

Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung (19/8694)

Stellungnahme

zur Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Bundestages am 06. Mai 2019

Der Paritätische ist einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. Er ist Dachverband von über 10.000 eigenständigen Organisationen, Einrichtungen und Gruppierungen im Sozial- und Gesundheitsbereich. Mit seinen 15 Landesverbänden und mehr als 280 Kreisgeschäftsstellen unterstützt der Paritätische die Arbeit seiner Mitglieder. Er repräsentiert und fördert seine Mitgliedsorganisationen in ihrer fachlichen Zielsetzung und ihren rechtlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Belangen. Der Paritätische vertritt rund 160 Betreuungsvereine in Deutschland.

Wir bedanken und für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Zusammenfassung:

Der Paritätische begrüßt grundsätzlich die Zielsetzung des Gesetzentwurfes, die Finanzierung der unverzichtbaren Arbeit der Betreuungsvereine zu stärken und für eine angemessene Vergütung der Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer zeitnah Sorge zu tragen, um hierdurch klare Anreize für eine qualitativ gute Betreuung zu setzen. Die Regelungen sind aber, wie den nachstehend auszuführenden Bedenken zu entnehmen, nicht weitreichend genug, um diese Zielvorgaben tatsächlich umzusetzen.

Trotz unserer Bedenken lehnen wir den Gesetzentwurf nicht ab, um eine schnelle Vergütungserhöhung für die Betreuungsvereine nicht zu verhindern. Wir benötigen eine sofortige Anpassung der Vergütungssätze, damit die Betreuungsvereine den wichtigen Diskussionsprozess im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zur Selbstbestimmung und Qualität in der Rechtlichen Betreuung konstruktiv tatsächlich begleiten können.

Nach dem Diskussionsprozess erhoffen wir uns ein Gesetzgebungsverfahren, das eine echte qualitative Weiterentwicklung des Betreuungsrechtes im Sinne der UN-BRK garantiert. Wenn Selbstbestimmung der Betroffenen konsequent umgesetzt wird und unterstützte Entscheidungsfindung eine ersetzende Entscheidung auf das äußerst Notwendige (Ultima Ratio) reduziert, müssen die Rahmenbedingungen für alle im Betreuungswesen Beteiligten stimmen. In diesem Zusammenhang müssen

Paritätischer Gesamtverband

am Ende des Diskussionsprozesses auch die Vergütung der Betreuerinnen und Betreuer und die Finanzierung der Betreuungsvereine noch einmal genau betrachtet werden. In diesem Sinne sehen wir in dem jetzigen Gesetzesentwurf eine Übergangslösung.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1, § 4 VBVG - E

Die Beibehaltung des pauschalisierten Vergütungssystems und die Fortschreibung durch vereinfachte Fallpauschalen, die einfach, Streitvermeidend und kalkulierbar sind, ist unseres Erachtens der richtige Weg. Die Erhöhung der Vergütung an den bei den Betreuungsvereinen zur Refinanzierung einer Vollzeit-Vereinsbetreuerstelle anfallenden Kosten zu orientieren und mit der Entgeltordnung Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Sozial- und Erziehungsdienst (TVÖD-SuE) objektivierbare Kriterien zu entwickeln, begrüßen wir ausdrücklich.

Folgende Bedenken will der Paritätische vorbringen, die im Zusammenhang mit der Herleitung nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

a. Fallpauschalen anhand Mischkalkulation

Der Gesetzesentwurf führt die dem System zugrunde liegende Mischkalkulation (in den einzelnen Fallgruppen werden aufwendige und weniger aufwendige Betreuungsfälle übertragen) fort, die dazu führen soll, einen erhöhten Zeitaufwand in einem aufwendigeren Betreuungsverfahren mit dem einer weniger zeitintensiven Betreuung zu kompensieren.¹ Wir teilen die Auffassung, dass Anreize für eine qualitativ gute Betreuung eingeführt werden sollen. Zu bedenken ist jedoch, dass für Betreuer und Betreuerinnen kein Anreiz bestehen wird, die weniger aufwendigen Betreuungen abzugeben, wenn diese die aufwendigeren Betreuungen mitfinanzieren soll; insbesondere bei sinkender Fallpauschale über die Zeit.

Im Gesetzesentwurf heißt es, dass ein nennenswerter Anteil von Betreuungen nicht abgegeben werden könne, weil z. B. die Betreuung zu aufwendig bzw. schwierig ist.² Diese Betreuungen verbleiben erfahrungsgemäß bei den Betreuungsvereinen, so dass die Vereine meist die schwierigeren und aufwändigeren Fälle betreuen und die durch die Mischkalkulation angedachte Kompensation nicht in dem geplanten Maß eintreten kann.

b. Ermittlung der Fallpauschale

Die Heranziehung der Ergebnisse der Studie zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ ist richtig und objektiviert die Debatte.

¹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung (19/8694) vom 25.03.19, Punkt A.I.1, S. 14

² Gesetzesentwurf der Bundesregierung (19/8694) vom 25.03.19, Punkt A.II.3, S. 20

Beachtet werden muss aber, dass die in der Studie ermittelten Zeitangaben nicht die Frage beantworten, wie viel Zeit den Berufsbetreuern zur Verfügung stehen sollte, um eine gute Betreuungsarbeit zu leisten³. Die ermittelten Stundenansätze geben nur Aufschluss über den aktuellen Zeitaufwand für die derzeit praktizierte Betreuungsqualität. Nicht ausgeschlossen ist, dass zum Zeitpunkt der Erhebung Betreuer die Möglichkeiten zur Arbeitszeitverdichtung zu Lasten von Qualitätseinbußen ausgeschöpft hatten.

Der Paritätische nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass gesetzliche Änderungen im Sozialrecht und veränderte Strukturen im Hilfesystem berücksichtigt werden, gibt aber zu bedenken, dass die Auswirkungen der Reform der Eingliederungshilfe durch das Bundesteilhaberecht auf die Rechtliche Betreuung nicht ausreichend beachtet wurden und naturgemäß in der Studie nicht berücksichtigt werden konnten. Die Personenzentrierung und insbesondere die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen mit der damit verbundenen Aufhebung der Unterscheidung zwischen ambulanter und stationärer Leistung werden zu einer zeitlichen Mehrbelastung von rechtlichen Betreuern führen.

Das gesetzgeberische Ziel, die Betreuervergütung von einem pauschalen – und damit fiktiven – Zeitaufwand für das Führen einer einzelnen Betreuung zu entkoppeln und zukünftige Anpassungen der Vergütung zu vereinfachen, indem die einmal festgesetzten Fallpauschalen in Zukunft um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden können, ist nachvollziehbar und begrüßenswert. Die Erhöhung der Fallpauschale um einen Prozentsatz vernachlässigt einen daneben eventuell gleichfalls gestiegenen Betreuungsaufwand. Hier besteht die Gefahr, dass starr an den Zeitvorgaben festgehalten und nicht beiden Aspekten Rechnung getragen wird.

c. Veränderung im Betreuungsaufwand

Die Bestimmung der Höhe der Fallpauschalen greift mit ihrer gewichteten Erhöhung qualitative Gesichtspunkte auf. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass der Betreuungsaufwand am Anfang einer Betreuung besonders hoch ist und mit zunehmender Zeit sinkt. Die erste Zeit der Betreuungsführung höher zu vergüten, entspricht dem Mehraufwand in den Anfangsmonaten. Im Idealfall sollen Maßnahmen zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebenssituation dazu führen, dass der Betreute befähigt wird, seine Angelegenheiten wieder selbst zu besorgen, die Betreuung an Ehrenamtliche übergeben oder der Betreuungsumfang eingeschränkt werden kann.⁴

Dieser Annahme ist zwar grundsätzlich zuzustimmen, allerdings trifft sie, nur für den Idealfall der Betreuung zu und vernachlässigt dabei den Personenkreis der langjährigen, schwierigen und komplexen Betreuungsfälle. Diese Vergütungsstruktur berücksichtigt nicht die Vielzahl von Betreuten, die aufgrund eines komplexen Krankheitsbildes (z.B. chronische psychische Erkrankungen, Suchterkrankungen, Mehrfach-

³ Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, Abschlussbericht S. 468.

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung (19/8694) vom 25.03.19, Punkt B, Zu § 5 VBVG-E, b), S. 25

problematiken) nur geringe Chancen auf Besserung haben. Hier bleibt der Betreuungsaufwand oft konstant hoch oder erhöht sich sogar im Laufe der Betreuungsführung. Weiterhin spielt das Alter der Betreuten eine Rolle, welches zunehmenden Betreuungsaufwand erfordern kann. Bei Einhaltung der Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention entsteht durchaus ein erheblicher Mehraufwand, wenn beispielsweise nur in leichter Sprache kommuniziert werden kann oder Leistungen des Betreuers barrierefrei erbracht werden müssen. Gerade diese komplexen und schwierigen Fälle werden aber aufgrund der guten fachlichen Expertise der Betreuungsvereine von deren beruflich Mitarbeitenden übernommen. Die Vergütungserhöhung für diese Fälle beträgt in dem Gesetzentwurf allerdings nur 11 % und ist damit im untersten Bereich angesiedelt. Sinkt die Betreuungspauschale aber mit fortlaufender Dauer, ist dieser Aufwand nicht abgedeckt.

Die mit dem Betreuungsrecht verbundene Idee, Fälle nach kurzer Zeit z.B. an Ehrenamtliche abzugeben, wird nur funktionieren, wenn der Bereich der Begleitung Ehrenamtlicher deutlich umfassender und verbindlicher ausgestaltet wird, als er es derzeit ist. Wir erhoffen uns hier eine deutliche Qualitätsverbesserung mit einem weiteren Gesetzgebungsverfahren in 2020 – nach Abschluss des interdisziplinären Diskussionsprozesses des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz.

Artikel 1, § 5 Absatz 1 Nr. 2 i.V.m. Absatz 3 VBVG – E

Das Forschungsvorhaben zur Qualität in der rechtlichen Betreuung hat ergeben, dass die bisherigen gesetzlichen Anknüpfungsmerkmale zur Bestimmung der Stundenansätze nach Vermögensstatus, Wohnform und Dauer der Betreuung tatsächlich geeignet sind, den Zeitaufwand für verschiedene Betreuungssituationen zu unterscheiden.⁵

Berücksichtigt wird dabei nicht, dass die Frage nach der Wohnform ab 2020 bei Betreuten, die Eingliederungshilfe erhalten, an Relevanz verlieren wird. Im Rahmen der Eingliederungshilfe wird daher nicht mehr zwischen ambulanten und stationären Leistungen unterschieden. Die Trennung der Fachleistungen von den existenzsichernden Leistungen wird für die gesetzlichen Betreuer von Menschen mit Behinderung, die in einer derzeit als stationär bezeichneten Wohneinrichtung leben und Eingliederungshilfe beziehen, zu einem erhöhten Arbeits- und Zeitaufwand führen. In der Realität haben sich unterschiedlichste Formen des betreuten Wohnens entwickelt. Es kommt entscheidend darauf an, wie stark der Betreuer durch die konkrete Wohnform typischerweise von Betreueraufgaben entlastet ist. Der Aufwand einer rechtlichen Betreuung ergibt sich somit nicht automatisch durch eine permanente Präsenz oder ständige Erreichbarkeit professioneller Pflege und Betreuung, sondern durch den mit der konkreten Ausgestaltung der Wohnform verbundenen Aufwand des rechtlichen Betreuers. An dieser Stelle muss rechtliche Betreuung scharf von sozialer Assistenz getrennt werden. Wir befürchten durch die neue Begrifflichkeit „ambulant betreutes Wohnen“ eine erneute jahrelange Rechtsprechung der Abgren-

⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung (19/8694) vom 25.03.19, Punkt B, Zu § 5 VBVG-E, a), S. 25

zung. Um die Anschlussfähigkeit des Betreuungsrechts an diese, bereits jetzt absehbare Entwicklung sicherzustellen, regen wir deshalb an, die Neuausrichtung der Fallkostenpauschalen von Anfang an zukunftsfähig zu formulieren.

Artikel 1, § 5 a VBVG-E

Wir halten Pauschalen für die Verwaltung höherer Vermögen für gerechtfertigt und begrüßen die Einführung einer gesonderten Pauschale bei Abgabe einer ehrenamtlich geführten Betreuung an einen beruflichen Betreuer.

Kritisiert werden muss aber, dass es unabhängig von der Vermögenssituation des Betreuten auch andere Situationen wie das Vorliegen von Kommunikationsbarrieren oder einen Wohnungswechsel geben kann, die einen intensiveren Betreuungsaufwand erfordern. Derartige Situationen können auch in einer schon länger laufenden Betreuung entstehen.

Es fehlt außerdem die seit langem geforderte Regelung zur zusätzlichen Übernahme der Dolmetscherkosten. Die Kommunikation zwischen Betreuer und Betreuten ist die Grundlage der Betreuung, um die Wünsche der Betreuten in Erfahrung zu bringen. Dieser Kommunikation können Barrieren entgegenstehen, die der Betreuer durch Heranziehung aller Kommunikationsmöglichkeiten überwinden können muss. Das muss finanziell abgesichert sein. Hier führt der Gesetzentwurf aus, dass Dolmetscherkosten ausreichend von der in die Fallpauschale mit eingeflossenen Aufwandspauschale umfasst seien. Bedenkt man jedoch, wie hoch die Kosten eines Dolmetschers sind, erscheint dies für alle Fallpauschalen sehr fragwürdig.⁶

Artikel 3 Evaluierung

Wir begrüßen grundsätzlich die Evaluierung und haben hoffnungsfroh wahrgenommen, dass der Zeitraum auf 4 Jahre verkürzt wurde und der Evaluationsbericht durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bis zum 31.12.2024 veröffentlicht sein muss. Wir möchten anmerken, dass die Wirkung der Evaluation verpuffen kann, wenn der Gesetzgeber nicht verpflichtet wird, entsprechende Konsequenzen aus den Ergebnissen der Untersuchung zu ziehen. Berücksichtigung finden sollte auch der Betreuungsaufwand, der u. a. vor dem Hintergrund des Betreuungsreformprozesses und der Anforderungen aus Artikel 12 UN-BRK tendenziell steigen wird. Dies muss sich bei einer weiteren Erhöhung auch abbilden und folglich im Rahmen der Evaluation untersucht werden.

Bedenken und Kritikpunkte haben wir zu folgenden Aspekten des Gesetzentwurfes:

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll eine existenzsichernde Finanzierung der Betreuungsvereine sichergestellt werden. Als Berechnungsmaßstab für die Bestimmung einer angemessenen Vergütung, insbesondere für die Höhe des Stundensat-

⁶ Beispielhaft hierfür sei § 9 Abs. 3 JVEG genannt, wonach das Honorar eines Dolmetschers vor Gericht (etc.) 70,00 Euro/Stunde beträgt.

zes, wird ein „durchschnittlicher“ Vereinsbetreuer herangezogen. Dies ist durchaus der richtige Ansatz.

Der Referentenentwurf legt überdies u. a. Overheadkosten i. H. v. 4 % zugrunde. Hierdurch sollen zum einen die Kosten für die Leitungsfunktion sowie weitere mit der Aufgabenerfüllung der Betreuungsvereine im Rahmen der Wahrnehmung rechtlicher Betreuungen anfallende Ausgaben abgedeckt werden. Diese bilden nicht die tatsächlichen Kosten in unseren Betreuungsvereinen ab. Unsere Vereine kalkulieren hier mit mindestens 20%.⁷ Die Reduzierung der Sachkostenpauschale um die „Kosten in den dezentralen Einheiten für Software und Pflege“ um 900 Euro auf 7.810 Euro ist nicht nachvollziehbar.

Die zugrunde gelegten Jahresnettoarbeitsstunden sind mit 1.605 Stunden hoch bemessen. Unsere Vereine kalkulieren mit 1.584 Stunden nach KGSt. Gerade die Betreuungsvereine garantieren mit ihrer Organisationstruktur eine hohe Qualität in der Betreuungsführung. Um dies zu gewährleisten gehören regelmäßige Teamsitzungen, Fortbildung und Supervision zum Standard. Dies muss sich in den Jahresarbeitsstunden niederschlagen.

Der Gesetzentwurf enthält nicht die seit langem geforderte Dynamisierungsregelung. Die Tarifentwicklung wird aber kontinuierlich fortschreiten. Somit werden die Betreuungsvereine bereits vor Ablauf der Evaluationszeit erneut in eine prekäre Schieflage geraten. Der Paritätische fordert daher, das Fallpauschalensystem dynamisch an die Lohn- und Preisentwicklung anzupassen, z. B. durch die Kopplung an die Tarifsteigerungen im TVöD-SuE. Sollte sich eine unbedingt notwendige Dynamisierung auf Dauer nicht durchsetzen lassen, schlagen wir hilfsweise eine regelmäßige Anpassung der Vergütung an die tatsächlich gestiegenen Kosten und die Tarifentwicklung im Wege einer Verordnung vor.

Zwar ist in die zur Ermittlung des Stundensatzes herangezogene Referenzvergütung im Hinblick auf eine mögliche weitere Tarifentwicklung ein Zuschlag von 2 % eingeflossen. Vor dem Hintergrund, dass nach dem derzeitigen Regelungsvorschlag mit einer Anpassung der Vergütung frühestens nach 2024 zu rechnen ist, scheint der der Zuschlag aber deutlich zu gering.

Berlin, 29. April 2019

Kontakt

Karina Schulze

Abteilung Personal und Recht

zivilrecht@paritaet.org

⁷ Selbst die entsprechende Studie der KGST (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) geht von deutlich mehr als 4 % aus