



Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung
BT-Drucks. 19/8694
und zur Stellungnahme des Bundesrates vom 12.04.2019
Bundesrats- Drucks. 101/19 (Beschluss)
für die öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses
des Deutschen Bundestages am 6.Mai 2019

A) Zum Regierungsentwurf:

Der BGT e.V. begrüßt den Gesetzesentwurf. Die Erhöhung der Betreuervergütung ist überfällig und sollte so schnell wie möglich umgesetzt werden.

Ansonsten besteht die Gefahr, dass es zu weiteren erheblichen Qualitätseinbußen in der Betreuer Tätigkeit kommt und dass weitere Betreuungsvereine ihre Tätigkeit aufgeben müssen, weil sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr bezahlen können.

Aus dem Stundenansatz und dem Stundensatz eine einheitliche Pauschale zu bilden, lässt schneller erkennen, was eine Betreuung tatsächlich „kostet“. Die Beibehaltung der bisherigen Kriterien dabei erscheint – auch wenn es immer wieder einzelne Ausnahmen gibt – sachgerecht und hat sich im Wesentlichen bewährt. Allerdings sollte in der geplanten Evaluation auch geprüft werden, ob die jetzt vorgeschlagenen Abweichungen zu den bisherigen Stundenansätzen zu Verwerfungen führen, wenn es wegen der Schwere von Erkrankungen betroffener Menschen um besonders aufwändige Unterstützungsprozesse geht.

Die Bemessungsgrundlage auf der Basis der Refinanzierung der Betreuungsvereine erscheint sinnvoll. Aber es sollte in der geplanten Evaluation auch geprüft werden, ob die Bemessungsgrundlagen die speziellen Aufgaben der Betreuungsvereine ausreichend abbilden.

1. Die Vergütungsanpassung ist überfällig.

Die Höhe der Betreuer- und Vormündervergütung ist seit 1. Juli 2005 unverändert. Da für Berufsbetreuer im 2. BtÄndG ein Inklusiv-Stundensatz geregelt worden war, der auch Aufwendungsersatz und zu erstattende Umsatzsteuer enthielt, haben zwischenzeitliche Änderungen im Steuerrecht, die zum Wegfall der Umsatzsteuerpflicht für diese Tätigkeiten führte, netto zu einer Erhöhung der Vergütung geführt. Im Bereich der Vormünder (für Minderjährige) haben sich die Veränderungen im Umsatzsteuerrecht nicht ausgewirkt, weil ihr Stundensatz im Gesetz ohne Umsatzsteuer ausgewiesen ist.



Durch zahlreiche Veränderungen in der Sozialgesetzgebung (z.B. ALG II Reform mit erheblichen Mitwirkungspflichten, Ablösung des BSHG durch komplexeres SGB XII, Pflegestärkungsgesetz, Krankenversicherungsrecht, nunmehr BTHG) entstanden und entstehen in der Betreuungsführung neue und zeitaufwändigere Antragsverfahren.

Zudem setzt sich der Grundsatz „ambulant vor stationär“ erfreulicherweise mehr und mehr durch. Die erforderlichen betreuungsrechtlich relevanten Tätigkeiten für einen psychisch kranken Menschen, der möglichst selbstständig lebt, sind deutlich höher als für einen Menschen, der stationär versorgt wird. Die Installierung, Steuerung und Kontrolle ambulanter Versorgung ist komplexer und zeitaufwändiger geworden.

Weiterhin haben nach 2005 erfolgte Änderungen des Betreuungsrechts in §§ 1901a bis c, 1904, 1906, § 1906 a BGB (Patientenverfügungen, schwerwiegende medizinische Behandlungsentscheidungen am Lebensende, Zwangsbehandlungsentscheidungen) einen größeren zeitlichen Aufwand für Betreuer mit sich gebracht.

Durch die grundlegende Reform der Eingliederungshilfe im BTHG ist ein erheblicher zusätzlicher Aufwand für alle rechtlichen Betreuer, auch die ehrenamtlichen, zu erwarten.

Der erhöhte Verwaltungsaufwand führte bereits in der Vergangenheit dazu, dass immer weniger Zeit für die persönlichen Kontakte blieb. Dies ist auch das Ergebnis der Qualitätsstudie des BMJV. Die Betreuung droht wieder zu einer Verwaltung von Menschen zu werden wie in Zeiten der Entmündigung.

Persönliche Kontakte sind unerlässlich, um das eigentliche Ziel der Betreuung erreichen zu können, nämlich die Gestaltung der Lebensbedingungen der Betreuten nach deren Wünschen und Vorstellungen, § 1901 Abs. 2 Satz 2 BGB.

Auch die UN - BRK macht klare Vorgaben: keine Bevormundung, Wünsche und Präferenzen der Menschen mit Handicap sind Maßstab, sie sollen befähigt werden, selbst zu entscheiden.

Letztlich geht es um Selbstbestimmung, die nur erreicht werden kann, wenn genügend Zeit ist, um mit den Betreuten darüber zu sprechen, wie sie sich ihr Leben vorstellen.

Wir haben nicht selten von Klagen der Betreuten erfahren, dass sie sich zu wenig ernst genommen fühlen und über ihren Kopf hinweg Entscheidungen getroffen werden.

Wenn die Betreuer*innen aber durchgehend für die Verfahren im Durchschnitt deutlich mehr Zeit aufwenden müssen, als sie vergütet bekommen, sind solche Äußerungen verständlich. Von beruflichen Betreuer*innen kann dauerhaft nicht mehr Arbeit verlangt werden, als es die pauschalierte Vergütung vorsieht.



Betreuungsvereine können von ihren angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nur die vertraglich und gesetzlich zulässige Arbeitszeit verlangen. Wenn sie aber zur tarifgerechten Bezahlung 2000 Jahresarbeitsstunden abrechnen können müssten, um die Personal- und Sachkosten zu refinanzieren, müssen sie schließen, wie es in den letzten Jahren auch schon eine mittlere zweistellige Zahl gemacht hat.

2. Pauschalen statt Stundensätze und Stundenansätze

Mit dem Entwurf wird vorgeschlagen, das bisherige System einer Multiplikation von drei verschiedenen Stundensätzen (je nach nutzbaren Kenntnissen aufgrund beruflicher Ausbildung der Betreuer*innen) und Stundenansätzen (je nach Dauer der Betreuung und Aufenthaltsort sowie Vermögensverhältnissen der betreuten Personen) durch feste Geldbeträge zu ersetzen, ist in der gegenwärtigen Übergangszeit mit weiteren Reformüberlegungen ein angemessener Weg, um eine zeitlich befristete, in den finanziellen Folgen weitgehend kalkulierbare Anpassung vorzunehmen.

Die neu kalkulierten Pauschalen weisen gegenüber den bisherigen Multiplikationsergebnissen allerdings einige Veränderungen auf: Sie erhöhen nicht einfach die Stundensätze um 17% und lassen die Zeitansätze unverändert, sondern es werden aufgrund von Ergebnissen des Forschungsvorhabens zur Qualität in der rechtlichen Betreuung durch das ISG bestimmte Stufen von Stundenansätze mit prozentual unterschiedlichen Steigerungen geschaffen. Zusätzlich werden Pauschalen des zweiten Betreuungsjahres stärker erhöht als die ab dem dritten und den Folgejahren. Daneben werden für einzelne Umstände zusätzliche Pauschalen geschaffen.

Bewertung:

Es ist unbedenklich, nach den bisherigen Kriterien Pauschalen festzusetzen statt die einzelnen Faktoren zu beziffern. Die Begründung weist zurecht darauf hin, dass die Stundenansätze nur eine Berechnungsgröße waren, die auf durchschnittlichen Erfahrungen beruhte, aber im Einzelfall weder einen Anspruch der betreuten Person auf mehr Besprechungszeiten noch der Betreuer*innen auf Begrenzung darstellten. Die unterschiedlichen Erhöhungen in dem neu geschaffenen Pauschalensystem sind hingegen schwerer einzuschätzen: Die dafür erhobenen Daten mögen valide sein, aber Rückmeldungen aus einer Reihe von Betreuungsvereinen und von langjährig tätigen Betreuer*innen lassen vermuten, dass Klientel mit besonders schwerwiegenden Handicaps und chronischen (z.B. Sucht-) Erkrankungen nicht ausreichend dabei berücksichtigt werden. Dies bedarf genauerer Beobachtungen in der Praxis.

3. Höhe der Stundensätze/Bemessungsgrundlage

Zur Kalkulation der Pauschalen werden die durchschnittlichen Kosten eines Betreuungsvereins zur Refinanzierung eines Vollzeit-Vereinsbetreuers in der höchsten Vergütungsstufe (44 EUR Hochschulabsolvent) herangezogen. Dabei wird für die Personalkosten der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Sozial- und



Erziehungsdienst, Entgeltgruppe S 12 (Sozialarbeiter mit schwieriger Tätigkeit) in der Fassung ab dem 1. März 2020 zuzüglich eines zweiprozentigen Zuschlags mit Entgeltstufe 04 (acht bis zwölf Jahre Tätigkeit als Berufsbetreuer) herangezogen. Dies mit der Begründung, dass im Abschlussbericht „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ die Befragten (selbständige Berufsbetreuer und Vereinsbetreuer) im Durchschnitt seit etwa zehn Jahren als berufliche Betreuer tätig waren. Overheadkosten werden in Höhe von 4% kalkuliert, Sachkosten des Arbeitsplatzes mit 7.810 EUR, sodass unter Berücksichtigung von 25% Arbeitgeber-Bruttopersonalkosten Gesamtkosten von 76.154,56 EUR zugrunde gelegt werden.

Weiter wird mit einer Jahresarbeitszeit von 1.605 Stunden bei einer 39,5-Stundenwoche kalkuliert und einer pauschalen Aufwandsentschädigung, die bisher mit 3 EUR/Std eingepreist war, von 4,03 EUR.

Daraus wird ein Stundensatz von 51,49 EUR errechnet, mithin eine Steigerung von 17,02% gegenüber den bisher geltenden 44 EUR.

Bewertung:

Angesichts der bisherigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Eingruppierung beruflicher Betreuer ist die Grundlage TVöD (SuE) S12 nicht zu beanstanden. Das BAG hat erst am 14. März 2019 diese Rechtsprechung bestätigt und eine entgegenstehende Entscheidung des Landesarbeitsgerichts Düsseldorf aufgehoben.

Problematisch erscheint jedoch die Zugrundelegung

- von Entgeltstufe 04, da für berufliche Betreuung Lebens- und Berufserfahrung zu verlangen ist und daher diese Tätigkeit nicht für Berufsanfänger geeignet ist,
- der Kalkulation der Overhead- und der Sachkosten, da dabei die Verpflichtungen des Vereins bei Einzelfallarbeit aus § 1908f Abs. 1 Nr. 1 und 3 BGB (Beaufsichtigung- und zwar wirksam, weil Vereinsbetreuer von der Rechnungslegungspflicht befreit sind, Vermögensschadenshaftpflichtversicherung, Supervision) nicht genügend berücksichtigt worden zu sein scheinen,
- die angenommene Jahresarbeitszeit, weil Rüst- oder Verteilzeiten nicht berücksichtigt werden.
-

Dies bedarf noch genauerer Feststellungen, damit in den zukünftigen Anpassungsverfahren keine neuen Streitigkeiten zu alten Fragen geführt werden.

4. Einzelfragen

In dem Entwurf werden Begrifflichkeiten im VBVG ausgetauscht, die nochmals auf Streitanzfälligkeit geprüft werden sollten, so der Begriff der ambulant betreuten Wohnformen, die stationären Einrichtungen gleichgestellt sind in § 5 Abs. 3 VBVG-E.



Die Frage der gesonderten Erstattung der Dolmetscherkosten, die bei beruflicher Betreuung aufgrund einer Entscheidung des BGH als Teil in des pauschalen Aufwendungsersatzes von 3 EUR/Std gelten¹, sollte alsbald in Angriff genommen werden.

Die Bestimmung der Grenze der Mittellosigkeit (§ 5 Abs. 4 VBVG-E verweist auf § 1836d BGB, dieser über § 1836c BGB auf §§ 87,90 SGB XII) sollte nach aktuellen Entscheidungen des BGH² dazu nochmals geprüft werden, weil sie dazu führt, dass Vermögensfreigrenzen bei Sozialleistungen höher sind als gegenüber Ansprüchen beruflicher Betreuer auf Vergütung oder der Justiz auf Auslagenerstattung und u.U. der Gerichtskosten nach GNotKG.

B) Zur Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat fordert u.a.

- Ausgleich für die entstehenden Mehrkosten durch eine Anpassung des Umsatzsteueranteils der Länder,
- Berücksichtigung, dass „rechtliche Betreuung“ zwar Länderaufgabe, eine „umfassende Betreuung, die auch im weiteren Sinne Aspekte der sozialen Fürsorge, der Pflege oder Behandlung einbezieht“, aber gegebenenfalls andere Kostenträger zuständig wären,
- dass die Neuregelung auch strukturelle Probleme zu lösen habe, insbesondere durch weitere Anreize für Vollmachten, Stärkung der Betreuung im Familienkreis und des Ehrenamtes, sowie verbesserte Statistik und Schaffung von Kompetenzen für Behörden zur Prüfung von Berufsbetreuern.

Insbesondere fordert der Bundesrat aber, den Evaluationszeitraum um 1 Jahr auf 5 Jahre zu verlängern und die Neuregelung erst zum 1.1.2020 in Kraft treten zu lassen.

Bewertung:

Der Forderung nach einer Verlängerung des Evaluationszeitraums sollte auf keinen Fall entsprochen werden, da eine neuerliche Verzögerung von weiteren notwendigen Vergütungsanpassungen die Existenz von Betreuungsvereinen grundlegend gefährdet. Die Datenlage ist eindeutig:

Seit 2005 sind die Personalkosten nach TVöD bisher um fast 28% gestiegen, sie werden bis Ende 2020 um weitere 4 % steigen. Durch die Änderung der Besteuerung sind 7% Umsatzsteuer für die Vereine in dieser Zeit weggefallen. Ende 2024 werden also jedenfalls 25% + x fehlen. Jetzt soll im Durchschnitt um 17% erhöht werden, also die heute schon bestehende Lücke gar nicht vollständig geschlossen werden.

¹ BGH Beschluss vom 26.März 2014, Az. XII ZB 346/13

² BGH, Beschlüsse vom 20.März 2019, Az. XII ZB 290/18 und XII ZB 291/18



Mit jedem Jahr Verzögerung nach 2024 haben wir dann eine Lücke jedenfalls über 8 % betragen.

Die Forderung nach einem Inkrafttreten erst zum 1.1.2020 ist aus demselben Grunde abzulehnen: Jeder Monat zählt.

C) Schluss

1. Ergänzende Anmerkungen

Durch die Annahme der UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Umsetzung in ein Bundesgesetz ist seit dem 26.03.2009 das geltende Vergütungssystem überholt. Das VBVG hat Betreuung durch die Pauschalierung auf rechtliche Vertretung und Verwaltung zu reduzieren versucht, was schon immer den Grundsätzen der Betreuerpflichten nach § 1901 BGB widersprach.

Nunmehr ist bei der gebotenen völkerrechtsfreundlichen konventionskonformen Auslegung des Betreuungsrechts eine starre Pauschalierung nicht mehr geeignet, für alle Betreuungen eine angemessene Grundlage für die Vergütung darzustellen. Art. 12 UN-BRK erfordert, dass der Betreuer den Betreuten berät, unterstützt und nur, wenn es zu seinem Schutz unerlässlich ist, vertritt. Der Betreuer ist verpflichtet, nicht schnell seine eigene Vertreter-Entscheidung zu treffen, sondern den Betroffenen bei dessen eigener Entscheidung zu unterstützen und seinen Willen und seine Präferenzen zu beachten.

Pauschalen schaffen erkennbar den Anreiz, nicht eine durch den Betreuer unterstützte eigene Entscheidung des Betroffenen herbeizuführen, sondern stellvertretend schnell zu verwalten und zu entscheiden. Nicht das erforderliche Gespräch – das auch § 1901 Abs. 3 Satz 3 BGB bereits seit 1992 fordert – wird honoriert, sondern das Ansammeln von Fällen. Nicht der im Einzelfall dem Bedarf des Betreuten entsprechende Aufwand wird vergütet, so dass der Betreuer, der wegen seiner besonderen Qualifikationen bei besonders aufwändigen Betreuungen bestellt wird, weniger Vergütung erhält als derjenige, der – womöglich ungelernt - möglichst viele „Verwaltungen“ führt.

Insgesamt erfordert die UN-BRK eine grundlegende Überprüfung der Strukturen des Betreuungswesens als Bestandteil des Erwachsenenschutzes.

Es besteht Einigkeit in der Fachdiskussion, dass auch am Vergütungssystem der beruflichen Betreuung noch weitere Änderungen erforderlich sind.



2. Empfehlung:

Den Entwurf sollte gefolgt werden.

Der Entwurf beschränkt sich mit dem Ziel der schnelleren Umsetzung im Wesentlichen auf eine Erhöhung der Vergütung ohne wesentliche Systemänderungen.

Dieses Ziel wird von uns unterstützt, weil Zeit für grundlegende Reformschritte benötigt wird.

3. Fazit:

Das Betreuungswesen ist ein komplexes System, bei dem Änderungen in einzelnen Bereichen immer auch Wirkungen in anderen Bereichen zeigen bzw. zeigen können. Deshalb wiederholt der Betreuungsgerichtstag die Forderung nach Einführung einer fortlaufenden Berichterstattung zum Betreuungswesen.

Die aktuellen Rahmenbedingungen (zu wenig Geld, zu wenig Zeit) bei den beruflich geführten Betreuungen fördern die ersetzende Entscheidungsfindung und erschweren durchgängig und verhindern in vielen Fällen die unterstützte Entscheidungsfindung und machen damit Selbstbestimmung fast unmöglich. Aber nur diese sichert eine qualitativ gute Betreuung im Sinne der UN-BRK. Die Vergütung ist schnellstmöglich zu erhöhen.

Bei den derzeitigen Reformüberlegungen des materiellen Betreuungsrechtes wie des Verfahrensrechtes sind diese Kriterien in den Mittelpunkt zu stellen.

Die rechtliche Betreuung ist nur dann konventionskonform, wenn sie die Selbstbestimmung der rechtlich betreuten Personen wahrt und fördert.

Peter Winterstein
Vorsitzender BGT e.V.