

nelle für ihre Handlungen haftbar. Zur Minimierung von Haftungsrisiken müssen in dieser Phase besondere Dokumentationsstandards entwickelt und angewendet werden. Das ist ein Mangel der aktuellen Betreuungspraxis.

## 6. Ausblick

Das Case Management bietet als methodisches Konzept viele verschiedene Hilfen und Instrumente zur Qualifizierung und Effektivierung der Betreuungsarbeit. Die Anwendung des Phasenmodells ermöglicht ein planbares und zielgerichtetes Handeln im Betreuungsprozess. Das berufliche Handeln wird steuerbar, offen und überprüfbar, zielorientiert und effizient. Die Interessen und Rechte behinderter Menschen werden besser vertreten und konsequenter geschützt. Durch die Einbettung betreuender Tätigkeiten in den konzeptionellen Rahmen des Case Managements wird die Betreuungsarbeit für die rechtlichen Betreuenden, die Klientel, die Akteure der Unterstützung und die Auftraggeber der Leistungen transparenter und nachvollziehbarer. Das berufliche Handeln erhält in der Außen- und Innensicht eine Rollen- und Aufgabenklarheit und eine höhere Wertigkeit. Rechtliche Betreuer und Betreuerinnen mit einer Managementkompetenz sind darüber hinaus in der Lage, in anderen Feldern der sozialen Beratung und Unterstützung qualifizierte Arbeit zu leisten.

### Literatur

- Adler**, Rainer (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Betreuungsarbeit. Köln 2003
- Baviera**, Valentina (Hrsg.): Projekt Case Management – Sozialhilfe der Stadt Basel. Luzern 2002
- Berufsverband der Betreuer** (Hrsg.): Berufsethik und Leitlinien für ein professionelles Betreuungsmanagement. bdb argumente 4. Hamburg 2005
- Berufsverband der Betreuer**; IFB (Hrsg.): Situation und Perspektiven der Professionalisierung von Berufsbetreuern. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen e.V. argumente 2. Hamburg 2003
- Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management**: www.dgcc
- Funk**, Walter: Erste Auswertung der Mitgliederbefragung 2005. bdb aspekte 60. Hamburg 2006
- Klug**, Wolfgang: Mit Konzept planen – effektiv helfen. Freiburg im Breisgau 2003
- Neuffer**, Manfred: Case Management – Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien. Weinheim 2005
- Wendt**, Wolf Rainer: Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen. Freiburg im Breisgau 2001

# Professionalisierung der rechtlichen Betreuung

Klaus Förter-Vondey

## Zusammenfassung

Die Einführung des Betreuungsgesetzes (BtG) im Jahr 1992, mit dem Ziel, zu mehr Selbstbestimmung von behinderten Menschen zu kommen, wurde gemessen an der Fallzahlentwicklung ein großer Erfolg. Die größere Zahl von Betreuungen verursacht Kosten in der Justizkasse. Die Entwicklung bewirkte aber auch eine Privatisierung und Professionalisierung. Mit dem Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetz (2. BtÄndG) im Jahr 2005 sollte der Kostentwicklung entgegengewirkt werden, ohne die weiteren Folgen zu hinterfragen. Damit hat die Ökonomisierung von sozialen Leistungen auch im Betreuungswesen Einzug gehalten. Die spürbarste Wirkung der Gesetzesänderung entfalten die pauschalierten Fallstunden. Sie wirken über eine notwendige Änderung in der Betreuungsarbeit auf die Klientel und teilweise widersprüchlich – auf den laufenden Professionalisierungsprozess in der Berufsentwicklung. Im Folgenden soll die Gesetzesänderung im Verhältnis zum Professionalisierungsprozess des Berufs der Betreuer und Betreuerinnen untersucht werden.

## Abstract

The introduction of the guardianship law „Betreuungsgesetz“ (BtG) in 1992 with its target to increase self-determination of disabled people has been a great success with regard to the development of the case figures. But the majority of care services generate costs for German courts. However, the development also caused privatisation and professionalisation. The second guardianship law amendment act „Betreuungsänderungsgesetz“ (2. BtÄndG) of 2005 was to counteract the cost development without questioning further consequences. This is where economisation of social services has entered the area of the guardianship system. Most perceivable effects of the amendment of the law are being produced by flat rate case hours. With necessary changes in the field of guardianship work, they have an impact on clients and – in a partly contradictory way – on the ongoing process of professionalisation in the field of professional development. The following text is to analyse the amendment to the law with respect to the process of professionalisation concerning the profession of guardian.

## Schlüsselwörter

Betreuungsgesetz (BtG) - Wirkung - Professionalisierung - Betreuung - Finanzierung

# 1. Grundlage einer Professionalisierung der Betreuung

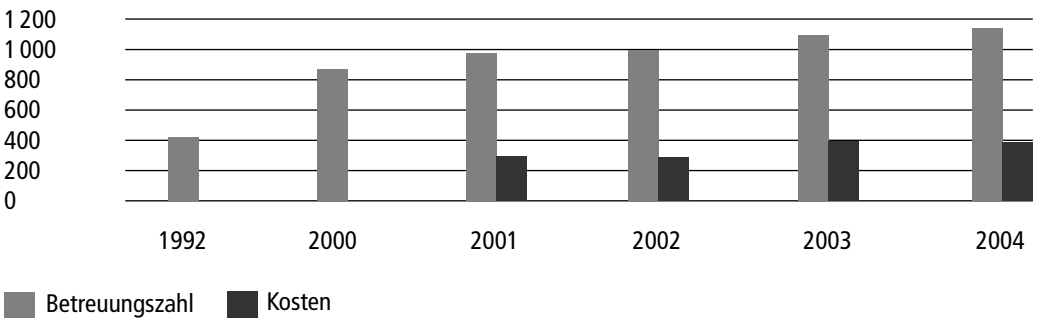
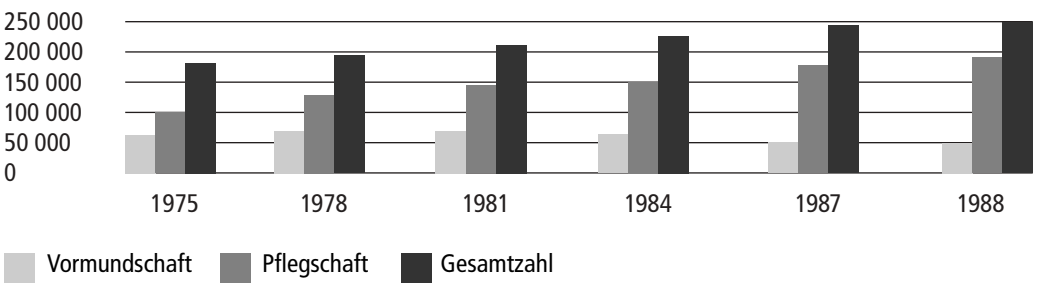
## 1.1 Von der Entmündigung zur Selbstbestimmung

Nach den Reformen im Familienrecht (Stellung des Kindes) und der Psychiatrie-Enquete 1975 (*Bundestags-Drucksache 7/4200*) war eine Reform im rechtlichen Umgang mit erwachsenen behinderten Menschen erforderlich. Mit der „Jahrhundertreform“ – so wurde die Einführung des Betreuungsrechts 1992 zu Recht gefeiert – wurde ein großer Schritt von der Entmündigung zur Selbstbestimmung vollzogen. Wichtigstes Ziel der Reform von Entmündigungen, Vormundschaften und Gebrechlichkeitspflegschaften war die Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen unter Berücksichtigung deren Wohls und Wille – also einer Erhöhung des autonomen Gestaltungsspielraums der individuellen Lebensgestaltung. Mit der Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen sollte eine Lücke gefüllt werden zwischen Autonomie und einer weiterhin erforderlichen, aber nicht mehr allumfassenden Fürsorge. Mit genau definierten rechtlichen Kompetenzen der Betreuung sollte eine Kompensation einer nicht möglichen vollprivatautonomen Gestaltung des Alltags der Betroffenen erreicht werden (*Meyer 2001, S. 1*).

Der Staat wollte mit dem BtG der eigenen Verpflichtung auf die Menschenrechte näher kommen und eine Alternative zum Modell der Verwaltung entreteter Menschen entwickeln. Deswegen wurde die Beachtung des Willens und des Wohls der Klientin-

nen und Klienten in den Mittelpunkt der gesetzlichen Änderungen gestellt. Als entscheidendes Instrument zur Umsetzung der Berücksichtigung von Wille und Wohl wurde die „persönliche“ Betreuung durch eine natürlichen Person ins Gesetz aufgenommen. Die Behörde als Betreuerin kommt demnach nur noch als „Ausfallbürgin“ in Betracht für den Fall, dass keine natürliche Person zu finden ist. Die Rangfolge unter den natürlichen Personen führen die Ehrenamtlichen an. Ehrenamtliche stehen aber nicht in jedem Fall zur Verfügung. Damit wurde gleichzeitig eine weitere Entwicklung eingeleitet: die Privatisierung. Schnell boten sich Unternehmen an, die die Aufgabe als Beruf aufgriffen. Mit dem Ziel, ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer zu gewinnen, wurden Betreuungsvereine gegründet, die unter anderem zwecks Refinanzierung immer mehr auf die eigene Betreuungsführung angewiesen sind. Heute werden knapp 70 Prozent der Betreuungen ehrenamtlich (überwiegend durch Familienangehörige) geführt. Die weiteren 30 Prozent (zirka 350 000) werden beruflich von Vereinen (20 bis 25 Prozent) und Freiberuflern (75 bis 80 Prozent) geleistet.

Die Entwicklung zur differenzierteren Unterstützung und Vertretung von Menschen, die ihre Angelegenheiten nicht mehr in vollem Umfang selber besorgen können, war bereits vor der Einführung des BtG feststellbar. Die Gesamtzahl der vor Einführung der Betreuung unter Pflegschaft und Vormundschaft stehenden Menschen nahm in den Jahren 1975 bis 1988 deutlich zu (obere Tabelle, Zahlen aus: *Bundes-*



tags-Drucksache 11/4528). Auffallend ist aber, dass die Pflegschaften, also die differenzierteren Unterstützungsmaßnahmen, überproportional anwuchsen und die Vormundschaften als die stärkere Eingriffsform sank. Nach der Einführung des BtG ging die Entwicklung kontinuierlich weiter. Die Betreuungszahlen stiegen von 1992 bis 2004 von 419 000 auf fast 1,15 Mio. (Deinert 2004). Das heißt, der Trend der vermehrten Inanspruchnahme von Vormundschaften beziehungsweise Betreuungen setzt sich nicht erst seit 1992, sondern bereits seit 1975 ungebrochen fort.

Die Politik betrachtet die Entwicklung nach 1992 eher mit Sorge, da die Kosten steigen. Der überproportionale Kostenanstieg liegt an der sukzessiven Umsetzung des Auftrags des Gesetzgebers, von der Verwaltung von Menschen hin zu deren Unterstützung zu kommen mit der damit verbundenen Folge, dass die Kosten pro Fall steigen mussten. Ideologisch wurde von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe und den Justizministerien das Kostendämpfungsgesetz mit der Behauptung vorbereitet, es würde mit der großen Zahl von Betreuungen eine bedenkliche Entrechtung stattfinden und die Betreuung stelle damit eine Gefahr für die gesellschaftliche Ordnung dar. Diese Behauptung impliziert, dass Betreuungen ohne hinreichenden Grund eingerichtet würden und soziale Fürsorge statt Rechtsfürsorge als Betreuungsleistung erbracht werde. Das Institut Betreuung würde demnach missbraucht. Eine Definition für rechtliche Betreuungsarbeit blieben die Länderjustizministerien aber schuldig.

## 1.2 „Erfolgsmodell“ Betreuung

Der Anstieg der Betreuungszahlen wird vom Berufsverband der Bundesbetreuer/-innen e.V. (BdB) hingegen als Erfolgsmodell bewertet, nicht nur wegen der großen „Nachfrage“. Das vom Gesetzgeber geschaffene Betreuungsrecht sichert einer immer größer werdenden Bevölkerungsgruppe die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und am Rechtsverkehr. Die Betreuung stellt ein Substitut dar für die von der Politik mitzuverantwortende gesellschaftliche Entwicklung, die es Menschen mit Einschränkungen immer schwieriger macht, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Damit steht Betreuung für einen Sozialstaat, der auch in Zeiten großer Wandlungen funktioniert. Absurd ist, dass sich die Politik selber ihrer Erfolge beraubt. Darüber hinaus entscheiden Gerichte – die an Recht und Gesetz gebunden sind – über die Einrichtung von Betreuungen. Folglich müssten – wenn die Kritik der Länderjustizministerien richtig ist – Gerichte fast regelhaft gegen das Gesetz entscheiden, was sicher ebenso absurd ist.

Die Ursachen für den Erfolg der Betreuung können daher eher wie folgt beschrieben werden: In Folge der Verrechtlichung gesellschaftlicher Beziehungen, von Reduzierungen sozialer Leistungen des Staates, der Verarmung von Teilen der Bevölkerung und der Auflösung familiärer Bindungen und Versorgungsstrukturen ist das Durchsetzen von Ansprüchen bei Ämtern, die Einwilligung in Behandlungen oder die vertragliche Regelung der Versorgung in Pflegeheimen an Voraussetzungen geknüpft, die von einer immer größer werdenden Gruppe nicht mehr erfüllt werden können. Immer weniger Beratungs- und Unterstützungsleistungen werden von Ämtern und Institutionen vorgehalten. Mit der Begründung, dass in Ruhe gearbeitet werden müsse, ist zum Beispiel die ARGE (Arbeitsgemeinschaft/SGB II) telefonisch nicht zu erreichen. Folglich ist diese größer werdende Gruppe von Menschen auf „externe“ Beratungs- und Unterstützungsleistung angewiesen und läuft Gefahr, durch Unterversorgung sich selber zu gefährden, was wiederum eine Grundlage für die Einrichtung einer Betreuung ist. In Folge der Verrechtlichung wird immer häufiger zum Beispiel von Ärzten oder in der Pflege auf Haftungsrisiken hingewiesen und bei nicht zweifelsfreier Einwilligungsfähigkeit stellvertretendes Handeln, also Betreuung, verlangt. Mit einfachen Lösungen wie der vorgeschlagenen gesetzlichen Vertretungsmacht für Angehörige, Patientenverfügungen oder Vorsorgevollmachten ist dieser gewollten gesellschaftlichen Entwicklung nicht zu begegnen.

Der Paradigmenwechsel im sozialen System vollzieht sich von staatlicher Verantwortung für hilfebedürftige Menschen hin zu Angeboten für Gruppen. Diese Gruppen können Angebote wahrnehmen und werden somit von Hilfe Empfangenden zu Kundinnen und Kunden, die Verantwortung für sich übernehmen. Es entstehen in diesem Prozess aber auch „Restgruppen“, die Angebote nicht wahrnehmen können und dafür Assistenz benötigen. Die Soziale Arbeit selber unterliegt analogen Veränderungen auf der Angebotsseite häufig ohne Spielraum für Assistenz und Bringschuld. Im Kontext dieser Entwicklung erhält „Rechtsfürsorge“, die rechtliche Betreuung, eine andere Bedeutung. Die Betreuungsgrundlage „Eigengefährdung“ korrespondiert mit den genannten gesellschaftlichen Entwicklungen.

Die sich rapide wandelnde Gesellschaft „produziert“ mehr psychische und seelische Erkrankungen in Folge von Perspektivlosigkeit, Drogen- und Alkoholmissbrauch und höherer eigener Verantwortung für die eigene Lebensgestaltung. Aber auch der demographische Wandel schlägt bei der Betreuung zu

Buche. Betreuung hat sich nach 14 Jahren im allgemeinen Verständnis – bei allen weiter bestehenden Vorbehalten, wozu die Justiz selber, die Politik und die Medien beitragen – als sinnvolle Einrichtung und praktische Unterstützung für Menschen entwickelt, die in der Rechtswahrnehmung eingeschränkt sind. Dazu hat das Instrument der persönlichen Betreuung mit der Möglichkeit des individuellen, empathischen und selbstverantwortlichen Agierens der Berufsinhaber und -inhaberinnen durch die Privatisierung beigetragen. Von daher ist das Gesetz gut.

Die Gründe für das „Erfolgsmodell“ Betreuung liegen also in der Vergesellschaftung bisher im sozialen Umfeld angesiedelter sozialer Fürsorge und stellvertretenden Handelns sowie in dem Paradigmenwechsel in der Gestaltung des Sozialstaates. Die von dem Wandel der sozialen Leistungen auch betroffenen bestehenden sozialen Einrichtungen sind mit den neuen Aufgabenstellungen oft überfordert. Die Besonderheit der Betreuung, die Möglichkeit des stellvertretenden Handelns, kommt der Verrechtlichung der gesellschaftlichen Beziehungen entgegen und entschärft die Entwicklung. Deswegen kristallisiert sich Betreuung als eigenständiges Feld mit einer wichtigen gesellschaftlichen Funktion heraus.

Um Missverständnissen vorzubeugen sei angefügt, dass die Zukunftsform der Sozialen Arbeit nicht die rechtliche Betreuung sein kann. Die Substitution von Rechten der Betroffenen durch die Betreuung bedeutet auch die Einschränkung von Rechten durch die Anordnung einer Betreuung und ist von daher mit aller Vorsicht und unter Anwendung des Erforderlichkeitsprinzips zu gestalten. Die Darstellung weist lediglich auf gesellschaftliche Entwicklungen und auf ein wichtiges Institut zur Bewältigung eines Teils der Folgen von Veränderungen hin.

Zu den Gründen für das Erfolgsmodell gehören auch die Privatisierung der Betreuung und damit die hoch flexible, flächendeckende Versorgungsmöglichkeit der Klientel. Dem Bedarf wurde ein adäquates Angebot gegenübergestellt, unabhängig von behördlicher Planung oder Haushalterwägungen (zum Leidwesen der Justizkassen). Mit der Privatisierung entwickelte sich auch eine enorme Dynamik in berufstheoretischer und handlungswissenschaftlicher Hinsicht sowie im Prozess der Berufsorganisation. So wurden ein Berufsbild, eine Berufsethik, Leitlinien, eine Berufsordnung und ein Qualitätsregister geschaffen und der Organisationsgrad der Berufsinhaber und -inhaberinnen liegt zwischen 55 und 65 Prozent.

## 2. Die Profession Betreuung

Zunächst ist „... zwischen Arbeit, Beruf und Profession zu unterscheiden. ... Als Arbeit kann ein Haarschnitt, eine Beratung genauso verstanden werden wie die Pflege des heimischen Gartens oder die Kindererziehung. Der Beruf hingegen bezieht sich auf jene Tätigkeiten, die bezahlt, in gesellschaftlich organisierten Kontexten erbracht und auf dem Arbeitsmarkt gehandelt werden. Während also Beruf jene Teilmenge der gesamten Arbeit darstellt, die in Form standardisierter Tätigkeitsmuster marktfähig und marktgängig geworden sind, bezieht sich Profession wiederum auf eine spezielle Ausprägung beruflicher Tätigkeit, die mit einem besonders hohen Ansehen verbunden ist. ... Professionen gelten als ‚gehobene Berufe‘ mit den entsprechenden Ausprägungen in Einkommen, Status, Prestige und Einfluss. Basis dafür ist die Herausbildung spezifischer Qualifikationsanforderungen an die Berufsausübung auf der Grundlage systematisierten (wissenschaftlichen) Wissens“ (Galuske 1998, S. 110).

Für die Betreuung treffen die Merkmale für einen Beruf zu, da Bezahlung, gesellschaftlicher Kontext durch die gesetzliche Aufgabenstellung sowie in Eigenverantwortung entwickelte Regelungen und berufsständische Normen (Berufsbild, Leitlinien, Berufsethik, Berufsordnung) entstanden sind und der Beruf auf dem Arbeitsmarkt gehandelt wird. Wir gehen davon aus, dass Betreuung bereits zur Profession wird, da sie als „gehobener Beruf“ zu betrachten ist. Das ergibt sich zum einen aus dem eigenen Vergütungsgesetz, nach dem ein Hochschulabschluss zu dem Erhalt einer höheren Vergütung berechtigt, und zum andern aus der Tatsache der bereits weit gehenden Akademisierung der beruflich Tätigen von knapp 90 Prozent (BdB e.V. 2003). Hochschulstudiengänge werden bereits angeboten.

Seit Jahren treibt der Berufsverband BdB e.V. die Professionalisierung voran. Die Beratung, Unterstützung und Vertretung von Menschen ist eine Aufgabe, die nur in Auseinandersetzung mit Institutionen und anderen Berufsgruppen erfolgen kann, die ebenfalls akademisiert sind (Richterinnen, Richter, Ärztinnen, Ärzte, Sozialpädagoginnen, Sozialarbeiter und andere). Der Umgang mit kommunikationseingeschränkten Menschen verlangt Fachlichkeit wie in anderen beratenden Berufen auch. Komplexe Sachverhalte zu steuern und zu bearbeiten verlangt komplexes Denken und die Fähigkeit zur Anwendung eines umfangreichen Handlungsinstrumentariums. Durchsetzung von Ansprüchen verlangt Fachwissen unter anderem in Recht, Medizin und Kenntnisse von dem Umgang in Netzwerken. Diese erfor-

derlichen Grundlagen für die Berufsausübung sind im Prinzip nur durch Studium und Berufspraxis zu erwerben.

Betrachten wir die Berufsentwicklung und Professionalisierung historisch, so gab es zunächst eine deutliche „Justizlastigkeit“ (Renesse), indem Einrichtung, Aufsicht und Handlungsorientierung der Justiz zugeschrieben wurden. Dieser Zustand des nicht eigenen Profils entspricht nach *Ackermann* nicht dem einer Profession (*Ackermann* 2005). Darüber hinaus wurde die Aufgabenstellung für die Betreuung über gerichtliche Vergütungsentscheidungen bestimmt. Immer noch sind Gerichte der Meinung, die Aufsichtsführung von (für sie) fachfremden Aufgabenstellungen sei ohne fachliche Instrumente möglich. Das Betreuungshandeln lässt sich in den ersten Jahren als Hilfsfunktion der Justiz umschreiben. Mit der Entwicklung eines Berufsbildes (*BdB e.V.* 2002), von Berufsethik und Leitlinien (*BdB e.V.* 2005a), und der Verabschiedung eines Qualitätsregisters und einer Berufsordnung (*BdB e.V.* 2005b, 2006) hat eine Emanzipation von der Justiz und die Entwicklung der Eigenständigkeit stattgefunden.

Gäbe es nach der Emanzipation von der Justiz eine alleinige Anlehnung an die Sozialarbeit, wäre es inhaltlich zu kurz gegriffen und wieder eine Unselbstständigkeit, die einer Entwicklung zur Profession entgegenstehen würde. Deswegen ist die Beschäftigung mit der Aufgabenstellung von Bedeutung. *Volker Lipp* beschreibt diese anhand des BtG und der Rechtsprechung folgendermaßen: „Der Betreuer hat deshalb zuerst die vorhandenen Fähigkeiten und Möglichkeiten des Betreuten zu aktivieren, diese zu unterstützen und zu beraten, damit dieser die jeweiligen Angelegenheiten selbst wahrnimmt oder sich nicht schädigt. Erst wenn diese schwachen Formen der Rechtsfürsorge nicht genügen, darf der Betreuer zu Mitteln greifen, die stärker in das Selbstbestimmungsrecht des Betreuten eingreifen wie zum Beispiel zu Stellvertretung“ (*Lipp* 2005). In der Berufsethik und den Leitlinien heißt es: „Rechtliche Betreuung sind komplexe Vertretungs-, Beratungs- und Unterstützungsprozesse von Menschen mit unterschiedlichen kommunikativen Möglichkeiten. In diesem Prozess sind das Wohl und der Wille der Menschen durch eine persönliche Betreuung zu ermitteln und zu achten. Die persönliche Betreuung ... setzt eine Beziehungsgestaltung zu den KlientInnen voraus“ (*BdB e.V.* 2005a, S. 18). „Qualität in der Betreuungsarbeit heißt für rechtliche BetreuerInnen, eine Balance herzustellen zwischen dem Schutz der KlientInnen vor Selbstschädigung durch ersetzendes und stellvertretendes Handeln und Eingriffe in die

Lebenswelt einerseits und der Wahrung der Autonomie und Förderung des Selbstmanagements der KlientInnen durch unterstützendes und beratendes Handeln andererseits“ (*Roder* 2006).

Stellen wir die Definition der Sozialen Arbeit den Anforderungen an betreuendes Handeln gegenüber, sehen wir viel Übereinstimmung, aber auch Grenzen: „Soziale Arbeit als Beruf fördert den sozialen Wandel und die Lösung von Problemen in zwischenmenschlichen Beziehungen, und sie befähigt die Menschen, in freier Entscheidung ihr Leben besser zu gestalten. Gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse über menschliches Verhalten und soziale Systeme greift soziale Arbeit dort ein, wo Menschen mit ihrer Umwelt in Interaktion treten. Grundlagen der sozialen Arbeit sind die Prinzipien der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit“ (*International Federation of Social Workers* 2000). Neben der großen Übereinstimmung zwischen der Aufgabenstellung der Betreuung und der Definition der Sozialen Arbeit liegt ein wesentlicher Unterschied in der Betonung des stellvertretenden Handelns und damit auch in der Rolle der Betreuenden gegenüber den Sozialarbeitern. Bezüglich der Methodik wird auch beim stellvertretenden Handeln auf das Instrumentarium der Sozialen Arbeit zurückgegriffen.

### 3. Weitere Schritte der Professionalisierung

#### 3.1 Qualitätssicherung

Der Gesetzgeber formuliert die Qualitätssteigerung im Betreuungswesen als ein Ziel des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes (BtÄndG). Als Instrument zur Qualitätsentwicklung (QE) wurde eine vage Regelung zu einer nicht näher beschriebenen Betreuungsplanung festgelegt. Auf weitergehende Regelungen, wie die Übertragung der QE an die Berufsverbände im Zusammenhang mit der Einfügung der Pauschalierung, wurde verzichtet. Dabei wird vom Berufsverband befürchtet, dass die Pauschalierung unter Umständen gegen eine Qualitätsentwicklung im Betreuungswesen wirkt. Im Durchschnitt werden rund drei Stunden pro Fall und Monat der Betreuungsstätigkeit bezahlt. Vor der Pauschalierung waren es fast fünf Stunden. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen muss auch nach der Pauschalierung ein ähnlicher Umsatz aus Betreuungsstätigkeit erzielt werden. Zuvor wurde der Umsatz mit 25 bis 30 Betreuungen erreicht – nun sind 50 bis 60 zu führen, werden erforderliche zusätzliche Personal- und Sachkosten berücksichtigt.

Das heißt, bei einem ähnlichen Gesamtstundenaufwand für Betreuungsarbeit muss eine Reduzierung der Zeit pro Fall um fast 50 Prozent erfolgen. Das

Ergebnis dieser Veränderung wirkt sich vor allem zu Lasten der persönlichen Kontakte zu den Klienten und Klientinnen aus, da Verwaltungstätigkeiten ein deutlich höheres Haftungsrisiko aufweisen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass sozial- und gesundheitspolitische Veränderungen zur Geltung kommen. Zum Beispiel hat die Einführung der Sozialgesetzbücher (SGB) II und XII einen erhöhten Verwaltungsaufwand zur Folge, der ebenfalls zu Lasten der persönlichen Kontakte geht. Damit steht bei der Größenordnung der erforderlichen Klientel pro Betreuenden der Kern des Fortschritts des Betreuungsgesetzes, die „persönliche Betreuung“, in Frage. Mit dieser Pauschalierung droht ein Verlust an Qualität und Ansehen von Betreuung.

Die Lage ist jedoch weitaus komplizierter: In der vorliegenden Gesetzesänderung wurde keine Regelung zur Qualitätsentwicklung getroffen, diese aber faktisch auf die Berufsinhaber und -inhaberinnen übertragen. Dieses Dilemma ergibt sich aus der Tatsache, dass aus berufspolitischer Sicht einem Qualitätsverfall entgegenzuwirken ist, um einen möglichen Imageverlust zu verhindern. Somit ist die eigene Entwicklung einer Qualitätssicherung eine Investition in die Zukunft gegen eine drohende Qualitätseinschränkung, für mehr gesellschaftliche Anerkennung und eine langfristige Existenzsicherung. Konsequenterweise ist aber weiterhin die Forderung zu erheben nach einer nach Krankheitsbildern differenzierteren Pauschalierung, nach deutlich höheren Zeitkontingenten und einer Qualitätssicherung, die den Berufsinhabern und -inhaberinnen per Gesetz übertragen wird.

### 3.2 Stundensatzerhöhung

Die mit der Gesetzesänderung erzielte Stundensatzerhöhung von wenigen Prozenten – seit 1999 – ist nicht ausreichend. Vor allem deswegen nicht, weil das Risiko der nicht vergüteten Mehrarbeit durch die enge Deckelung der Fallstunden und des nicht die Kosten deckenden Aufwendersatzes durch die Vergütung kompensiert werden muss. An dem Umsatz pro Fall und Jahr wird es deutlich: Lag der Umsatz pro Fall vor der Pauschalierung bei 20 bis 30 Betreuungen bei rund 1 500 Euro pro Fall und Jahr, so liegt er nach der Pauschalierung bei rund 1 380 Euro pro Fall und Jahr bei deutlich geringerem Zeitaufwand pro Fall.

Nach den Berechnungen eines vom BdB in Auftrag gegebenen Gutachtens müsste der Stundensatz für die Betreuungstätigkeit nach der Berechnungsgrundlage BAT IVb aus dem Jahr 2001 mindestens bei 60 Euro pro Stunde liegen. In der Auseinander-

setzung um die Gesetzesänderung wurde als erster Schritt eine Anhebung der Vergütung auf 45 Euro als durchschnittliche Vergütung einer Fachleistungsstunde gefordert. Herausgekommen sind abzüglich der Umsatzsteuer und des Aufwendersatzes von drei Euro pro abrechenbarer Stunde 34,93 Euro in der obersten Vergütungsstufe.

Immerhin unterzieht der Gesetzgeber die Inklusivstundensätze, die in der Honorarlandschaft einmalig sind, einer Evaluation. Hintergrund der Evaluation war die zur Gesetzesänderung fast gleichzeitig bekannt gewordene Entscheidung des Bundesfinanzhofes zur Gewerbesteuerpflicht für Berufsbetreuer und -betreuerinnen und die damit zu befürchtenden Mehrbelastungen. Die Unsinnigkeit des Inklusivstundensatzes wird nun noch einmal durch die geplante Anhebung der Mehrwertsteuer unterstrichen. Deswegen müssen die Inklusivstundensätze mit der Erhöhung der Mehrwertsteuer – wie bereits von vielen Bundestagsabgeordneten zugesagt – angehoben werden. Die Stundensätze sind auf 60 Euro pro Stunde – im ersten Schritt auf 45 Euro anzuheben.

### 3.3 Fallverteilung

Zur Aufgabenstellung des Betreuungswesens gehört die Regelung der Übertragbarkeit dieser staatlichen Betreuungsaufgabe auf natürliche Personen, also die Organisierung der Verfügbarkeit von qualifizierten beruflichen Betreuenden durch die Behörde und die Gewinnung von ehrenamtlichen Betreuern und Betreuerinnen durch die Vereine sowie die Ausfallbürgschaft der Behörde bei nicht vorhandenen natürlichen Betreuungspersonen. Bei aller Unzulänglichkeit im Detail funktionierte das System. Unter der Belastung der Pauschalierung droht es zu Lasten der Klientel zu versagen.

Einerseits gibt es durch die Deckelung der Fallstunden ein Überangebot von Betreuungsdienstleistung mit einer neuen Anforderung an die Steuerung der Fallverteilung. Andererseits verfügen Gerichte und Behörden über weniger Beurteilungskriterien über Betreuende, da Vergütungsanträge mit detaillierten Tätigkeitsnachweisen entfallen und Berichte auf Grund der engen Pauschalen dürftiger werden. Der Gesetzgeber hat darüber hinaus mit der Argumentation der „Mischkalkulation“ die bisherige Anforderung an die persönliche Betreuung, eine „Passgenauigkeit“ von Klientel und Betreuenden nach Möglichkeit zu erreichen, konterkariert.

Mischkalkulation bedeutet, auch Klienten und Klientinnen zu übernehmen, die eventuell nicht zur bisherigen professionellen Spezialisierung gehörten,

sondern nun aus betriebswirtschaftlicher Sicht notwendig sind. Auch das Ziel des Gesetzgebers, die Stärkung des Ehrenamts, scheint unter der engen Pauschalierung zu leiden. Eine Mischkalkulation ist nur sinnvoll, wenn ein „Fallmix“ erreicht werden kann, der sich aus so genannten schwierigen und so genannten leichten Fällen zusammensetzt. Das heißt, dass die leichten Fälle beim beruflich Betreuenden verbleiben, um einen Mix erreichen zu können. Eine Abgabe an Ehrenamtliche erfolgt dann nicht. Die eingeführte Tandembetreuung (ein Monat weiter finanzierte Betreuung bei Übergabe an eine Ehrenamtliche, einen Ehrenamtlichen), die die Abgabe von Betreuungen an das Ehrenamt fördern soll, stellt mit der lediglich einmonatigen Weiterzahlung der Vergütung keinen ausreichenden Anreiz dar. Somit ist eine Umstrukturierung der Fallkonstellation pro Betreuenden zu beobachten. Spezialisierungen zum Beispiel auf Borderline-Erkrankte und damit auf eine klientengerechte und effiziente Arbeit verändern sich zu Gunsten der Mischkalkulation. Es ist zu befürchten, dass ein Ergebnis der vorliegenden Pauschalierung die Einheitsbetreuung wird und wieder „Akten“ geführt und nicht Menschen betreut werden.

Nach dem, was wir bisher an Rückmeldungen bekommen haben, sind Behörden und Gerichte offensichtlich mit dem Handling des oben beschriebenen beginnenden Konkurrenzkampfes zwischen Ehren- und Hauptamt, zwischen freiberuflich Tätigen und Vereinen und zwischen freiberuflich Tätigen untereinander unzureichend eingestellt beziehungsweise auch von ihrer Kompetenz her überfordert. Aber, soll Schaden vom Rechtsinstitut Betreuung abgewendet werden, darf die weitere Entwicklung nicht dem freien Spiel der Kräfte überantwortet werden. Deswegen ist es erforderlich, dass auf der Grundlage von Qualitätskriterien wie den Leitlinien und Standards (*BdB e.V. 2005a*) und dem Berufsregister (*BdB e.V. 2005b*) in Zusammenarbeit mit Behörden und Gerichten – zum Beispiel über die Arbeitsgemeinschaften Betreuungsrecht auf Landes- oder regionaler Ebene (LAG) – Regelungen zur Fallverteilung gefunden werden. Die Regelungen der Tandembetreuung sollten dahin gehend erweitert werden, dass über die Querschnittsaufgaben der Vereine hinaus eine langfristige Begleitung für Ehrenamtliche auch von freiberuflich Tätigen auf der Grundlage einer Honorierung geboten werden kann.

### 3.4 Beschwerdemanagement

Vor dem Hintergrund der engen Pauschalen ist die Betreuungsleistung – wie beschrieben – im bisherigen Umfang nicht aufrecht zu erhalten. Die Klientel

wird sich durch die notwendigen Einschränkungen nicht mehr immer gut genug vertreten fühlen und Einrichtungen werden Betreuungsleistungen als ungenügend ansehen. Ungeachtet der Berechtigung der Beschwerden im Einzelnen kann zu Lasten von Klienten und Klientinnen und Betreuenden mit Verwerfungen gerechnet werden. Gerichte und Behörden werden durch Rückfragen, Beschwerden und Verfahren damit belastet werden. Zu berücksichtigen ist weiter, dass es für viele – vor allem Betroffene – schwierig ist, sich direkt an ein Gericht zu wenden. Auch Behörden haben nicht immer den Ruf, Betroffenen unbürokratisch zu helfen. Zu einem Qualitätssicherungssystem gehört eine Möglichkeit für Leistungsempfangende, ihre Beschwerden in einem angemessenen Rahmen vorbringen zu können, ohne gleich einen großen Apparat in Gang setzen zu müssen. Und nicht zuletzt ist daran zu denken, dass diejenigen, die Leistungserbringende sind, die Betreuenden, nicht nur Objekt eines Beschwerdeverfahrens sein dürfen.

Ohne Regelungen bahnt sich das Leben oft hilflose, nicht angemessene und rechtlich teilweise bedenkliche Wege. Es gibt Richter und Richterinnen, die von Behörden das Führen von Listen fordern, in denen auch negative Einträge über Betreuende zwecks Eignungsprüfung gespeichert werden sollen. Von einigen Behörden werden solche Listen auch ohne Aufforderung von Gerichten geführt, andere lehnen die Listenführung vehement ab. Deswegen schlägt der Berufsverband vor, paritätisch besetzte Beschwerdestellen einzurichten, in denen Gericht, Behörde, Behindertenorganisation und Berufsverband zusammenwirken. Die noch vorhandenen Mittel von Betreuungsbehörden könnten an dieser Stelle sinnvoll zur Förderung des Betreuungswesens eingesetzt werden.

### 3.5 Bedingungen für eine weitere Professionalisierung

Die Durchsetzung von materiellen Forderungen ist auf Grund der wirtschaftlichen und politischen Lage nicht einfach. Der Weg der Professionalisierung ist aber auch eine berufsstrategische Überlegung. Deswegen mag die Beschreibung ungünstiger Rahmenbedingungen und das Aufstellen von Forderungen als Widerspruch empfunden werden. Forderungen sind aber auch Ziel- und Wegbeschreibungen, unabhängig von der aktuellen Realisierbarkeit. Sie sind unverzichtbar vor dem Hintergrund der Perspektive, Profession werden zu wollen. Sie signalisieren die Bereitschaft, an den Zielen festzuhalten, und sind somit auch Richtschnur für das eigene Handeln, zum Beispiel in der Qualitätsentwicklung. Es gibt

keinen Grund, an der längerfristigen Zielvorstellung etwas zu ändern. Von der Politik wurde im Zusammenhang mit der Verabschiedung des BtÄndG signalisiert, den Beruf Betreuung zu erhalten und qualifizieren zu wollen – ohne allerdings bereit zu sein, dafür mehr auszugeben. Dennoch gibt es zu der Professionalisierung keine Alternative.

Ein Ansatzpunkt für die weitere Auseinandersetzung um die materielle Ausstattung des Berufs steht auf der Tagesordnung. Die Evaluation des BtÄndG wurde durch das vom Bundesjustizministerium beauftragte Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) begonnen. Wir haben anhand der letzten Forschungsergebnisse und deren Interpretation erfahren können, wie wichtig die Begleitung dieses Prozesses mit eigenen Zielen und Initiativen ist. Bei der begonnenen Evaluation geht es um nichts Geringeres als um die Qualität der Betreuungsarbeit, um die so genannte Auskömmlichkeit der Berufsinhaber und -inhaberinnen und um strukturelle Veränderungen bei der Verortung der Betreuung in der Justiz oder im Sozialen. Bei der Bewertung der Forschungsergebnisse kommt es erfahrungsgemäß darauf an, eigene Fakten und politische Aktivitäten in die Waagschale werfen zu können. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens sollen 2009 zur Verfügung stehen. Das scheint eine lange Zeit zu sein. Zur Erarbeitung eigener Fakten für die Auseinandersetzung um die Bewertung der Evaluation sind rund drei Jahre nicht viel. Deswegen ist es erforderlich, weiter an der Professionalisierung mit dem Ziel des Fachberufs zu arbeiten, indem das Qualitätsregister im Herbst 2006 eingeführt wird. Es ist erforderlich, die Beforschung des Berufsalltags nicht allein anderen zu überlassen. Die zweite repräsentative Mitgliederbefragung ist bereits erfolgt, erste Ergebnisse liegen vor (Funk 2006).

### 3.6 Die Rolle der Professionellen bei der Weiterentwicklung des Betreuungswesens

Nach der Verabschiedung des BtÄndG findet das Thema Betreuung in der Öffentlichkeit keine so große Beachtung mehr. Deswegen werden sich die Akteure und Akteurinnen des Betreuungswesens, wollen sie eine Weiterentwicklung erreichen, noch mehr auf die eigene Kraft und eigene Regelungen besinnen müssen. Dabei sind unterschiedliche Hintergründe der Akteure zu berücksichtigen.

Behördenmitarbeiter und -mitarbeiterinnen sind weniger existenziell bedroht, verlieren aber „Bewegungsfreiheit“ und Kompetenz durch Personaleinsparungen und durch nicht vorhandene gesetzliche Regelungen für objektiv neue Aufgabenstellungen.

Gerichte verfügen über weniger Möglichkeiten, „Aufsicht“ zu führen, da sowohl die minutengenauen Tätigkeitsübersichten fehlen als auch Berichte durch die engen Pauschalen eher knapp ausfallen werden. Darüber hinaus ist mittelfristig mit einer Arbeitsverlagerung auf Rechtspfleger und -pflegerinnen des Vormundschaftsgerichts zu rechnen, da durch die „Entbürokratisierung“ der Vergütungsverfahren Kapazitäten frei werden, die wahrscheinlich nicht in eine neue Art der Aufsichtsführung investiert werden, wenn das Ziel der Justizministerien, die Entlastung der Justiz, erreicht werden soll.

Es ist generell und auf Grund zu erwartender Veränderungen über die Aufsichtspflicht der Gerichte nachzudenken. Die Vorstellung, dass die Führung der Aufsicht gemäß § 1837 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) direkt und allein von den Gerichten geleistet werden kann, ist unter Berücksichtigung der Qualität und wegen der personellen Voraussetzungen wahrscheinlich zukünftig noch unrealistischer. Gerade unter Qualitätsgesichtspunkten wird das Gericht – wie in anderen Bereichen auch – auf berufsständische Instrumente zurückgreifen müssen, die eine Aufsicht tatsächlich ermöglichen. Die gerichtliche Aufsichtspflicht bezieht sich zum einen auf die Einhaltung der im Gesetz geregelten (Rahmen)Pflichten und auf die Überwachung der Tätigkeiten der Betreuenden. Unter Einbeziehung der Behörde wird die Eignung der Betreuer und Betreuerinnen bewertet. Da das Betreuungshandeln von den Berufsinhabern und -inhaberinnen gestaltet und auch in eigener Verantwortung festgelegt wird, sind die Behörden und Gerichte auf deren Qualitätsmerkmale und Qualitätssicherung bei ihrer Beurteilung immer mehr angewiesen. Das Selbstständigkeitsprinzip der Betreuenden ist allein mit der Selbstverpflichtung und deren Überprüfbarkeit einer Qualitätsentwicklung zu unterziehen.

Die Entscheidung bezüglich der Eignung basiert jetzt in erster Linie auf der mehr oder weniger vorhandenen Kenntnis der bisherigen Berufsausübung. Die Überprüfbarkeit ist zurzeit gering. Das Betreuungsgesetz, das zur Qualitätssicherung wenig Aussagen machen will, ist lediglich der Rahmen für die Betreuungstätigkeit. Die Berufsausübung wird unter dem Gesichtspunkt des Selbstständigkeitsprinzips gestaltet. Das heißt, die Betreuenden sind für ihr Handeln im Rahmen des Betreuungsgesetzes selbst verantwortlich. Somit obliegt den in der Betreuung Tätigen und deren Organisationen die Pflicht, sich um Regelungen zum Betreuungshandeln selbst zu kümmern. Deswegen wird vom BdB das Qualitätsregister eingeführt, da die Berufsinhaber ein exist-

tenzielles und damit das nachhaltigste Interesse an ihrem weiteren beruflichen Dasein haben. Sie verfügen über die strukturelle Gestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeit von Qualitätsmaßstäben. Deshalb ist es erklärlich, dass Entwicklungen wie Leitlinien und Berufsregister, aber auch Curricula für Studiengänge von den Berufsinhabern und -inhaberinnen vorangetrieben werden.

Wegen der gesetzlichen Regelung in § 1837 BGB ist es jedoch entscheidend, Schnittstellen zu den Gerichten und Behörden genauer zu erarbeiten und zu berücksichtigen, um an einem gemeinsamen Projekt „Qualitätsentwicklung“ arbeiten zu können. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass für die Gestaltung von Schnittstellen und die Akzeptanz eines erarbeiteten Systems ein Fachverband eine wichtige Rolle spielen kann (gedacht ist hier an den Vormundschaftsgerichtstag VGT e.V.). Dem Gericht sollten Instrumente zur Aufgabenerfüllung bereitgestellt werden. In den Gerichten bedeutete die Auseinandersetzung mit dem Instrumentarium eine gerichtliche Qualitätsdiskussion. Grundvoraussetzung und Schlüssel für eine Weiterentwicklung eines solchen Prozesses ist aber die politische, inhaltliche und organisatorische Stärke der Organisation der Berufsinhaber und -inhaberinnen, wie auch in anderen Professionen deutlich zu erkennen ist.

### 3.7 Betreuung als Basisqualifikation

Die weitere Überlegung ist, die qualifizierte Betreuungstätigkeit auch als Basisqualifikation für weitere Tätigkeiten an den Schnittstellen zur Betreuung zu erkennen. Die Fallsteuerung mit dem Case Management, die Kompetenz im Umgang mit anders kommunizierenden behinderten Menschen und die Kenntnisse in unter anderem rechtlichen, medizinischen und betriebswirtschaftlichen Bereichen stellen die Schnittmengen zu weiteren Tätigkeitsfeldern dar, die auch eine rechtliche Vertretung beinhalten. Zu weiteren Tätigkeitsfeldern, für die bereits eine Nachfrage nach qualifizierten Betreuenden besteht, gehören die Vormund- und Pflegschaften für Kinder und Jugendliche, die Verfahrenspflegschaften bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, Assistenzen beim persönlichem Budget und einige mehr.

#### Literatur

**Ackermann**, Friedhelm: Beruf, Disziplin, Profession. In: [www.qualitative Sozialforschung.de/profession.htm](http://www.qualitative-Sozialforschung.de/profession.htm), 2005  
**BdB e.V.**: Berufsbild. In: BdB argumente 1/2002  
**BdB e.V.**: Situation und Perspektiven der Professionalisierung von Berufsbetreuern. In: BdB argumente 2/2003  
**BdB e.V.**: Berufsethik und Leitlinien. In: BdB argumente 4/2005a

**BdB e.V.**: Entwurf einer Berufsordnung. In: BdB aspekte 57/2005b  
**BdB e.V.**: Entwurf einer Berufsordnung. In: BdB aspekte 59/2006  
**Bundestags-Drucksache** 11/4528 vom 11. Mai 1989  
**Bundestags-Drucksache** 7/4200 vom Juni 2001  
**Deinert**, Horst, [www.betreuerlexikon.de/betreuungszahlen](http://www.betreuerlexikon.de/betreuungszahlen) 2004.pdf  
**Funk**, Walter: Eine erste Auswertung der Mitgliederbefragung 2004/2005. In: BdB aspekte 60/2006  
**Galuske**, Michael: Methoden der Sozialen Arbeit. Weinheim/ München 1998  
**International Federation of Social Workers**: Neue Definition von Sozialarbeit. [www.ifsw.org/en/p38000279.html](http://www.ifsw.org/en/p38000279.html), 2000  
**Lipp**, Volker: Rechtsfürsorge im Sozialstaat. In: BdB argumente 4/2005  
**Meyer**, Sybille M.: Handbuch Betreuungsrecht. Heidelberg 2001  
**Roder**, Angela: Methodische Fallarbeit als Grundlage des Berufs. In: Soziale arbeit 7-8/2006