

Stellungnahme des ASB Deutschland e.V.

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und
für Verbraucherschutz

„Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vor-
mündervergütung“ vom 23.01.2019

08.02.2018

ASB Deutschland e.V., Bundesgeschäftsstelle Berlin
Friedrichstr. 194-199, 10117 Berlin
Telefon: 030/2 32 57 86-0
info@asb.de, www.asb.de

I. Vorbemerkungen

Der Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V. (ASB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung. Er ist als Hilfs- und Wohlfahrtsorganisation Träger von Betreuungsvereinen und bezieht sich in seinen Ausführungen daher auch auf die Arbeit der Betreuungsvereine in der Führung von rechtlicher Betreuung und deren Finanzierung.

Der ASB begrüßt nachdrücklich die mit dem Referentenentwurf angestrebte Anhebung der Betreuervergütung, mit dem die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag zur Stärkung der unverzichtbaren Arbeit der Betreuungsvereine und zur Herstellung einer angemessenen Vergütung der Berufsbetreuer umgesetzt werden soll.

Der ASB bedauert, dass die Betreuervergütung nicht schon in der 18. Legislaturperiode erhöht werden konnte. Bereits am 17.05.2017 hatte der Bundestag das Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitsversorgung und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung (BT-Drs. 18/12427) beschlossen. Eine Entscheidung im Bundesrat scheiterte damals am Widerstand der Länder. Dies ist für den ASB umso unverständlicher, als die Länder immer auf fehlende Daten im Hinblick auf die Betreuervergütung verwiesen hatten. Spätestens seit Vorliegen des zweiten Zwischenberichts der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beauftragten Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung vom Februar 2017 liegen aber alle Fakten zu den Zeitbudgets bei den Betreuern und ihrer wirtschaftlichen Situation vor. Der ASB fordert von den Ländern, nunmehr eine schnelle Umsetzung der Vergütungserhöhung zu ermöglichen, um nach Jahren der Unsicherheit endlich eine existenzsichernde Finanzierung der Betreuungsvereine zu ermöglichen.

1. Hintergrund: Rolle der Betreuungsvereine im System der rechtlichen Betreuung

Im System der rechtlichen Betreuung übernehmen die Betreuungsvereine qua Gesetz wichtige Aufgaben: Sie gewinnen, begleiten und qualifizieren ehrenamtliche Betreuer, in erster Linie Familienangehörige, sie informieren und beraten zudem zu Vorsorgevollmachten und Patientenverfügungen. Betreuungsvereine bilden die Schnittstelle zwischen beruflicher Betreuung und Ehrenamt. Ihre hauptamtlichen Mitarbeiter führen selbst in erheblichem Umfang eigene Betreuungen und können auf dieses Wissen bei der Beratung und Unterstützung der ehrenamtlichen Betreuer zurückgreifen. Rechtliche Betreuer tragen Verantwortung für Menschen, die existentielle Bereiche ihres Lebens wie die Gesundheit, das Wohnen, ihre Rechtsansprüche oder ihre Finanzen nicht ohne Unterstützung regeln können. Wegen des gesetzlich verankerten Vorrangs der ehrenamtlichen Betreuung werden Vereins- wie Berufsbetreuer vor allem dann bestellt, wenn bei dem Betreuten eine Vielzahl von Problemstellungen vorliegt, die zu begleiten aufwendig ist und spezielle Kenntnisse verlangt, welche von ehrenamtlichen Betreuern nicht erwartet werden können.

2. Desolate wirtschaftliche Situation der Betreuungsvereine

Jedoch ist die Erbringung rechtlicher Betreuung seit Jahren dramatisch unterfinanziert: Das im Jahr 2005 durch das Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (VBVG) eingeführte pauschalierte Vergütungssystem für rechtliche Betreuer wurde seit dieser Zeit nicht verändert. Vor allem wurden die Vergütungssätze nie den allgemeinen Kostensteigerungen bzw. den Gehaltssteigerungen im öffentlichen Dienst angepasst. Die Vergütungssätze für Berufsbetreuer richten sich nach der beruflichen und akademischen Qualifizierung und betragen seit Einführung des VBVG vor nunmehr knapp 14 Jahren zwischen 27 Euro und 44 Euro.

Die im Kasseler Forum zusammengeschlossenen Verbände des Betreuungswesens haben schon 2016 darauf hingewiesen, dass Betreuungsvereine ihre Betreuungstätigkeit mit den gleichbleibenden Vergütungssätzen nicht mehr refinanzieren können. Denn die durchschnittlichen Gehaltssteigerungen nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst betrugen seit dem Jahr 2005 bis zum Jahr 2016 immerhin 25,8 %. Seitdem gab es weitere erhebliche Gehaltssteigerungen. Eine tarifliche Zahlung der Mitarbeiter, oft auch ein wirtschaftliches Arbeiten der Vereine ist unter diesen Umständen nicht mehr möglich. In den Jahren von 2013 bis 2016 haben einer Umfrage der Verbände des Kasseler Forums zufolge 27 Betreuungsvereine ihre Tätigkeit einstellen müssen, weitere 54 Vereine haben eine Schließung für die kommenden Jahre in Aussicht gestellt (vgl. hierzu <https://www.bgt-ev.de/arbeitsmaterialien.html>).

Auch die Ergebnisse der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beauftragten Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung bestätigen die schlechte finanzielle Situation der Betreuungsvereine (Abschlussbericht, S. 260 ff.). In der Konsequenz sind Vereine dazu gezwungen, Personal abzubauen, die Anzahl der geführten Betreuungen pro Mitarbeiter stetig zu erhöhen sowie andere Maßnahmen zu ergreifen, die letztlich auf Kosten der Betreuungsqualität gehen. Auch werden die Aktivitäten in der Querschnittsarbeit reduziert.

II. Zu den geplanten gesetzlichen Neuregelungen

Der ASB begrüßt die längst überfällige Anhebung der Vergütung. Maßstab für die geplante Erhöhung sollen laut Referentenentwurf die durchschnittlichen Kosten eines Betreuungsvereins zur Refinanzierung eines Vollzeitbetreuers sein. Der ASB hat jedoch konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die im Referentenentwurf intendierte Erhöhung der Vergütung um 17 % nicht bei den Vereinen ankommen wird. Er fordert daher Korrekturen bei der Vergütung und eine Dynamisierung der vorgesehenen Vergütungspauschalen.

1. Zu § 4 VBVG-E: Vergütung des Betreuers

Der ASB hält die Einführung von Fallpauschalen für sachgerecht, da sie eine einfache Abrechnung ermöglichen, durch den gemittelten Aufwand über alle Betreuungen hinweg grundsätzlich sachgerecht sind und eine zukünftige Anpassung an gestiegene Lohn- und Sachkosten erleichtern.

Auch das gegenwärtig gültige Vergütungssystem sieht eine Pauschalvergütung vor, die sich aus der Kombination von Stundenansätzen mit Stundensätzen ergibt. Die im Referentenentwurf vorgesehenen Gesamtpauschalen verringern den Verwaltungsaufwand weiter. Unbestritten hat sich die seit

dem Jahr 2005 geltende pauschalierte Abrechnungsweise der Betreuervergütung bewährt. Sie hat die Abrechnung des Vergütungsanspruchs wesentlich vereinfacht, Streitigkeiten um abrechnungsfähige Tätigkeiten und hierfür angemessene Zeitansätze sind entfallen.

Zwar stehen die im VBVG verankerten Stundenansätze, die pauschalierte Zeitaufwände für verschiedene Fallgruppen von Betreuten abbilden sollen, seit einiger Zeit in der Kritik. Sie sind so bemessen, dass sie die nach § 1896 ff. BGB sowie Art. 12 der UN-Behindertenrechtskonvention vorgesehene Unterstützung und Beratung des Betreuten nicht honorieren, sondern vielmehr Anreize schaffen für rechtliche Vertretung bei möglichst geringen persönlichen Kontakten zum Betreuten. Maßgeblich ursächlich dafür, dass ein Betreuer ersetzende Entscheidungen trifft statt den Betreuten bei der eigenen Entscheidungsfindung zu unterstützen, sind aber der Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung zufolge die zu niedrigen Stundenansätze (Abschlussbericht S. 293).

Ein positiver Anreiz für Unterstützung und Beratung des Betreuten kann nach Ansicht des ASB daher auch über eine ausreichend ausgestattete Pauschale gesetzt werden. Andere Instrumente der Vergütungsermittlung, wie eine Bestimmung des konkreten Zeitaufwands auf Basis des individuellen Unterstützungsbedarfs, wären aufwendig und intransparent. Sie sind daher abzulehnen.

Allerdings regt der ASB an, die im Referentenentwurf vorgesehene Vergütungstabelle A lediglich für eine großzügig bemessene Übergangszeit vorzusehen und damit Vereins- und Berufsbetreuern, die gegenwärtig in dieser Vergütungstabelle eingestuft werden, Bestandsschutz zu gewähren. Langfristig sollten jedoch wegen der hohen Anforderungen an die berufliche Führung der rechtlichen Betreuung nur Betreuer mit besonderen, für die Betreuungsführung nutzbaren Kenntnissen aus einer Ausbildung bzw. mit entsprechend nutzbaren Hochschulkenntnissen für die Übernahme von Betreuungen zugelassen werden.

2. Zu § 5 und § 5a VBVG-E: Fallpauschalen/Gesonderte Pauschalen

Der ASB hält die in § 5 Abs. 1 VBVG-E gewählten, aus der geltenden Fassung des VBVG übernommenen Anknüpfungspunkte für die Bestimmung der Fallpauschale prinzipiell für sachgerecht. Der Abschlussbericht der Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung hat gezeigt, dass die Dauer der Betreuung, die Vermögenssituation und die Wohnform des Betreuten geeignet sind, um die Höhe der Vergütung festzulegen (Abschlussbericht, S. 502 ff.).

Der ASB fordert aber eine Streichung der Vergütungsgruppe 5, die bei einer Dauer der Betreuung ab dem 25. Monat zur Anwendung kommt, sowie die vollumfängliche Beachtung der den Betreuungsvereinen entstehenden Sach- und Overheadkosten. Außerdem fordert der ASB, die in den Vergütungstabellen A bis C festgelegten Pauschalen jährlich an die Lohn- und Preisentwicklung anzupassen.

Desweiteren fordert der ASB die Einführung einer gesonderten Pauschale für Dolmetscherkosten.

Vergütungssteigerung um 17 % kommt nicht bei den Betreuungsvereinen an

In Summe müssen sich die Pauschalen über alle Betreuungen hinweg daran messen lassen, dass tatsächlich die im Referentenentwurf angestrebten 17 % Vergütungserhöhung bei den Betreuungsverei-

nen ankommen, um die deutliche Unterfinanzierung der Betreuungsführung durch die Vereinsbetreuer zu beenden. Eine Steigerung um 17 % ist notwendig - die hoch erscheinende Anpassung ist der Tatsache geschuldet, dass seit 2005 keine Anpassung erfolgt ist und in den letzten Jahren sämtliche Anpassungsversuche blockiert wurden. Eine Steigerung um 17 % bildet gleichzeitig das Minimum, denn die im Rahmen der Studie durchgeführte Zeitbudgeterhebung hat ergeben, dass der tatsächliche Zeitaufwand der Betreuungsführung derzeit über alle Betreuungen gemittelt um 24 % über dem vergüteten Zeitaufwand liegt (Abschlussbericht, S. 521). Gleichzeitig lagen auch die Stundensätze laut den Berechnungen des Kasseler Forums zum Betreuungsrecht schon im Frühjahr 2016 um 18% unter dem Wert, der für eine Refinanzierung von Tariflöhnen nötig gewesen wäre (<https://www.bgt-ev.de/arbeitsmaterialien.html>).

Die beabsichtigte Vergütungssteigerung um 17 % wird in Bezug auf die Betreuungsvereine, deren Arbeit Maßstab für die Vergütungsanpassung sein sollte, nicht erreicht werden. Die Mischung aus Alt- und Neufällen, die für eine derartige Steigerung nötig wäre, ist bei den Vereinen nicht gegeben, wie die gleichlautenden Rückmeldungen aus den Betreuungsvereinen des ASB bestätigen. Es gibt nicht genug gut vergütete Neufälle für die Vereine. Entsprechend haben die Vereine für sich ausgerechnet, dass bei einer Umsetzung der im Referentenentwurf vorgesehenen Vergütungspauschalen bei Ihnen eine Erhöhung von 11 – 12 % ankommen werde.

Ursächlich hierfür ist nach den Rückmeldungen aus den Betreuungsvereinen des ASB, dass viele Betreuungsfälle in den jeweils untersten Vergütungsgruppen (Betreuung länger als zwei Jahre) angesiedelt sind. Teilweise werden 80 % der Betreuungen seit über zwei Jahren geführt, oftmals leben die Betreuten zu Hause und sind meist mittellos. (Sonder)Pauschalen, die eine bessere Vergütung gewähren, kommen daher kaum zum Tragen. Die jeweiligen Betreuten sind aufgrund ihrer geistigen Behinderung oder psychischen Erkrankung weiterhin auf Betreuung angewiesen. Es ist daher nicht möglich, ihre Betreuung zu beenden. Meist können auch die Aufgabenkreise im Verlauf der Betreuung nicht eingeschränkt werden, der Umfang der Betreuung bleibt also weitgehend erhalten. Die Betreuungen können auch nicht an ehrenamtliche Betreuer abgegeben werden – meist, weil niemand zur Verfügung steht.

Die Vereine stellen das Auffangnetz im Betreuungswesen dar. Da die Betreuung eines geistig behinderten Menschen, der nicht von einem Angehörigenbetreuer betreut werden kann, regelhaft aber den Zeitraum von zwei Jahren überschreitet und dies häufig auch für die Betreuung psychisch kranker Menschen gilt, müssen die Pauschalen so bemessen sein, dass sie den damit verbundenen Aufwand decken. Der ASB fordert daher eine Streichung der Vergütungsgruppe 5, in welche die Betreuungen eingruppiert werden, die länger als zwei Jahre geführt werden. Stattdessen muss die Vergütungsgruppe 4 für alle Betreuungen ab dem 13. Monat Anwendung finden.

Dynamisierung der Vergütungspauschalen erforderlich

Außerdem müssen die Vergütungspauschalen dynamisiert werden. Art. 3 VBVG-E sieht eine Evaluation des Gesetzes vor, die insbesondere die Angemessenheit der Vergütung im Hinblick auf die Lohn- und Preisentwicklung untersuchen soll. Sie ist fünf Jahre nach Inkrafttreten geplant. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit befürchtet der ASB aber, dass nicht nur die Evaluierung selbst, sondern auch die Auseinandersetzung über die daraus zu ziehenden Konsequenzen für eine weitere Anpas-

sung der Vergütung viel Zeit in Anspruch nehmen werden. Daher fordert der ASB, eine Regelung vorzusehen, wonach die vorgesehenen Pauschalen jährlich an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden.

Der ASB begrüßt hingegen die überproportional deutliche Anhebung der Fallpauschalen für Heimbewohner, welche den Ergebnissen der Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, aber auch den Entwicklungen im Bundesteilhabegesetz Rechnung trägt.

Sach- und Overheadkosten sind zu niedrig angesetzt

Der ASB fordert des Weiteren eine Korrektur der im Referentenentwurf zu niedrig angesetzten Sach- sowie Overheadkosten der Arbeitgeber. Diese beziffert der Referentenentwurf auf 7.810 Euro (Sachkosten des Arbeitsplatzes für Büromiete, Material und Technik) bzw. 2.629 Euro (Overheadkosten für Leitungsfunktion).

Die Sachkosten des Arbeitsplatzes betragen dagegen laut der Erhebung des ISG von 2016 für die Berufsbetreuer 9.700 Euro jährlich; die Neben- sowie Overheadkosten 7.575 Euro (Abschlussbericht der Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, Tab. 109 S. 533). Diese Kosten werden von den Betreuungsvereinen im ASB in etwa bestätigt.

Nicht nachvollziehbar erscheint, weshalb der Referentenentwurf bei den Overheadkosten nur die Kosten für die Leitungsfunktion, nicht aber Kosten für Verwaltung und Buchhaltung berücksichtigt.

Auch die Höhe der Sachkosten ist zu niedrig angesetzt. Zwar ist dem Referentenentwurf insoweit Recht zu geben, als die Kostenarten Reisekosten sowie Porto und Telekommunikationskosten von den Sachkosten in Abzug zu bringen sind, da sie schon in der Aufwandsentschädigung enthalten sind. Allerdings setzt der Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) die Kosten zu hoch an; sie betragen nicht knapp 1000 Euro pro Arbeitsplatz. Von diesen Kostenarten abgesehen ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Sachkosten eines Arbeitsplatzes bei einem Vereinsbetreuer um weitere über 1000 Euro unter denen eines Berufsbetreuers liegen sollen.

Einführung von Sonderpauschalen wird begrüßt

Die in § 5a VBVG-E eingeführten gesonderten Pauschalen werden vom ASB begrüßt. Sie eröffnen die Möglichkeit, Mehraufwände zu vergüten, die signifikant sind und über die allgemeinen Pauschalen nicht zufriedenstellend abgedeckt werden können.

So ist erfreulich, dass in § 5a Abs. 2 VBVG-E erstmals der Mehraufwand berücksichtigt werden soll, der einem beruflichen Betreuer bei der Übernahme einer Betreuung von einem ehrenamtlichen Betreuer entsteht. Hier muss der Vereinsbetreuer zunächst viel Zeit investieren. Ehrenamtliche Betreuer geben in der Regel die Betreuung ab, weil sie mit der Betreuung überfordert waren und sich nicht adäquat um die Belange des Betreuten haben kümmern können. Die im Referentenentwurf vorgeschlagene einmalige Pauschale in Höhe von 200 Euro bildet diesen Aufwand auch in Kombination mit der laufenden Pauschale vermutlich nicht vollständig ab, sie ist in Ermangelung einer exakten Zeitschätzung aber eine sachgerechte Anerkennung des Mehraufwands.

Auch die in § 5 Abs.3 VBVG-E vorgenommene Pauschalierung des Aufwands bei der Abgabe der Betreuung durch einen beruflichen Betreuer an einen ehrenamtlichen Betreuer erscheint sachgerecht

und ist begrüßenswert, denn sie anerkennt weiterhin den damit verbundenen Aufwand bei der Übergabe der Betreuungsführung und vereinfacht gleichzeitig die Berechnung der Vergütung.

Für ebenfalls angemessen hält der ASB die in § 5a Abs. 1 VBVG-E geplante zusätzliche Pauschalvergütung in Höhe von 30 Euro monatlich, die den zu erwartenden Mehraufwand bei einem größeren Vermögen abdecken soll. Während die allgemeinen Pauschalen Betreute erfassen, die ein Vermögen nicht weit über der Schongrenze besitzen, betrifft diese Pauschale vermögendere Betreute. Sie werden durch einen selbst zu finanzierenden Mehrbetrag von 360 Euro jährlich zusätzlich zur allgemeinen Betreuervergütung nicht übermäßig belastet, profitieren aber von der Verwaltung ihres Vermögens.

Sonderpauschale für Dolmetscherkosten erforderlich

Der ASB fordert daneben die Einführung einer Pauschale für Dolmetscherkosten. Bekanntlich gelten die Kosten eines Dolmetschers nach VBVG mit der Pauschalvergütung abgegolten, da der Betreuer zur Kontaktaufnahme mit dem Betreuten verpflichtet ist und alle damit verbundenen Kosten aus der Vergütung refinanzieren muss (so z.B. BGH, Beschluss v. 26.03.2014, Az: XII ZB 346/13). Dolmetscher werden vor allem bei Menschen, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, eingesetzt. Ein Verzicht auf einen Dolmetscher ist häufig nicht vertretbar, da der Betreuer nicht überprüfen kann, ob die Übersetzung durch Angehörige Wunsch und Willen des Betreuten tatsächlich wiedergibt. Die Stundensätze eines Dolmetschers liegen aber über denen eines beruflichen Betreuers. Insoweit ist eine Abgeltung mit der allgemeinen Pauschale nicht vertretbar. Die Betreuungsvereine im ASB berichten, dass sie die Übernahme von Betreuungen mit Dolmetschererfordernis ablehnen, sofern nicht ausnahmsweise die entsprechenden Kenntnisse im Haus vorhanden sind. Eine Pauschale für Fälle, in denen ein Betreuungsgericht die Notwendigkeit für den Einsatz eines Dolmetschers feststellt, erscheint daher erforderlich.

Anpassung des Heimbegriffs erscheint sachgerecht

Die in § 5 Abs. 3 VBVG-E vorgenommene Anpassung des Heimbegriffs erscheint sachgerecht und führt die gegenwärtige Rechtsprechung fort (BGH, Beschluss v. 28.11.2018, Az: XII ZB 517/17). Stationäre Einrichtungen der Pflege oder der Behindertenhilfe können, was den Aufwand für einen rechtlichen Betreuer betrifft, mit solchen Wohnformen gleichgesetzt werden, in denen Pflege- oder Betreuungsleistungen aufgrund der vertraglichen Gestaltung nicht frei wählbar sind und in denen die Versorgung der Bewohner (und Betreuten) durch professionelle Pflege bzw. Betreuung gesichert ist.

Demgegenüber kann die rechtliche Betreuung eines Bewohners in solchen ambulanten Wohnformen, in denen bestimmte Pflege- und Betreuungs- sowie sonstige Serviceleistungen buchbar sind und kein Träger die Verantwortung für eine gesicherte Versorgung des Bewohners übernimmt, in ihrem Aufwand eher mit der Betreuung eines Menschen in seiner eigenen Häuslichkeit gleichgesetzt werden.

Die zukünftige Entwicklung in diesem Bereich, die über den Heimbegriff erhebliche Auswirkungen auf die Betreuervergütung hat, sollte jedoch im Blick behalten werden. Sie könnte etwa Gegenstand der Gesetzesevaluation sein.

3. Zu Art. 3 VBVG-E: Evaluierung

Der ASB begrüßt, dass die geplante Neuregelung auch die Evaluierung des Gesetzes vorsieht. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes soll überprüft werden, ob die für die Betreuervergütung festgesetzten Fallpauschalen angemessen sind. Allerdings befürchtet der ASB, dass die Evaluierung und Auswertung viel Zeit in Anspruch nehmen werden und es trotz eindeutiger Daten schwierig werden könnte, eine erneute Vergütungsanpassung vorzusehen. Daher fordert der ASB, eine Regelung vorzusehen, wonach die vorgesehenen Pauschalen an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden.