

Daten und Fakten: Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung

Misere im Betreuungswesen belegt!

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) hat 2015 bis 2017 eine Studie durchgeführt, um die Qualität in der Betreuung zu erforschen. Die Ergebnisse belegen die vom BdB schon lange beklagte materielle Misere im Betreuungswesen schwarz auf weiß. Das 670 Seiten starke Papier zeigt unmissverständlich Qualitätsdefizite im Betreuungswesen auf und rechtfertigt Forderungen nach mehr Zeit und mehr Geld. Denn: Die nicht angemessene Vergütung und unzureichende Zeit-

pauschalen belasten die Qualität in der Betreuungsarbeit. Der Bericht bestätigt zudem die seit Langem vom BdB festgestellten Struktur- und Qualitätsdefizite im deutschen Betreuungswesen. Dabei wird schnell ersichtlich, wie prekär die Situation ist. Die Studie bildet eine objektivierte, empirisch hoch repräsentative Grundlage für eine umfassende Diskussion über eine Betreuungsreform hin zu mehr Qualität und Professionalität in der Betreuung.

Hintergründe zur Studie

Ziele und Herangehen

Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG) sowie Prof. Dr. Dagmar Brosey (Technische Hochschule Köln) haben die Studie im Auftrag des BMJV durchgeführt. Wesentliche Fragestellungen: Welche Qualitätsstandards werden in der Praxis eingehalten? Gibt es strukturelle Qualitätsdefizite? Gibt es einen Zusammenhang zum Vergütungssystem? Hintergrund ist die seit Jahren geführte Qualitätsdebatte im Betreuungswesen, die vom BdB maßgeblich angestoßen und geführt wurde und wird.

Um zu untersuchen, ob das bestehende Vergütungssystem die richtigen Anreize für eine gute Betreuung liefert und die Stundenansätze die Realität abbilden, ist das Forschungsteam wie folgt vorgegangen:

- Quantitative Erhebung zu Zeitbudgets und Einkommensentwicklung bei Berufsbetreuer/innen
- Online-Befragung bei selbstständigen Berufsbetreuer/innen, Betreuungsvereinen, ehrenamtlichen Betreuer/innen, Betreuungsbehörden und -gerichten
- qualitative Untersuchung zur Analyse von Betreuungsfällen
- Befragung zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung




Datenbasis und Repräsentativität

Die Datenbasis ist sehr gut und damit geeignet, Folgerungen für die Einschätzung der Betreuungswirklichkeit und speziell der Auswirkungen des Vergütungssystems auf die Qualität von Betreuung zu ziehen. ISG-Forschungsleiter Dr. Dietrich Engels: „Es handelt sich um die aktuellste, weitaus umfassendste und weitaus stabilste Befragung zur Betreuung, die wir jemals hatten“.

- 2.460 Fragebögen von Berufsbetreuer/innen (davon 629 Vereinsbetreuer/innen) bilden rund 91.000 Betreuungen ab
- 68 Fallstudien mit 145 Interviewpartner/innen (68 Klient/innen, 53 Betreuer/innen, 24 nahestehende Personen)
- 215 Zeitdokumentationen für 7.910 Betreuungen für jeweils einen Monat
- 180 Zeitdokumentationen für zufällig ausgewählte Betreuungsfälle
- 101 Befragungen zur Einnahme-Ausgabenentwicklung von Berufsbetreuer/innen




Ergebnisse zeigen: Betreuungsreform muss kommen!

Inhalte und Ergebnisse der Studie	Einschätzung/Bewertung BdB
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <h2 style="margin: 0;">STRUKTURDATEN</h2> </div>	
<p>Alter von Betreuer/innen Der Beruf ist deutlich überaltert, vor allem im Bereich der selbstständigen Berufsbetreuer/innen (S. 62*).</p>	<p>Nachwuchsmangel Aus der Überalterung resultiert ein Nachwuchsproblem: Aufgrund der schlechten Rahmenbedingungen sind jüngere Fachkräfte für die Betreuungstätigkeit schwer bzw. gar nicht zu gewinnen. Die Folge: Der Berufsstand blutet aus, Klient/innen werden über kurz oder lang nur unzureichend betreut werden können. Bereits heute haben Betreuungsbehörden und Gerichte erhebliche Probleme, qualifizierte Betreuer/innen zu finden.</p>
<p>Akademisierung Der Akademisierungsgrad ist sehr hoch: 73 Prozent der Berufsbetreuer/innen haben ein abgeschlossenes Studium (selbstständige Berufsbetreuer/innen 69 Prozent, Vereinsbetreuer/innen 93 Prozent (S.125)).</p>	<p>Vergütung für Akademiker/innen zu gering Im Vergleich zu anderen akademischen Berufen ist eine Vergütung von 44 Euro pro Stunde (abzüglich Kosten für Büro, Fahrten, etc.) bei Weitem nicht angemessen.</p>
<p>Arbeitsform 77 Prozent der selbstständigen Betreuer/innen arbeiten allein, d.h. nicht mit anderen Betreuer/innen zusammen. Vernetzung, kollegialer und fachlicher Austausch sind Maßnahmen der Qualitätssicherung, die unter dieser Arbeitsform leiden können (S. 57).</p>	<p>Gradmesser für mangelnde Qualität Mehr als 75 Prozent aller Berufsbetreuer/innen arbeiten allein, das heißt oftmals aus ihren eigenen vier Wänden heraus. Der Grund für viele sind nicht verlässliche Einnahmen. Zum einen gibt es bezüglich der Stundensätze (§ 4 VBVG) keine Verbindlichkeit, zum anderen kommt es immer wieder vor, dass Vergütungsanträge nicht bearbeitet werden (Erkrankung Rechtspfleger/innen, Personalengpässe bei Gerichten). Manche Betreuer/innen geraten dadurch in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten, sodass sie zusätzliche Verbindlichkeiten nicht eingehen können (Mitarbeiter/innen, Miete etc.). Diese Situation trägt zu einer Deprofessionalisierung von Betreuung bei!</p>
<p>Persönliche Kontakte und Unterstützte Entscheidungsfindung Der Zeiteinsatz für persönliche Kontakte in der Betreuung liegt bei nur 22 Prozent, im Durchschnitt 53 Minuten je Monat und Betreuung (S. 624 f.). 94 Prozent meinen, dass der vergütete Zeitaufwand höher sein müsste (S. 488). 35 Prozent der Befragten wenden die Methode der Unterstützten Entscheidungsfindung nur manchmal an, 9 Prozent selten oder nie (S. 296 f.). 95 Prozent sagen, dass sie mindestens 20 Prozent mehr Zeit benötigen, um die Methode konsequent anwenden zu können (33 Prozent meinen, dass mindestens 50 Prozent mehr Zeit nötig ist).</p>	<p>Unterstützungsorientierte Betreuungspraxis nicht möglich Eine unterstützungsorientierte Betreuung, die Autonomie und Selbstbestimmung der Klient/innen fördert, ist unter den gegebenen Bedingungen nicht zu leisten – so die Studie. Dies lässt sich nicht mit der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) vereinbaren, und auch der BdB plädiert seit Langem für die Unterstützte Entscheidungsfindung. Die Realität sieht anders aus: Der dauerhafte Zeitmangel führt dazu, dass Betreuer/innen häufiger stellvertretende Entscheidungen für ihre Klient/innen treffen. So werden überkommene, vormundschaftlich geprägte Sichtweisen nicht überwunden, sondern gefestigt. Dieser Zustand ist nicht hinzunehmen.</p>
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <h2 style="margin: 0;">ZEITAUFWAND</h2> </div>	
<p>Realer Aufwand wird nicht vergütet Der tatsächliche Zeitaufwand liegt bei mindestens 4,1 Stunden pro Betreuung pro Kalendermonat. Das sind 24 Prozent mehr als der vergütete Zeitaufwand von 3,3 Stunden (S. 493). Der Zeitaufwand liegt sogar bei 4,4 Stunden pro Betreuung, wenn der Anteil des Zeitaufwandes der Angestellten voll berücksichtigt würde. (S. 514) „[...] der tatsächliche Zeitaufwand liegt also im Durchschnitt um 24 % höher als der vergütete Zeitaufwand [...]“ (S. 614 f.)</p>	<p>Betreuungssystem ist defizitär Damit ist nachgewiesen, dass Betreuer/innen pro Fall sehr viel mehr Stunden aufwenden, als ihnen vergütet werden. Der Stundenansatz müsste – gerade im Hinblick auf Unterstützte Entscheidungsfindung – um mindestens 24 Prozent angehoben werden. Aber: Eine derartige Erhöhung würde nur den prekären Ist-Stand beseitigen.</p>
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <h2 style="margin: 0;">EINKOMMEN</h2> </div>	
<p>Geringes Gehalt ohne Anpassung Gegenüber dem Jahresbruttoverdienst von Sozialpädagogen/innen (49.391 Euro in 2015) liegt der Jahres-Rohertrag von Berufsbetreuer/innen mit 40.444 Euro deutlich darunter. Die Gehälter von Sozialpädagogen/innen sind im Zeitraum von 2005 (Einführung des pauschalen Vergütungssystems für Betreuer/innen) bis 2016 um 29,2 Prozent gestiegen (S.125).</p>	<p>Rechnung hinkt Selbstständige Betreuer/innen müssen im Gegensatz zu Angestellten auch den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen selbst finanzieren (im Regelfall 19,2 Prozent des Brutto-Einkommens). So muss von dem Rohertrag noch ein entsprechender Abzug erfolgen und die eigentliche Differenz zwischen den Berufsgruppen ist noch größer. Die Vergütung für Betreuer/innen wurde seit 2005 nicht angepasst.</p>

*Alle angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf den Endbericht der Studie. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Factsheets lag lediglich eine unveröffentlichte Version des Abschlussberichtes vor. Seitenangaben können daher vom abschließenden Bericht abweichen.

Die Studie beleuchtet eine Vielzahl von Einzelthemen und enthält verschiedene Handlungsempfehlungen. Hier finden Sie eine Auswahl sowie die Bewertung aus Sicht des BdB.

Inhalte und Ergebnisse der Studie	Einschätzung/Bewertung BdB
 QUALITÄT	
<p>Qualitätsabstriche bestätigt Betreuer/innen müssen eine bestimmte Anzahl von Betreuungen führen, um die Kosten zu decken und von der Betreuung leben zu können. Berufliche Betreuer/innen haben im Durchschnitt 37 Klient/innen (S. 56). Fast die Hälfte (48 Prozent) führt 40 und mehr Betreuungen. Nicht vergütete Zeit müssen Betreuer/innen kompensieren, indem sie schneller bzw. effizienter arbeiten oder unbezahlte Überstunden leisten. Sind diese Optionen ausgeschöpft, führt das zu Qualitätsabstrichen sowie zum Verzicht auf Supervisionen und Fortbildungen. Zeitaufwendige Unterstützungsprozesse werden zugunsten ersetzender Entscheidungen vernachlässigt (S. 487).</p>	<p>Vergütungssystem infrage stellen Die Studie zeigt, dass die nicht angemessene Vergütung und unzureichende Zeitpauschalen die Qualität belasten. Diese Ergebnisse stellen die Sinnhaftigkeit des aktuellen Vergütungssystems infrage.</p>

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	
<p>Zeitaufwand und Vergütungssituation Die Studie spricht sich klar für eine Erhöhung der pauschalen Stundenansätze aus (S. 616).</p>	<p>Konkrete Angabe fehlt Der BdB begrüßt diese Einschätzung, eine konkrete Empfehlung für eine Erhöhung aber fehlt.</p>
<p>Unterstützte Entscheidungsfindung Die Unterstützte Entscheidungsfindung, also die Förderung von Autonomie und Selbstbestimmung, soll wichtiger werden.</p>	<p>BdB unterstützt Empfehlung Der BdB begrüßt diese Richtung ausdrücklich.</p>
<p>Kontakthäufigkeit Behörden und Gerichte sollen einen gesetzlichen Auftrag zur fallbezogenen Definition von Untergrenzen des persönlichen Kontaktes bekommen (S. 599 f.).</p>	<p>Kontaktgestaltung als Gradmesser Die Kontakthäufigkeit als Gradmesser für Qualität zu sehen, wird vom BdB äußerst kritisch betrachtet. Aus der Zahl der Kontakthäufigkeit kann keine Aussage zur Qualität der Betreuungsleistung getroffen werden, sondern es hängt ausschließlich von der persönlichen und sozialen Lage der Klient/innen ab und sollte von Klient/in und Betreuer/in einvernehmlich – ggf. immer wieder neu – festgelegt werden. Gerichte und Betreuungsbehörden sind dagegen ungeeignet, Entscheidungen über eine fallbezogene Untergrenze der persönlichen Kontakte zu treffen. Transparenz hierüber kann in Form von Jahresberichten oder Dokumentationen der Betreuungsplanung hergestellt werden.</p>
<p>Aufsicht Betreuer/innen führen ihr Amt selbstständig aus. Gerichte prüfen im Einzelfall, ob hierbei die Gesetze eingehalten werden. Betreuungsbehörden arbeiten dem Gericht zu, indem sie Sachverhalte aufklären. Diese kontroll- und qualifikations-sichernden Funktionen sollen intensiviert und von einer zentralen Stelle durchgeführt werden (S. 584).</p>	<p>Berufsaufsicht durch Betreuerkammer Ein Schritt in die richtige Richtung! Gerichte und Behörden sind bei methodisch-fachlichen Themen allerdings häufig nicht die richtigen Instanzen. Um die Qualität einer Betreuung (als Unterstützungsprozess) beurteilen zu können, verfügen sie meist nicht über die fachlichen Kenntnisse und ausreichende Ressourcen. Der BdB lehnt eine Fachaufsicht zudem generell ab, da diese einer unabhängigen Betreuungsführung widerspricht. Eine auf Fachlichkeit fußende Berufsaufsicht wäre die richtige Konsequenz. Diese könnte eine, wie vom BdB vorgeschlagen, Betreuerkammer übernehmen. Betreuungsbehörden sollen eigenständige und unabhängige Fachbehörden werden.</p>
<p>Betreuungsvereine und selbstständige Berufsbetreuer/innen Zum Thema Querschnittsarbeit heißt es: Die auskömmliche und einheitliche Finanzierung der Querschnittsarbeit, aber auch die bessere Organisation dieser, ist ein wichtiger Aspekt der Qualität in der Betreuung (Handlungsempfehlung 30).</p>	<p>Keine zwei Lösungen! Das Thema wurde richtigerweise mit aufgenommen. Zum Teil aber entsteht der Eindruck, dass eine Vergütungserhöhung ausschließlich für Betreuungsvereine favorisiert wird. Der BdB stellt sich entschieden gegen Spaltungsversuche jeder Art: Für Betreuungsvereine darf es keine andere Lösung geben als für selbstständig tätige Berufsbetreuer/innen.</p>
<p>Qualifikationsprofil und Zugangskriterien Die Studie fordert entsprechende Fachkenntnisse (S. 584 f.) oder bundeseinheitlich definierte Qualifikationsanforderungen (S. 590) ein.</p>	<p>Zu diesem bedeutenden Thema finden sich nur indirekte Handlungsempfehlungen. Diese reichen bei Weitem nicht aus! Professionelle berufliche Betreuung benötigt eine wissenschaftliche Basis und damit wissenschaftliche Arbeitsweisen und Methoden. Der BdB empfiehlt verbindliche und überprüfbare Qualitätskriterien und fachliche Standards, die gute Betreuung im Sinne einer Unterstützten Entscheidungsfindung definieren. Denn: Klient/innen haben das Recht auf einen transparenten und professionellen Betreuungsprozess, der verbindlich nach überprüfbaren Maßstäben zu gestalten ist.</p>

Sofort mehr Zeit und mehr Geld, dann grundlegende Reformen

Die Studie belegt, dass die Vergütung nicht angemessen und die Stundenansätze pro Fall pro Monat nicht ausreichend sind. In Kombination führen beide Merkmale zu Qualitätseinbußen in der Betreuungsarbeit. Diese Situation ist berufsgefährdend für Betreuer/innen und unwürdig für Klient/innen. Der BdB fordert sofortige und langfristige Maßnahmen.

Sofortforderungen

Langfristige Maßnahmen

VERGÜTUNG	
24 Prozent mehr Zeit Die Zahl der vergüteten Stunden muss von 3,3 auf 4,1 angehoben werden.	Strukturereform Der BdB fordert eine Strukturereform des gesamten Vergütungssystems in der laufenden Legislaturperiode (2017-2021). Die Rahmenbedingungen sind so zu gestalten, dass sie den Anforderungen der UN-BRK entsprechen. Hierbei sind die folgenden Aspekte zu beachten: <ul style="list-style-type: none">■ einheitlicher Vergütungssatz, verbunden mit einheitlichen Qualifikations- und Zulassungsanforderungen■ Einführung eines Fallgruppensystems, das die Komplexität/Schwierigkeit des Falles abbildet■ Die Anzahl abrechenbarer Stunden gewährleistet eine unterstützungsorientierte und aktivierende Betreuungsarbeit■ Die Stundensätze werden an die Preissteigerung angepasst (Dynamisierungsregelung)
25 Prozent mehr Geld Die Vergütung muss von 44 auf 55 Euro pro Stunde angehoben werden. (Die anderen Vergütungsstufen entsprechend.)	
QUALITÄT	
Einheitliche Eignungskriterien Einheitliche Eignungskriterien müssen Übergangsweise gesetzlich festgelegt werden.	Betreuerkammer Der BdB fordert die Errichtung einer Betreuerkammer. Die Kammer <ul style="list-style-type: none">■ steuert den Berufszugang■ erlässt eine verbindliche Berufsordnung■ beaufsichtigt die beruflich tätigen Betreuer/innen Betreuungsbehörden sollen eigenständige und unabhängige Fachbehörden werden. Die Beaufsichtigung des Einzelfalles verbleibt beim Gericht. Die Vorteile: <ul style="list-style-type: none">■ Behörden können Ressourcen gezielter einsetzen und wären entscheidungsfähiger.■ Interne Konflikte mit Sozialleistungsträgern entfallen.

Aufruf an die Politik: Jetzt handeln!

Wir rufen die Bundesregierung auf, den Worten auch Taten folgen zu lassen und das im Koalitionsvertrag formulierte Ziel sofort umzusetzen: Schaffen Sie die gesetzlichen Grundlagen für eine Vergütungserhöhung und für einheitliche Eignungskriterien! Die Studie belegt, wie dringlich diese Schritte sind.

Die Justizministerien in Bund und Ländern fordern wir auf: Nehmen Sie die Gestaltung des Reformprozesses ab sofort mit in die Hand. Die Studie zeigt, dass eine grundlegende Reform des Betreuungswesens erfolgen muss.

Betreuung im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD

Wir werden das Vormundschaftsrecht modernisieren und das Betreuungsrecht unter Berücksichtigung der Ergebnisse der jüngst durchgeführten Forschungsvorhaben in struktureller Hinsicht verbessern. Im Einzelnen wollen wir den Vorrang sozialrechtlicher Hilfen vor rechtlicher Betreuung, die Qualität der Betreuung sowie Auswahl und Kontrolle von Betreuerinnen und Betreuern, das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen („Unterstützen vor Vertreten“) sowie die Finanzierung der unverzichtbaren Arbeit der Betreuungsvereine in Zusammenarbeit mit den Ländern stärken. Für eine angemessene Vergütung der Berufsbetreuerinnen und -betreuer wollen wir ebenfalls zeitnah Sorge tragen.