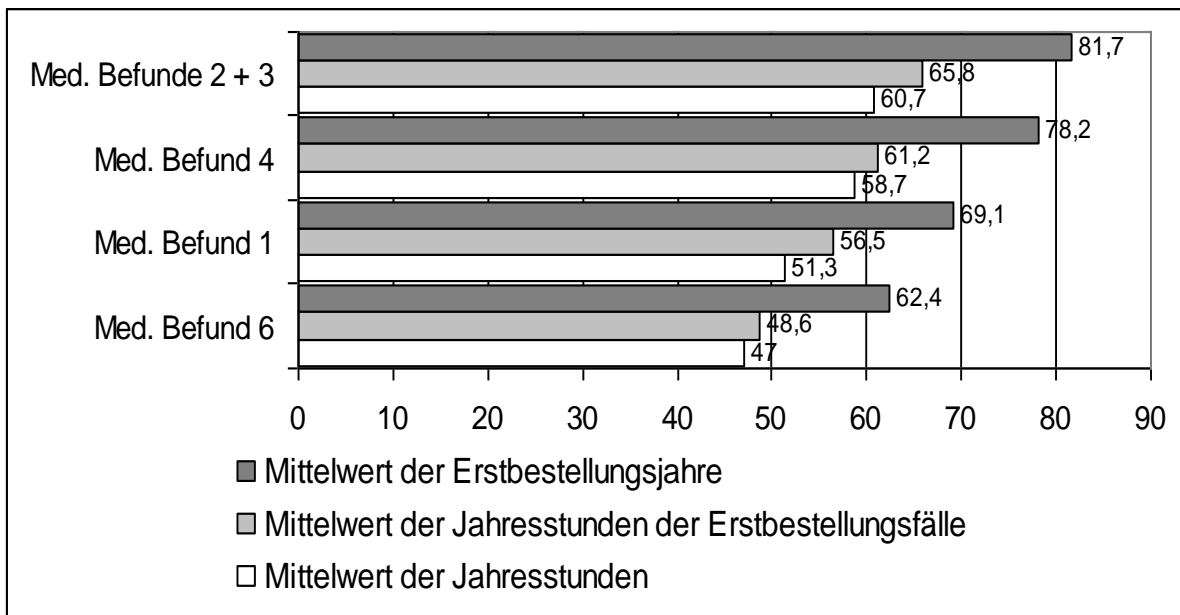


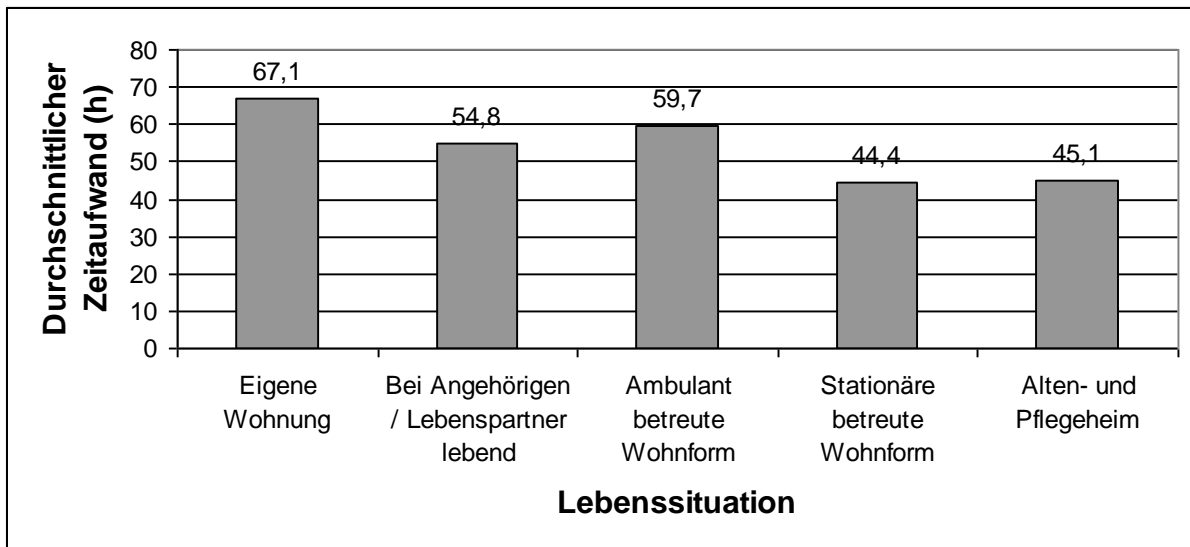
Tabelle 3: Betreuungsaufwand in Abhängigkeit der medizinischen Gründe und der Jahre der erstmaligen Betreuerbestellung



2.3.2 Nach der Lebenssituation differenziert

Die Rolle der für den Bedarf an rechtlicher Betreuung maßgeblichen Verfügbarkeit **anderer sozialer Hilfen**, ableitbar aus der Art des Lebensmittelpunktes, ist sehr erheblich: während für die in stationären betreuten Wohnformen lebenden Betreuten nur durchschnittlich 44,4 h Zeitaufwand benötigt wurden (Alten- und Pflegeheime 45,1), beträgt dieser Aufwand für allein lebende Betreute 67,1 h. Betreute, die mit Angehörigen zusammenleben, haben einen Stundenaufwand von 54,8 h, ambulant betreute Betreuungsbedürftige von 59,7 h.

Tabelle 4: Durchschnittlicher zeitlicher Betreuungsaufwand (h pro Jahr) in Abhängigkeit der Lebenssituation des Betreuten.



2.4 Vergleich mit den Ergebnissen der ISG-Studie

Zur Erinnerung noch einmal die krankheitsbezogenen Auswertungen der ISG-Studie:

Tabelle 5: Zeitaufwand für psychisch Kranke und Demenzkranke

	Stationär		Zu Hause	
	EBJ*	Folgejahr	EBJ	Folgejahr
Psychisch Kranke	68,4	43,2	88,9	60,7
Demenzkranken	60,2	37,4	73,2	45,3

Erstbestellungsjahr: Jahr der erstmaligen Bestellung eines Berufsbetreuers

Außerdem noch einmal die daraus abgeleiteten Stundensätze des Gesetzentwurfes und ihre Addition zu vergütbaren Jahresstunden:

Tabelle 6: Stundensätze gemäß § 5 VBVG

Zeitraum	Betroffener in Einrichtung	Betroffener zu Hause
1. bis 3. Monat	4,5 Stunden im Monat	7,0 Stunden im Monat
4. bis 6. Monat	3,5 Stunden im Monat	5,5 Stunden im Monat
7. bis 12. Monat	3;0 Stunden im Monat	5,0 Stunden im Monat
ab 2. Jahr	2,0 Stunden im Monat	3,5 Stunden im Monat

Daraus ergibt sich, dass sich die Ergebnisse der beiden Studien nicht wesentlich voneinander unterscheiden. Beide Auswertungen beruhen auf einer repräsentativen Zufallsstichprobe, deren Daten die Wirklichkeit hinreichend abbilden.

Die Unterschiede des Betreuungsaufwandes bei verschiedenen Krankheitsbildern sind jedoch nicht gering, wie im Abschlußbericht der BLAG-JK behauptet.⁴² Eine Abgrenzbarkeit zumindest der psychischen Krankheiten anhand der mit ICD-10-Ziffern verschlüsselten ärztlichen Diagnosen ist entgegen der Meinung der BLAG sehr wohl umsetzbar und eine Differenzierung nach Krankheitsbildern daher sowohl notwendig als auch (Streit vermeidend) möglich.

Die Unterstellung der BLAG-JMK, dass diese Zeitpauschalen mit Hilfe einer guten Mischung von leichten und schwierigen Betreuungen eine ausreichende Finanzierung der beruflichen Betreuungen erlauben, hat sich als nicht zutreffend erwiesen, weil

- die Krankheitsbilder und andere Fallerschwerpunkte als Differenzierungskriterium unberücksichtigt blieben,
- die Zeitanätze durch „Medianisierung“ der ermittelten Zeitbedarfe heruntermanipuliert wurden und
- 30 bis 50 Fälle (beim Vollzeit-Betreuer) nicht ausreichen, um einen Ausgleich zwischen leichten und schwierigen Fällen zu ermöglichen.

⁴² BLAG-JMK S. 125

3. Kritik am Vergütungsvorschlag

Albrecht Brühl kritisierte diesen Lösungsvorschlag für ein Vergütungssystem.⁴³ Durch die feste Zuordnung von Stundenwerten zu den einzelnen Fallgruppen sei dieses System normativ, weil einzelnen Zuständen ein fester Zeitwert und einzelnen Leistungen ein fester Wert als Mehrbedarf zugeordnet wird. Zwar seien alle Kriterien plausibel, problematisch sei aber die Berücksichtigung medizinisch-psychiatrischer Klassifikationskriterien. Bei der Bildung empirischer Fallgruppen Sozialer Arbeit (siehe unten) hätten sich medizinisch definierte Klassifikationskriterien als untauglich erwiesen. Die Unterschiede Sozialer Arbeit innerhalb derart medizinisch definierter Zustandsgruppen seien größer als zwischen den Gruppen. Brühl stellt die These auf, dass empirische Systeme zur Professionalisierung beitragen, normative Systeme durch ihre unzureichenden empirischen Bezüge hingegen zur Deprofessionalisierung, weil sie nicht auf Leistungsverschiebungen reagierten. Brühl schlug daher vor, auf empirisch ermittelter Grundlage Fallgruppen auf Grund von Unterscheidungskriterien zwischen Fallkonstellationen zu bilden. Abgebildet würden Klassifikationsmerkmale wie Komplexität des Falls und Selbständigkeit des Betreuten (Fähigkeit zur selbständigen sozialen Teilhabe). Die Leistungsprofile berücksichtigten Interaktionen von Einzelleistungen und möglicherweise wechselnde Patientenzustände.⁴⁴

In anderen Bereichen des Sozial- und Gesundheitswesens existieren bereits empirische Fallgruppensysteme als Vergütungsgrundlagen wie die Krankenhaus-Fallpauschalen (DRG), die Konkretisierung der Hilfebedarfsgruppen in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen durch das von Heidrun Metzler entwickelte Verfahren sowie der geplante „neue Pflegebedürftigkeitsbegriff“.

⁴³ Brühl, bdb-Aspekte 56/2005, S. 18

⁴⁴ a.a.O. S. 21

Grundlage für Brühls Vorschlag für das Betreuungswesen war das von ihm selbst erarbeitete, pauschalisierte Fallgruppensystem für die Krankenhaussozialarbeit.⁴⁵ Seit der Einführung der DRGs als Abrechnungsgrundlage für eine indikationsspezifische leistungsbezogene Vergütung der Kliniken durch die Krankenkassen könne die Kliniksozialarbeit ihre spezifische Bedeutung und Leistungsfähigkeit ihrer Arbeit mit dem bestehenden fallzahlenbezogenen Vergütungssystem nicht sichtbar machen und stecke daher in einer „Deprofessionalisierungsfalle“. Ein fallgruppenbezogenes Vergütungssystem müsse vielmehr eine Vergleichbarkeit der Leistungen über verschiedene Kliniken hinweg erreichen. Nicht Diagnose- oder Indikationsgruppen, sondern die beobachtete Fallbearbeitungspraxis in der klinischen Sozialarbeit solle Grundlage der Fallgruppen sei, die sich aus drei Bedarfsdimensionen sozialrechtliche Bedarfe, bestimmte Komplexitätsindikatoren und die Häufigkeit der (Gesamt-)Kontakte ergeben sollten.

Für sein Konzept der „fallgruppenbezogenen Betreuervergütung“ wendete Brühl ein ähnliches Verfahren an:⁴⁶ Er listete Leistungsprofile auf, die sich bei den Fallauswertungen in der Konzeptionsphase als ressourcenrelevant herausgestellt hätten:

- Einwilligungsvorbehalt
- Persönlichkeitsstörung, Depression
- Bedingt absprachefähig
- Bedarfsfeststellung Ärzte variiert
- Wechsel des Lebensumfeldes, ortsfremd
- Probleme mit Hilfeerbringer - fliegt raus
- Klient kann keine Infos geben
- Erfahrung mit totalitärem System
- Kontaktaufnahme zu Angehörigen
- Hohe Akteursdichte, mehr als zehn Akteure koordinieren

⁴⁵ Brühl, Fallgruppen der Sozialarbeit

⁴⁶ Brühl, Fallgruppen in der Berufsbetreuung

- Mehr als einmal im Monat Geld auszahlen
- Vermögen verwalten, nicht sofort verwertbares Vermögen
- Heim + Wohnungssuche
- Schuldenregulierung
- Umfangreiche rechtliche Vertretung
- Interdisziplinäre Fallbesprechung
- Ziele erarbeiten
- Institutionen übergreifende Beratung⁴⁷

Brühl bildet daraus sog. Hauptgruppen:

- Zustand und Umfeld des Betreuten
- Rechtliche Aspekte
- Fallkomplexität

und differenziert diese nach der Kontaktintensität des Betreuten und stellt darunter einfache, mittlere und schwierige Fälle fest. Aus den daraus ableitbaren 27 Fallgruppen wurden 18 Fallgruppen ausgewählt, die 99% all der 2.081 untersuchten Fälle abbildeten.⁴⁸

4. Betreuerentgeltordnung?

Eine andere Vorstellung, wie an die Stelle der Betreuervergütung des 2.BtÄndG eine differenziertere Vergütungssystematik treten könnte, hatte Pitschas schon im Gesetzgebungsverfahren geäußert. Er forderte die „... Einführung von Marktentgelten nach dem Beispiel der Pflegeversicherung, verbunden mit einer Privatisierung der Betreuungsleistungen. Die Tätigkeit eines künftigen Betreuungsgewerbes könnte dann im Rahmen einer Entgeltordnung, nach Leistungskomplexen gegliedert und diese dann ggf. pauschaliert, abgerechnet werden...“⁴⁹

⁴⁷ a.a.O.

⁴⁸ Brühl/Löcherbach, Projektbericht, BdB-Aspekte Nr. 76, (2009), S. 25

⁴⁹ Pitschas, Gesetzliche Betreuung im Wandel, S. 132

Eine pauschalisierte Entgeltordnung nach Leistungskomplexen, ähnlich wie die Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ), wäre zwar wesentlich differenzierter als die bisher anzuwendende Vergütungssystematik, aber als normatives System (mit Leistungsbezug) einem empirischen System hinsichtlich ihrer Effekte für die Professionalisierung des Betreuerberufs unterlegen. Insbesondere könnten fixe Entgelte Fehlanreize setzen, wenn Betreuer selbst auswählen könnten, welche (ggf. einträglichen) Leistungskomplexe erbracht werden.

Notwendige Maßnahme gegen solche Fehlanreize wäre wiederum eine (schwerfällig zu handhabende) Verordnung über die Kombinierbarkeit von Einzelentgelten: Es müsste wie in der GOÄ hoheitlich festgelegt werden, welche Verrichtungen nebeneinander (vergütet) erbracht werden können. Dazu müsste die gesamte Tätigkeitsvielfalt der Berufsbetreuung standardisiert abgebildet werden – und dazu erst einmal ein gewisser Konsens im Betreuungswesen über die Angemessenheit dieser Verrichtungs- und Entgeltmodule und ihrer Kombinierbarkeit hergestellt werden.

Selbst wenn diese Initiative für die Entstehung einer Betreuungs-Betriebswirtschaftslehre mit dem Etappenziel eines Entwurfes einer Entgeltordnung erfolgreich wäre – ein (end)zielführender Dialog zwischen der Fachpraxis und den betriebswirtschaftlich nicht ausgebildeten Richtern und Rechtspflegern könnte nicht erwartet werden.

Eine Entgeltordnung wäre auch nicht wünschenswert, weil Rationalisierungsfeindlich: Während eine Pauschalvergütung dem Betreuer die Wahl lässt, mit welchen Mitteln und daher auch mit welchem Aufwand an Verrichtungen und Zeit der jeweilige Bedarf des Betroffenen an Rechtsfürsorge gedeckt wird, müsste eine Entgeltordnung diese Verrichtungen (im Form einer zulässigen Kombination von Entgeltziffern) vorschreiben. Der wirtschaftlich denkende Berufsbetreuer würde seine Tätigkeit dann wie ein Arzt nach den abrechenbaren Ziffern statt nach dem Bedarf des Betroffenen ausrichten.

5. Infrastruktur für ein leistungsgerechtes Vergütungssystem

Das empirische Fallgruppensystem, das der BdB als Nachfolger des Stundenansatzsystems gem. § 5 VBVG vorschlägt, wäre als Grundlage eines leistungsgerechten Vergütungssystems im Betreuungswesen prinzipiell geeignet.

Es müssten jedoch Gutachten zur Feststellung des Betreuungsbedarfes erstellt werden. Einige der für den Bedarf bedeutsamen, von Albrecht Brühl vorgeschlagenen Leistungsprofile sind formal feststellbar (Einwilligungsvorbehalt, Wechsel des Lebensumfelds, Erfahrung mit totalitärem System, mehr als einmal im Moment Geld auszahlen), die anderen jedoch nur als Ergebnisse von Bewertungen. Dabei müssten sowohl medizinische (Persönlichkeitsstörung, Bedarfsfeststellung Ärzte), juristische (Vermögen verwalten, Schuldenregulierung, umfangreiche rechtliche Vertretung) als auch sozialpädagogische Bewertungen (hinsichtlich des Grades der Selbständigkeit der betreuungsbedürftigen Person) vorgenommen werden (bedingt absprachefähig, Probleme mit Hilfeerbringer, Klient kann keine Infos geben, Kontaktaufnahme zu Angehörigen, hohe Akteursdichte, Heim- und Wohnungssuche, Institutionen übergreifende Beratung).

Als Grundlage der Feststellung des (rechtlichen) Betreuungsbedarfes – Voraussetzung einer Vergütungsfestsetzung - wäre demzufolge ein multiprofessionelles Gutachten zu erstellen, dessen Ergebnisse sodann in einem förmlichen Verfahren in überprüfbarer Weise zu einer Betreuervergütungsgewährung führen würde.

Das „Verwaltungs“-Verfahren zur Vergütungsfestsetzung in einem solchen empirischen Fallgruppensystem könnte nicht mehr von den Betreuungsgerichten bewältigt werden, weil Richter und Rechtspfleger offensichtlich nicht in der Lage wären, medizinische oder sozialpädagogische Bewertungen in gutachterlicher Weise zu treffen.

Neben einem Sachverständigengutachten über die Notwendigkeit der Betreuung gem. § 280 FamFG müssten weitere Sachverständige mit gutachterlichen Feststellungen über die angemessene Vergütung beauftragt werden.

Insbesondere im Vergleich mit dem geringen Aufwand, der seit 2005 bei der Vergütungsfestsetzung zu betreiben ist (rechtspflegerische Feststellung nur dreier gesetzlicher Tatbestandelemente) wäre daher der Aufwand, den ein Träger der Betreuungshilfe beim oben dargestellten Fallgruppensystem zur Vergütungsfeststellung betreiben müsste, schlechthin unvertretbar.

Eine gutachtengestützte Vergütungsfestsetzung würde zurück in die Zeit vor dem Inkrafttreten des 1. BtÄndG führen, in der Betreuer und Rechtspfleger bzw. Bezirksrevisoren über die Schwierigkeit eines Betreuungsfalles und den entsprechenden Steigerungssatz der Betreuerstundenvergütung stritten. Streitverfahren über Gutachtenfeststellungen in einem empirischen Fallgruppensystem nach Brühl würden im Vergleich zu den Beschwerdeverfahren in den 90er Jahren über Fallschwierigkeiten beim Verfahrensumfang eine andere Dimension erreichen: dem streitbefangenen Gutachten über den Vergütungsumfang würden die Berufsbetreuer eigene Gutachten entgegensetzen, das streitentscheidende Gericht müsste im Zweifel ein weiteres unabhängiges Gutachten einholen.

Das empirische Fallgruppensystem nach Brühl kann daher in absehbarer Zeit keinen praktisch realisierbaren Durchbruch zu einem leistungsgerechten Vergütungssystem schaffen.

6. Vergütungsvereinbarungen?

6.1 Aushandlung statt einseitiger Festsetzung

Ein aufwands- und streitbegrenzendes Festsetzungssystem pauschalierter Betreuervergütungen, das so hinreichend differenziert ist, dass es leistungsgerecht sein kann, wird unter den Bedingungen der Richtigkeitsgarantie der Justiz nicht mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand zu verwirklichen sein. Mehr Bemessungskriterien als im derzeit geltenden Vergütungssystem schaffen zwar mehr Streitfälle; diese können aber minimiert werden, wenn der Weg zur „richtigen“, nämlich leistungsgerechten Vergütung einvernehmlich gestaltet wird. Dazu müsste ein - anstelle der Justiz - im Sozialleistungssystem verankerter Träger der Betreuungshilfe und der Berufsbetreuer bzw. der Betreuungsverein die Vergütungen aushandeln und darüber eine bindende Vereinbarung schließen - anstelle einer einseitigen Festsetzung im Über-/Unterordnungsverhältnis. Die für die Verhandlungspartner verbindlichen Vergütungsmaßstäbe bedürfen der detaillierten gesetzlichen Festlegung, damit der Verhandlungsspielraum nur zum streitvermeidenden Interessenausgleich im Detail genutzt und nicht für eine Kostensenkungsdynamik durch die Träger der Betreuungshilfe missbraucht werden kann, d.h. die Einstufung der einzelnen Fälle muss sich aus gesetzlichen Vergütungskriterien ergeben.

Mit der einvernehmlichen Bewertung der Fallschwierigkeiten werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das vorgeschlagene, im Kern weiterhin normative Vergütungssystem (mit Leistungsbezug) in der Praxis in ein empirisch wirkendes Fallgruppensystem transformiert werden kann: Ein Fallgruppensystem, das neben den Kriterien des § 5 VBVG nur die medizinische Situation, eine weitere Variante der Lebenssituation (ambulante Betreuung) und bestimmte Fallerschwerpunkte berücksichtigt, bleibt ein normatives System. Wenn aber in den Vergütungsverhandlungen die Fallbesonderheiten angemessen erörtert und einvernehmlich berücksichtigt werden, nähert

sich das Verfahren der Vergütungsbemessung einem empirischen System. Der Feststellungs- und Bewertungsaufwand beschränkt sich jedoch auf die einmal jährlich stattfindende Vergütungsverhandlung. Am Ende steht eine Jahresgesamtvergütungsvereinbarung als Komplexvereinbarung. Teilkomplexe sind hier die Einzelfallvergütungen, die nicht gesondert vereinbart werden.

6.2 Vergütungsaushandlung durch die Verwaltung

Auf der Grundlage des früheren § 1836 b BGB ließe sich ohne Systembrüche denken, dass der jeweilig zuständige Rechtspfleger die Pauschale nicht, wie vor Inkrafttreten des 2. BtÄndG dem Richter möglich, einseitig festsetzt, sondern ein wohlerwogenes und akzeptables Vergütungsangebot unterbreitet, das der Betreuer entweder annehmen kann oder gegen das er Erinnerung beim Richter einlegt, der in einer echten Streitentscheidung dann die „richtige“ Vergütungspauschale festsetzt.

Die Vergütungsfestsetzung sollte jedoch den Gerichten entzogen und zu einer (landes-)behördlichen Aufgabe werden. Die Umsetzung des Postulats der Einheit von Aufgaben – und Ressourcenverantwortung bliebe unvollständig, wenn die Justiz für die Vergütung zuständig bliebe. Zwar wären bei Realisierung der Vorschläge zur Schaffung von Trägern der Betreuungshilfe ausschließlich die Länder die Aufgabenträger des gesamten Betreuungswesens. Bei einer getrennten Ressortzuordnung nach dem Muster

- Betreuervergütung bei der Justiz
- die sonstigen Betreuungsaufgaben beim Träger der Betreuungshilfe im Sozialressort

würden jedoch die Verschiebungseffekte und Fehlanreize weiter existieren, die mit der Aufgabenkonzentration auf die Länder als Betreu-

ungshilfeträger gerade überwunden werden sollen. Die Zuordnung der Betreuervergütung zum Träger der Betreuungshilfe außerhalb der Justiz würde hingegen sicherstellen, dass die Stelle, die in betreuungsvermeidende Hilfen investiert, auch den Ertrag in Form niedrigerer Vergütungsaufwendungen vereinnahmen kann.

Berufspolitische Positionen des BVfB und des BdB im Vergleich

Von Akteuren im Betreuungswesen wird öfter die Frage aufgeworfen, warum es überhaupt zwei Berufsverbände gäbe; es sei doch für die Interessenvertretung der Betreuer besser, wenn sich der BVfB dem Bundesverband der Berufsbetreuer (BdB) e.V. anschließen würde. Ein Vergleich der berufspolitischen Positionen der beiden Verbände zeigt jedoch, dass diese sich seit der Verabschiedung des gemeinsamen Berufsbildes im Jahr 2003 erheblich auseinander entwickelt haben. BdB und BVfB vertreten heute in wichtigen Fragen der Zukunft des Betreuungswesens gegensätzliche Auffassungen, wie die nachfolgende Aufstellung zeigt. Die zusammengefasste Wiedergabe der BdB-Positionen beruht auf den Veröffentlichungen des Vorstandes in der Verbandszeitschrift BdB-Aspekte.

	BdB	BVfB
Auswirkungen der UNO-Behindertenrechtskonvention	Art. 12 UNO-BRK gebietet die Einführung rechtlicher Assistenz für alle behinderten Menschen. Rechtliche Assistenz soll an die Stelle rechtliche Betreuung treten.	Anspruch aller behinderten Menschen auf rechtliche Assistenz, die nicht betreuungsbedürftig sind. Rechtliche Assistenz ergänzt die Betreuung; kann sie als „andere Hilfe“ nur im geringen Umfang im Rahmen des Erforderlichkeitsprinzips ersetzen.
Tätigkeitsbereiche von Berufsbetreuern außerhalb der rechtlichen Betreuung	Rechtliche Betreuer sind, wenn sie im Betreuungsmanagement qualifiziert sind, „geeignete Stellen“, um neben der Führung der von rechtlichen Betreu-	Für rechtliche Betreuer sollen gesetzliche Eignungsvoraussetzungen geschaffen werden, damit ihre Qualifikationsanforderungen und damit ihr Wert gegenüber anderen sozialen Betreuungs-

	<p>ungen auch folgende Tätigkeiten vergütet ausüben können:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budgetassistenzen führen • Ehrenamtliche beraten • Vorsorgevollmachten führen • Unterstützung von Menschen in komplexen Problemlagen, die keinen Betreuungsbedarf haben 	<p>tätigkeiten fixiert werden. Dann ist rechtliche Betreuung gegenüber allen anderen sozialen Betreuungstätigkeiten höherwertiger und Betreuer spezialisieren sich auf diese Tätigkeit, statt daneben noch andere, schlechter bezahlte Tätigkeiten im Wettbewerb mit großen Trägern zu erbringen. Nichtanwaltliche Berufsbetreuer sollten wegen § 6 Rechtsdienstleistungsgesetz auch weiterhin keine vergüteten Vorsorgevollmachten führen dürfen.</p>
<p>Studienabschluss als Zugangsqualifikation für den Betreuerberuf</p>	<p>Es soll eine gesetzlich verankerte Zugangsregelung geschaffen werden, die auf einem Master-Abschluss basiert. Der BdB hat einen Masterstudiengang „Soziale Beratung, Vertretung und Unterstützung“ entwickelt. Dort werden Methoden für die qualifizierte Beratungs- und Unterstützungsarbeit ebenso gelehrt wie rechtliche Grundlagen, politische und ökonomische Grundlagen.</p>	<p>Auch der BVfB fordert, dass ein Hochschulabschluss Bestandteil einer gesetzlichen Zulassungsregelung zum Betreuerberuf sein muss. Die Regelvoraussetzung für die Zulassung zu einem akademischen Beruf ist aber nicht der Master, sondern das dreijährige Bachelorstudium als erster berufsqualifizierender Abschluss. Wegen der vielfältigen Anforderungen an die Betreuertätigkeit muss ein breiter Zugang aus ver-</p>

	<p>mische Rahmenbedingungen oder psychologische, soziologische und medizinische Aspekte in der psychosozialen Arbeit. Zugang zu dem berufsbegleitenden Studium hat, wer einen Hochschulabschluss in einer relevanten Fachrichtung wie z.B. Sozialpädagogik, Psychologie, Medizin oder Pflegewissenschaft hat und Praxiserfahrung sowie einen Bezug zum Arbeitsfeld vorweisen kann. Der Studiengang richtet sich an Hochschulabsolventen, die sich weiterqualifizieren wollen und gegebenenfalls in eine höhere Vergütungsstufe gelangen.</p>	<p>schiedenen Abschlüssen erhalten bleiben. In einem berufsbegleitenden Bachelorstudium müssen dann jeweils die Qualifikationen erworben werden, die im Grundberuf fehlen: juristisch/kaufmännisch/verwaltungsfachlich Qualifizierte müssen sozialpädagogische und medizinische Module absolvieren und umgekehrt. Dass nur ein Masterstudium, keine Bachelorstudium, für Diplom-/Magister-Inhaber attraktiv ist, ändert nichts daran, dass ein Bachelor für die Betreuer Tätigkeit ausreicht und ein Master als Zulassungshürde gegenüber der heutigen Rechtslage nicht durchsetzbar sein dürfte.</p>
<p>Beratung von ehrenamtlichen Betreuern</p>	<p>Betreuungsbüros und Berufsbetreuer/innen in Form von Geeigneten Stellen sollen für die fachliche Beratung und Unterstützung von ehrenamtlich Tätigen befähigt werden.</p>	<p>Berufsbetreuer sollten keine ehrenamtlichen Betreuer beraten; dies bleibt auch weiterhin gemeinnützigen Vereinen vorbehalten</p>
<p>Budgetassistenten</p>	<p>Der BdB fordert rechtliche und finanzielle Regelungen, die es beruf-</p>	<p>Bei betreuungsbedürftigen behinderten Menschen wird durch eine budgetför-</p>

	<p>lichen Betreuern ermöglichen, trägerübergreifende Persönliche Budgets zu führen. Betreuerinnen und Betreuer sind auf Grundlage des Betreuungsmanagements fachlich prädestiniert, diese Aufgabe zu erfüllen.</p>	<p>mige Leistungsgewährung nur ausnahmsweise ein Selbstbestimmungszugewinn erzielbar sein. Dann muss wegen des Selbstkontrahierungsverbot eine dritte Person als Budgetassistentz tätig werden. Es kann allenfalls im Einzelfall erforderlich sein, dass ein Berufsbetreuer selbst auch die Budgetassistentz führen muss, weil eine dritte Person nicht akzeptiert wird.</p>
<p>Betreuung als freier Beruf</p>	<p>Nachdem jahrelang Berufsbetreuer als freiberuflich tätig angesehen wurden, hat der Bundesfinanzhof mit Urteil vom 4.11.2004 (BFH IV R 26/03) diese Tätigkeit als gewerblich angesehen. Die Folge sind Umsatzsteuer- und Gewerbesteuerpflicht sowie die Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer, alles Kostenfaktoren, die bei der Bemessung der pauschalen Stundensätze noch nicht berücksichtigt werden konnten und auch nicht zu einer Anpassung</p>	<p>Auch der BVfB strebt weiter die gesetzliche Anerkennung der Betreuung als freier Beruf an. Dazu müssen aber, wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 11. März 2008 (6 B 2.08) zur Gewerblichkeit der Berufsbetreuung zutreffend feststellte, gesetzliche Regelungen der Berufszulassung, in der Regel auf Hochschulniveau erlassen. Diese müssen zunächst durchgesetzt werden, bevor die Betreuung als Katalogberuf definiert werden. Mit einer „einfachen Gesetzesänderung“, wie der BdB meint, ist dies lei-</p>

	<p>geführt haben. Andererseits ist die Tätigkeit von Berufsbetreuern sehr wohl eine "persönliche, eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Erbringung von Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Auftraggeber und der Allgemeinheit". Eine einfache Änderung im Gesetz, die Aufnahme der Berufsbetreuer/innen in die sog. Katalogberufe, kann hier Abhilfe schaffen.</p>	<p>der nicht möglich.</p>
<p>Vergütungssystem</p>	<p>Fallgruppensystem nach einer Vielzahl von Kriterien mit gutachterlicher Bewertung</p>	<p>Kurzfristig: Fallschwierigkeitenbezogene Zuschläge zum stundenansatzbezogenen Vergütungssystem gem. § 5 VBVG; langfristig: Aushandlung von Vergütung</p>
<p>Fallmanagement</p>	<p>Menschen in komplexen Problemlagen sind oft auf die Beratung und Unterstützung von mehreren Dienstleistern angewiesen. Um Konflikte und/ oder Überschneidungen zu vermeiden, muss dies koordiniert werden – durch ein unabhängiges Fallmanagement. Bei einer einge-</p>	<p>Es wäre wünschenswert, wenn ein Betreuer in einer komplexen Situation Sozialleistungsträgern und anderen Beteiligten im Sinne der Betreuten für eine einfache Falllösung Vorgaben machen könnte. Ein solche „Schiedsrichter“- oder zumindest Mediatorenfunktion einer dritten Person zu übertragen, ist dem deut-</p>

	<p>richteten Betreuung muss das Fallmanagement bei dem Betreuer angesiedelt werden. Die Unterstützung von Menschen in komplexen Problemlagen braucht Klarheit im Fallgeschehen und in der Mandatierung</p>	<p>schen Sozialleistungssystem völlig fremd. Betreuer müssen daher vor allem dazu qualifiziert werden, die Interessen der Betroffenen wirkungsvoll zu vertreten.</p>
<p>Anspruch auf Betreuung sozialrechtlich regeln</p>	<p>Der Anspruch auf Betreuung in Form eines Betreuungsmanagements ist sozialrechtlich zu regeln (das Gericht entscheidet weiterhin über die Einrichtung einer Betreuung). Für kranke und behinderte Menschen in komplexen Problemlagen wird es immer schwieriger, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Oft ist dieser Anspruch nur mit einer gerichtlich mandatierten Betreuung durchsetzbar. Mit einem Recht auf Betreuung erfolgt eine Gleichstellung behinderter Menschen.</p>	<p>Im Rahmen des § 1896 Abs. 1 BGB besteht schon heute faktisch ein Anspruch auf Betreuerbestellung. Ob die zusätzliche Verankerung eines sozialrechtlichen Betreuungshilfeanspruches tatsächlich zur Klärung der Schnittstellen von Betreuung und Sozialleistungserbringung beitragen kann, bedarf noch genauerer Untersuchung. Falls ein solcher Anspruch als Teil eines Systems sozialer Betreuung (vor allem kommunalen) Sozialleistungsträgern die Befugnis einräumen würde, über die Ressourcen von Betreuung zu entscheiden, würde dies zu einer massiven Verschlechterung der Rechtsstellung der Betreuten führen.</p>

Berufsbild des Bundesverbands freier Berufsbetreuer e.V.

Zum 01.01.1992 wurde das bis dahin geltende Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht für Erwachsene abgeschafft und durch das neu formulierte Betreuungsrecht, mit dem neu geschaffenen Institut der „Betreuung“ ersetzt. Dieses stellt das Wohl der Betreuten, ihre Selbstbestimmung und Menschenwürde in den Vordergrund. Das Klientel betreuerischen Handelns sind die Menschen, für die eine rechtliche Betreuung durch das Gericht angeordnet ist, insbesondere also psychisch Kranke, geistig Behinderte, Suchterkrankte, Demenzerkrankte und Menschen mit Verhaltensauffälligkeiten, die wegen einer Krankheit oder Behinderung aus eigener Kraft ihre rechtlichen, sozialen und persönlichen Angelegenheiten nicht mehr besorgen und den Zugang zu den Dasein sichernden, sozialen, medizinischen und anderen Versorgungssystemen nicht mehr selbst finden können.

Die Tätigkeit des beruflichen Betreuers als gesetzlicher Vertreter ist die rechtliche Besorgung dieser Angelegenheiten, die Betreute krankheits- oder behinderungsbedingt nicht mehr selbst in ihrer rechtlichen Auswirkungen erfassen und allein verantwortlich wahrnehmen können. Als Betreuer fungieren meist ehrenamtlich tätige Familienangehörige. Deren fachliche Kompetenz stößt jedoch oft an Grenzen, so dass in vielen Fällen nur Berufsbetreuer die rechtlichen Angelegenheiten der Betreuten kompetent regeln können. Seit dem 01.01.1999 gilt als Berufsbetreuer, wer mehr als 10 Betreuungen führt oder mindestens 20 Wochenstunden für seine Betreuertätigkeit aufwendet (§ 1836 Abs. 1 Satz 4 BGB). Rechtliche Betreuungen werden berufsmäßig von freien Betreuern sowie angestellten Betreuern in Betreuungsvereinen („Vereinsbetreuern“) und Betreuungsbehörden („Behördenbetreuern“) geführt. Hierzu werden sie von den Vormundschaftsgerichten bestellt.

Berufsbetreuer

- sind in ihrer Berufsausübung unabhängig
- besitzen eine besondere Handlungskompetenz in einem breiten Handlungsspektrum
- haben ein besonderes Vertrauensverhältnis zu den ihnen anvertrauten Personen und
- erbringen ihre Leistungen individuell auf den jeweils Betreuten bezogen.

Berufsbetreuer erbringen als Vertrauenspersonen des für sorgenden Staates auf Grund ihrer besonderen personalen, fachlich-methodischen und rechtlichen Qualifikationen persönlich, eigenverantwortlich und fachlich unabhängig geistig-ideelle Leistungen im gemeinsamen Interesse ihrer Betreuten und dem Allgemeinwohl. Damit erfüllen sie nicht nur eine individuelle Funktion für die Klienten, sondern auch eine wichtige gesellschaftliche Funktion im System der sozialen Sicherung und Versorgung.

Im Mittelpunkt betreuerischen Handelns steht das Wohl der Betreuten. Dieses ist nicht als objektiv bestimmbares, wohlverstandenes Interesse, sondern subjektiv und nicht verallgemeinerbar zu verstehen. Indem die Betreuung das Wohl der Betreuten, ihre Selbstbestimmung und Menschenwürde in den Vordergrund stellt, ist sie eine berufliche Tätigkeit mit unmittelbarem Grundrechtsbezug. Diese berufliche Tätigkeit vollzieht sich im Spannungsfeld zwischen einer besonderen Verantwortung für das Wohl der Betroffenen, das oberste ethische Ziel der beruflichen Tätigkeit ist, und ihrer krankheits- oder behinderungsbedingten Verletzlichkeit.

Eignungsvoraussetzungen

Betreuer müssen dafür geeignet sein, die Angelegenheiten eines Klienten in den vom Vormundschaftsgericht bestimmten Aufgabenkreisen rechtlich zu besorgen und dabei den Klienten persönlich zu betreuen (vgl. § 1897 Abs. 1 BGB). Für diese Tätigkeit ist insbesondere die Schlüsselqualifikation der kompetenten Gestaltung komplexer Beratungs- und Unterstützungsprozesse nötig, für die Berufsbetreuer spezifische personale sowie fachliche Kompetenzen mitbringen.

Personale Kompetenzen

Als Persönlichkeitsmerkmale des beruflichen Betreuers sind dabei besonders wichtig:

- Menschenkenntnis bzw. praktische Lebens- oder Berufserfahrung
- Selbstbewusstsein, Durchsetzungsfähigkeit, Belastbarkeit und Konfliktfähigkeit
- Fähigkeit zur kritischen Selbstreflexion und Selbstkritik
- hohe Frustrationstoleranz und Bereitschaft, auch solche Verhaltensweisen des Betreuten zu akzeptieren, die den eigenen Werten widersprechen.
- Empathie (Einfühlungsvermögen), Kreativität und Phantasie zur sensiblen Erkundung des Willens und des Wohls des Betreuten
- moralische Integrität
- soziale Kompetenzen in der verbalen und nonverbalen Kommunikation und Interaktion (z. B. Gesprächsführung, Verhandlungsgeschick, Auftreten) mit Akteuren aus vielen unterschiedlichen, Sozialkontexten.
- Motivation zu selbstständigem, eigenverantwortlichem Arbeiten, mit unverzichtbarer Zuverlässigkeit und Rechtschaffenheit,

Entscheidungskompetenz sowie einem ausgeprägten Organisationstalent.

Fachlich und methodische Kompetenzen

Zur professionellen Führung von Betreuungen sind folgende Qualifikationen erforderlich:

- Zur Ermittlung von Wohl und Wille des Klienten sind Kenntnisse in den Methoden qualifizierter Beratungs- und Unterstützungsarbeit nötig.
- Kern der Betreuungstätigkeit ist die rechtliche Vertretung. Deshalb sind einschlägige Rechtskenntnisse zur Berufsausübung unabdingbar.
- Die Nutzung der Möglichkeiten der Rehabilitation der psychisch kranken bzw. körperlich, geistig oder seelisch behinderten Betreuten ist eine der Pflichten des Betreuers (vgl. § 1901 Abs. 4 BGB). Folglich sind medizinische, psychiatrische und psychologische Grundkenntnisse insbesondere im Bereich der Gesundheitsvorsorge notwendig.
- Wirtschaftliche und kaufmännische Grundkenntnisse sind für die Daseinssicherung und die Vermögenssorge erforderlich.
- Die Nutzung der Möglichkeiten zur sozialen Reintegration erfordert humanwissenschaftliche Kenntnisse.
- Von beruflichen Betreuern wird nicht nur die Kenntnis des Ressourcennetzwerks der lokalen bzw. regionalen Hilfeinstitutionen erwartet. Vielmehr ist es unerlässlich, dass Berufsbetreuer selbst als Teil dieses Hilfenetzwerkes aktiv sind.
- Für die Führung von Betreuungen ist Planungs- und Kommunikationsfähigkeit gefordert.

Qualitätssicherung in der Berufsbetreuung

Entsprechende Fertigkeiten werden überwiegend im Zuge eines „learning on the job“- Prozesses erworben bzw. auf das Führen von Betreuungen hin spezifiziert. Um diesen Adaptionsprozess erfolgreich zu gestalten und gleichzeitig der großen ethischen Verantwortung und den teilweise starken psychischen Belastungen der Betreuungsarbeit gewachsen zu sein, sind für Berufsbetreuer kontinuierlich zu praktizierende Fortbildungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen wahrzunehmen.

Zur Qualitätssicherung in der Berufsbetreuung gehören:

- Verpflichtung zur Fort- und Weiterbildung,
- Anwendung und Entwicklung von Standards in der beruflichen Betreuungsarbeit,
- Verpflichtung zur professionellen Arbeitsweise,
- Zugehörigkeit zu einer berufsständischen Vertretung,
- Verpflichtung zur kollegialen Zusammenarbeit.

Professionell arbeitende Betreuer zeichnen sich aus durch:

- Erstellung eines individuellen Betreuungsplanes für jeden Klienten,
- gewissenhafte Dokumentation ihrer Arbeit
- regelmäßigen fachlichen Austausch bzw. die Kooperation mit Kollegen
- regelmäßige Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen
- Reflexion ihres Tun in Form von Fallbesprechungen und Supervision
- Vorsorge für eine problemlose Vertretungsregelung im Urlaubs- und Krankheitsfall
- adäquate Ausstattung ihres Betreuerbüros.

Berufspolitische Schwerpunkte und Leitlinien des BVfB für den Zeitraum 2010 bis 2012

Präambel

Zur Erfüllung des satzungsgemäßen Verbandszweckes des BVfB e.V. wird die Vorstandsarbeit für den Zeitraum 2010 bis 2012 auf drei Schwerpunkte ausgerichtet. Der Vorstand orientiert sich dabei an berufspolitischen Leitlinien. Er misst daran das bestehende Betreuungsrecht, eigene Änderungsbestrebungen und Bestrebungen Dritter. Der BVfB e.V. arbeitet dazu in (geeigneten) Organisationen mit und geht Bündnisse ein, wenn es der Beförderung der Verbandsinteressen dient.

Berufspolitische Schwerpunkte

1. Professionalisierung
2. Existenzsicherung
3. Fachliche Unabhängigkeit

Berufspolitische Leitlinien

- 1. Professionalisierung** bedeutet aus der Sicht des BVfB e.V. die Sicherung einer hohen Fachlichkeit und Qualität der Betreuungsarbeit und die Bereitstellung ausreichender Ressourcen für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages der freien rechtlichen Betreuer.

2. Existenzsicherung bedeutet aus der Sicht des BVfB e.V., die Schaffung und Sicherung von Rahmenbedingungen, welche freien rechtlichen Betreuer nach § 1896 BGB ermöglicht, einer stabilen Vollerwerbstätigkeit nachgehen zu können.

3. Fachliche Unabhängigkeit beruflicher rechtlicher Betreuer bedeutet, dass die konkrete Betreuungsführung nur der Rechtsaufsicht unterliegt. Berufsbetreuer haben einen Anspruch gegenüber Gerichten und Gesetzgeber auf Schutz vor sachfremden Einflüssen Dritter.

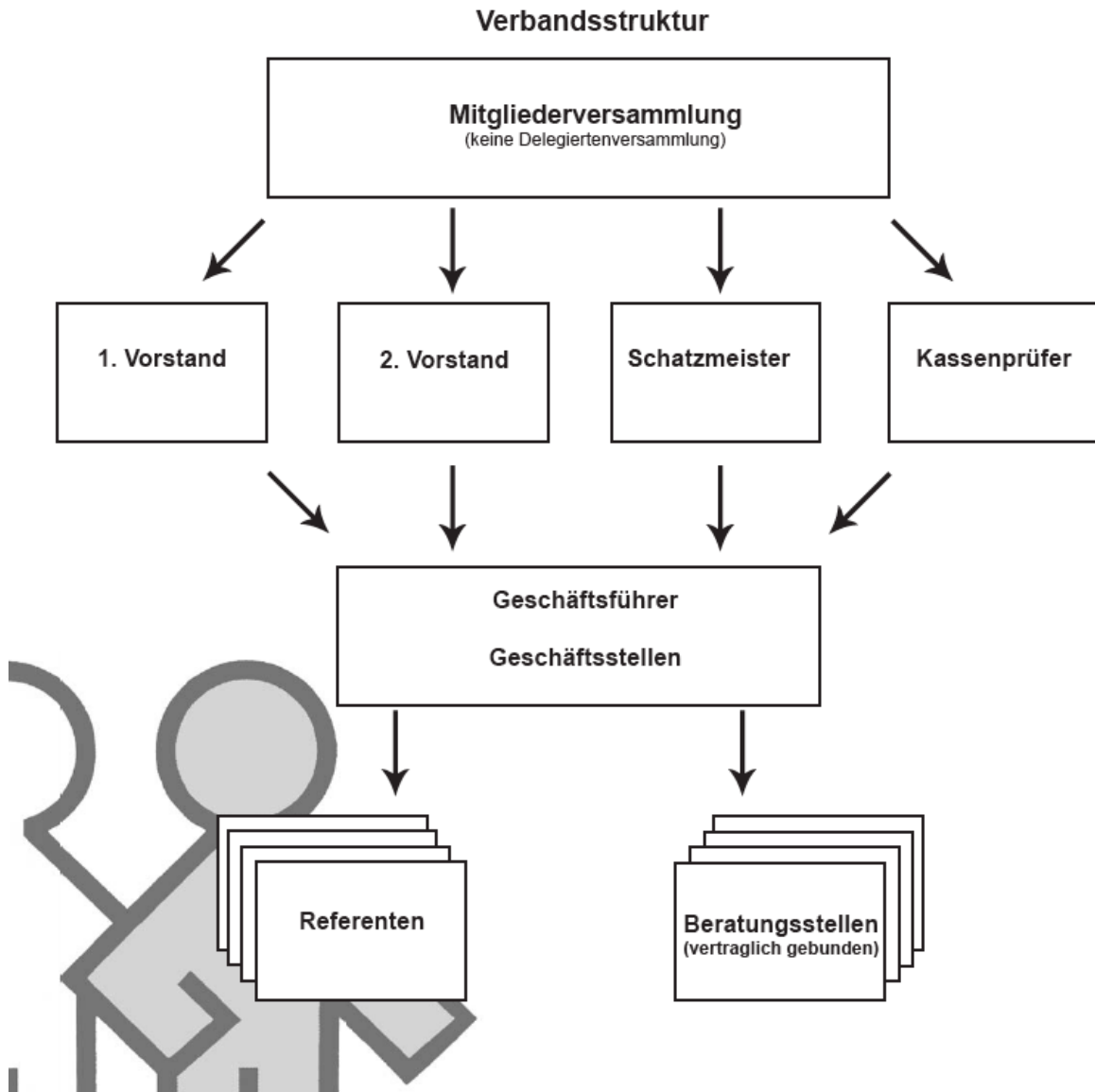
Die Mitglieder des Bundesverbandes freier Berufsbetreuer fordern in diesem Sinne vom Gesetzgeber:

- gesetzliche Regelungen von Eignungskriterien für alle beruflichen rechtlichen Betreuer
- die Anerkennung der beruflichen Betreuung durch den Gesetzgeber als eigenverantwortliche und fachlich unabhängige Erbringung von Dienstleistungen höherer Art im Interesse der Betreuten und der Allgemeinheit
- die Entwicklung beruflicher Standards der rechtlichen Betreuung zu fördern und diese bei der Beurteilung der Qualität der konkreten Betreuertätigkeit als Maßstab heranzuziehen
- einen geeigneten Hochschulabschluss als Berufszulassungsvoraussetzung für rechtliche Betreuer bei Gewährleistung ausreichender Übergangsregelungen vorzuschreiben
- dass die Vergütung als netto - Betrag zzgl. gesetzlicher Mehrwertsteuer auszuweisen, um die 3%-ige Kürzung der Vergütung durch

die Umsatzsteuererhöhung rückgängig zu machen und um weitere Kürzungen durch absehbare Umsatzsteuererhöhungen zu verhindern

- dass der Stundensatz um weitere 10,5 % erhöht wird, um den inflationsbedingten Kaufkraftverlust der Vergütung seit 01.07.2005 auszugleichen
- dass berufliche Betreuer bei Übernahme gescheiterter ehrenamtlicher Betreuungen Zeitaufschläge wie bei einer Erstbetreuung erhalten
- dass bei Vorliegen einer psychisch Erkrankung der Betreuten Person (ICD 10 F 04 bis F69) die Zeitpauschale um eine Stunde pro Monat erhöht wird um dem Betreuten die notwendige persönliche Betreuung zukommen lassen zu können
- dass die Vergütung für die Betreuung vermögender Betreuer aus der Staatskasse geleistet wird und im Nachgang durch das Gericht gegenüber dem Betreuten geltend gemacht wird um konfliktrträgliche Inkassomaßnahmen des Betreuers gegen den Betreuten zu vermeiden.

Verbandsstruktur



Kontakt

Geschäftsstellen

Bundesverband freier Berufsbetreuer e.V.

Bundesvorstand

Richard-Wagner Str. 52
10585 Berlin

Bundesverband freier Berufsbetreuer e.V.

Servicegeschäftsstelle

Sachsendorfer Str. 7
03051 Cottbus

Mail: info@bvfbev.de

Tel: 03 55 - 5 26 55 47

Fax: 03 55 -5 26 55 49

Der Vorstand

1. Vorsitzender / Geschäftsführer seit 2008

Helge Wittrodt

Diplomökonom / Diplomsozialarbeiter (FH)

im Vorstand seit 1999

Freier rechtlicher Betreuer

Cottbus

TEL: 0 355 - 5 26 55 47

FAX: 0 355 - 5 26 55 49

Mail: wittrodt@bvfbev.de

2. Vorsitzende seit 2006

Ramona Möller

Diplombetriebswirtin (VWA)

im Vorstand seit 2006

Freie rechtliche Betreuerin

Wuppertal

TEL: 0202 - 2 98 76 54

FAX: 0202 - 2 98 76 56

Mail: moeller@bvfbev.de

Schatzmeister seit 2008

Hartmut Wunschel

Staatswissenschaftler

im Vorstand seit 2008, Kassenprüfer von 2006 bis 2008

Freier rechtlicher Betreuer

Berlin

TEL: 030-9837460

FAX: 030-9837460

Mail: wunschel@bvfbev.de

Referent/innen

Referat Berufs - und Betreuungsrecht

Kordula Bey

Juristin

Freie rechtliche Betreuerin

bey@bvfbv.de

Referat Sozial - und Betreuungsrecht

Dr. Jörg Tänzer

Fachanwalt für Sozialrecht

taenzer@bvfbv.de

Regio – Beauftragter

Walter Klitschka

Diplomsozialpädagoge (FH)

Freier rechtlicher Betreuer

klitschka@bvfbv.de

Referat Vereinsrecht

Arno Schäfer

Dipl. Verwaltungswirt (FH)

Bürgermeister a.D.

Freier rechtlicher Betreuer

schaefer@bvfbv.de

Projektbeauftragter „Persönliche Betreuung“

Manuel Stitz-Ulrici

Dipl. Pädagoge,/ Geronto – Sozialmanager

Freier rechtlicher Betreuer

stitz-ulrici@bvfbv.de