

Stellungnahme

der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz:

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung

Stand: 18. Januar 2019

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe setzt sich seit 60 Jahren als Selbsthilfevereinigung, Eltern- und Fachverband für Menschen mit geistiger Behinderung und ihre Familien ein. In über 500 Orts- und Kreisvereinigungen, 16 Landesverbänden und rund 4.300 Diensten und Einrichtungen der Lebenshilfe sind mehr als 125.000 Mitglieder aktiv. Die Ziele der Lebenshilfe sind umfassende Teilhabe und Inklusion sowie die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen in Deutschland.

I. Vorbemerkung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem vorliegenden Gesetzesvorhaben Stellung zu nehmen. In die Stellungnahme sind auch Hinweise von Landesverbänden der Lebenshilfe eingeflossen.

Die rechtliche Betreuung ist ein Institut der gerichtlichen Fürsorge für volljährige Menschen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre rechtlichen Angelegenheiten ganz oder teilweise selbst zu besorgen. Vorrangiges Ziel der Betreuung ist die Erhaltung der Autonomie und Selbstbefähigung der betroffenen Personen. Eine qualitätsvolle Betreuung, die die Selbstbestimmung, Autonomie und Eigenverantwortung des Betreuten wahrt, erfordert eine entsprechende Qualifikation, bestimmte Fähigkeiten, Kenntnisse und Zeit. All dies muss sich in einer angemessenen Betreuervergütung widerspiegeln.

Die in den §§ 4 und 5 des Vormünder- und Betreuungsvergütungsgesetzes (VBVG) im Jahr 2005 eingeführten und bisher unverändert gebliebenen Stundensätze und Stundenzahlen haben sich zunehmend von der allgemeinen Lohnentwicklung entfernt, bilden den gestiegenen Aufwand und zeitlichen Einsatz der Betreuer nicht ab und setzen Fehlanreize. Neben der dadurch entstandenen erheblichen Unterfinanzierung der Betreuungstätigkeit entstehen hierdurch insbesondere Einbußen und negative Rückwirkungen auf die Qualität der rechtlichen Betreuung. Dieses Ergebnis brachte nicht zuletzt die vom Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) in Auftrag gegebene Studie zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“¹ zu Tage. Ebenso wiesen u. a. die Fachverbände für Menschen mit Behinderung seit mehreren Jahren auf das Defizit und die unzureichende Finanzierung der Betreuungstätigkeit hin.² Bei den für die Betreuungsarbeit unverzichtbaren Betreuungsvereinen wirkt sich die Unterfinanzierung besonders drastisch aus. Die Erhöhung um durchschnittlich 17 % ist mehr als überfällig, um die bisher entstandene Finanzierungslücke zumindest teilweise zu füllen.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt ausdrücklich, dass mit dem vorliegenden Gesetzesvorhaben der seit mehreren Jahren erhobenen Forderung nach einer dringend gebotenen Erhöhung der Betreuervergütung nachgegangen wird und dies – wie angekündigt – vorgezogen zum interdisziplinären Diskussionsprozess „Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht“ erfolgt. Ferner begrüßt sie die mit dem Gesetzesvorhaben verfolgten Ziele, die Vergütung so zu bemessen, dass sie klare Anreize für eine qualitativ gute Betreuung setzt, die Finanzierung der Arbeit der

¹ Matta/Engels/Köller/Schmitz/Maur/ Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG)/Brosey/Kosuch/Engel, Qualität in der rechtlichen Betreuung Abschlussbericht, 2018 (im Folgenden: Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung), abrufbar unter

https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Fachpublikationen/Forschungsbericht/Qualitaet_rechtliche_Betreuung.pdf?jsessionid=8A4BDFBFC3D1BEDF6C00A205BD07882B.1_cid289?__blob=publicationFile&v=2.

² So z. B. die Fachverbände für Menschen mit Behinderung, Unterfinanzierung der Arbeit von Betreuungsvereinen muss beendet werden, 19.9.2014, abrufbar unter https://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/2014-09-19-Positionspapier-Betreuungsvereine_Die_Fachverbaende_f%C3%BCr_Menschen_mit_Behinderung.pdf.

Betreuungsvereine in Zusammenarbeit mit den Ländern zu stärken und Fehlanreize im Vergütungssystem zu vermeiden.

Die erarbeiteten Regelungen sind aber nicht weitreichend genug, um diese Zielvorgaben tatsächlich umzusetzen. Die Grundannahme, dass der Betreuungsaufwand mit fortlaufender Dauer sinke, ist nicht auf alle Betreuungsfälle, insbesondere auf die der Menschen mit geistiger Behinderung, übertragbar.

Die Regelungen bilden nicht in vollem Umfang die mit der Wahrung und Stärkung des Selbstbestimmungsrechts verbundenen Umstände ab. Darüber hinaus wird der Refinanzierungsbedarf der Betreuungsvereine durch die vorgeschlagenen Regelungen nicht hinreichend gedeckt.

Vor dem Hintergrund, dass die Diskussionen um Selbstbestimmung der Betreuten, Qualität in der rechtlichen Betreuung und Beseitigung der im Rahmen der Studie aufgezeigten Defizite noch nicht abgeschlossen sind, kann das vorgelegte Gesetzesvorhaben nur ein erster Schritt sein. Denn die sich im Diskussionsprozess ergebenden Änderungen im Betreuungsrecht werden zukünftig auch Anpassungen der Vergütung erfordern. Daher kann die mit dem Gesetzesvorhaben erfolgende Erhöhung der Betreuervergütung um durchschnittlich 17 % nur der Anfang sein.

Eingeflossen in die folgenden Ausführungen sind Anregungen und Hinweise von Lebenshilfen aus Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

II. Stellungnahme im Einzelnen:

1. Fallpauschalen

§ 4 des Referentenentwurfs führt ein Fallpauschalensystem ein, welches für verschiedene Fallkonstellationen verschiedene monatliche Fallpauschalen vorsieht. Wie auch jetzt schon, liegt dem Fallpauschalensystem eine Mischkalkulation zugrunde. Hierbei geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Betreuerin und der Betreuer³ in den einzelnen Fallgruppen aufwendige und weniger aufwendige Betreuungsfälle innehat. Dies soll es ermöglichen, einen erhöhten Zeitaufwand in einem aufwendigeren Betreuungsverfahren mit dem einer weniger zeitintensiven Betreuung zu kompensieren.⁴ Die Bundesvereinigung Lebenshilfe ist der Ansicht, dass ein pauschaliertes Vergütungssystem aus Effizienz- und Praktikabilitätserwägungen grundsätzlich sinnvoll ist. Jedoch führt die diesem zugrundeliegende Mischkalkulation zu Problemen und Fehlanreizen bei Berufsbetreuern und spiegelt zudem die Realität der Betreuungsvereine nicht umfassend wieder.

³ Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Dokument vorwiegend die männliche Form verwandt, gemeint sind allerdings alle Geschlechter.

⁴ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 12.

Bei einem Großteil der betreuten Personen, deren rechtliche Betreuung durch Mitarbeitende eines Betreuungsvereins erfolgt, handelt es sich um Menschen, bei denen auch nach zwei Jahren ein erhöhter Handlungsbedarf besteht und daher nicht an ehrenamtliche Betreuer abgegeben werden kann. So heißt es auch im Referentenentwurf, dass ein nennenswerter Anteil von Betreuungen nicht abgegeben werden könne, weil z. B. die Betreuung zu aufwendig bzw. schwierig ist.⁵ Diese Betreuungen verbleiben bei den Betreuungsvereinen, sodass die Vereine meist die schwierigeren und aufwändigeren Fälle betreuen und die angedachte Kompensation nicht eintreten kann.

Aber auch innerhalb einer einzelnen Betreuung kann der Gedanke der Mischkalkulation zu Fehlanreizen führen und eine qualitätsvolle Betreuungsarbeit einschränken. Entscheidungen könnten zu einem noch nicht erforderlichen, früheren Zeitpunkt getroffen werden, da der mit der Entscheidung einhergehende Aufwand mit fortlaufender Zeit nicht mehr von der Fallpauschale abgedeckt wäre. So kann z. B. für eine ältere, unter rechtlicher Betreuung stehende Person die Gefahr bestehen, bereits zu Beginn der Betreuung in eine Einrichtung wechseln zu müssen, da andernfalls die Organisation des Aufenthaltswechsels, der Wohnungsauflösung oder des Hausverkaufs nach zwei Jahren der Betreuung von der Pauschale und dem dieser zugrunde liegenden Stundenansatz nicht mehr gedeckt sein können.

Es ist, ob die Mischkalkulation und das Fallpauschalensystem die richtigen Mittel sind, um Anreize zur Abgabe der Betreuung oder gar zur Betreuungsvermeidung sowie für eine qualitätsvolle Betreuungsarbeit zu setzen. Denn sollen weniger aufwändige Betreuungen, die aufwändigeren Betreuungen mitfinanzieren, besteht für den Betreuer kein Anreiz, die weniger aufwändigen Betreuungen abzugeben; auch wenn die Fallpauschale mit der Zeit sinkt.

Des Weiteren verfolgt das BMJV mit der Einführung der Fallpauschalen u. a. das 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.⁶ Die Diskussionen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Auffassungen, ob der Stundenansatz oder der Stundensatz erhöht werden müsse, unterschiedlich sind. Ob das Fallpauschalensystem die Auseinandersetzungen eindämmt, bleibt abzuwarten. Denn die Erhöhung der Fallpauschale um einen Prozentsatz – etwa wie im Referentenentwurf vorgeschlagen, aufgrund der Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung⁷ – vernachlässigt einen daneben eventuell gleichfalls gestiegenen Betreuungsaufwand. Dies macht das System intransparent und es besteht die Gefahr, dass nicht beiden Aspekten Rechnung getragen wird.

⁵ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 19.

⁶ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 2, 14.

⁷ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 14.

2. Ermittlung der Fallpauschale

Die Fallpauschale wurde anhand der Stundensätze und der Stundenansätze ermittelt. Dabei orientiert sich der Referentenentwurf an den Ergebnissen der Studie zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“. Die Heranziehung dieses Datenmaterials begrüßt die Bundesvereinigung Lebenshilfe.

Jedoch – und hierauf weist die Studie ausdrücklich hin – beantworten die in der Studie ermittelten Zeitangaben nicht die Frage, wie viel finanzierte Zeit den Berufsbetreuern zur Verfügung stehen sollte, um eine gute Betreuungsarbeit zu leisten. Somit geben die ermittelten Stundenansätze nur Aufschluss über den Zeitaufwand für die derzeit praktizierte Betreuungsqualität. Demnach ist nicht auszuschließen, dass zum Zeitpunkt der Erhebung manche Berufsbetreuer ihre Möglichkeiten zur Arbeitszeitausweitung und -verdichtung ausgeschöpft und hierbei bereits Qualitätseinbußen in Kauf genommen hatten.⁸

Da die Studie nur die Situation zum Zeitpunkt der Studie wiedergibt, berücksichtigen die damals ermittelten Stunden(an-)sätze auch nicht die Auswirkungen der Reform der Eingliederungshilfe (Bundesteilhabegesetz) auf die rechtliche Betreuung. Die Personenzentrierung und insbesondere die Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen mit der damit verbundenen Aufhebung der Unterscheidung zwischen ambulanter und stationärer Leistung (vgl. auch Punkt 8) werden zu einer zeitlichen Mehrbelastung von rechtlichen Betreuern führen.

Zusätzlich wird sich der Zeitaufwand aufgrund der parallel hierzu laufenden Reform des Betreuungsrechts, durch welche die Autonomie, das Selbstbestimmungsrecht und die Eigenverantwortung der Betreuten zu Recht gestärkt werden sollen, erhöhen, da dies Formen der Unterstützung und Beratung erfordert, die zeitintensiver sind.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, bei der Ermittlung des Zeitaufwands nicht nur auf die Ist-Zustände der Studie abzustellen, sondern hierbei zu berücksichtigen, dass die Ist-Zustände mitunter bereits Qualitätseinbußen beinhalten. Des Weiteren sind auch die Veränderungen durch das Bundesteilhabegesetz zu berücksichtigen und die sich durch die Reform des Betreuungsrechts ergebenden neuen Anforderungen gleich mitzudenken.

3. Höhe der Fallpauschalen ist nicht nachvollziehbar

Darüber hinaus ist die Ermittlung der Fallpauschalen nicht konsistent und nachvollziehbar. Der Referentenentwurf legt zwar ausführlich dar, wie hoch der Stundensatz sein müsste, um eine Vollzeitstelle zu finanzieren, und führt die durch die Studie ermittelten Stundenansätze auf. Jedoch findet sich dies in den einzelnen Fallpauschalen nur teilweise wieder. So ergeben sich z. B. die Pauschalen in der Kategorie C 1.1.1, C 1.2.1, C 2.2.1, C 3.1.1, C 3.2.1, C 3.2.2, C 4.1.1, C 4.2.1 aus der Multiplikation des **bisherigen** Stundensatzes i. H. v. 44,00 Euro und des in der Studie ermittelten Zeitaufwands.

⁸ Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, S. 468.

Der im Referentenentwurf dargelegte und notwendig zu erhöhende Stundensatz ist in diesen Kategorien gerade nicht abgebildet. In den anderen Vergütungskategorien ist nicht nachvollziehbar, wie die Höhe der jeweiligen Pauschale konkret ermittelt wurde. Zieht man z. B. die Vergütungsgruppe C 5.2.1 heran und dividiert die dort vorgesehene Fallpauschale i. H. v. 171,00 Euro durch den im Referentenentwurf ermittelten Stundensatz i. H. v. 51,49 Euro kommt man zu dem Ergebnis, dass der Betreuer mit 3,32 Stunden weniger Zeit zur Verfügung hat als nach geltendem Recht. Diese Fallpauschale gesteht dem Betreuer zudem weniger Stunden zu, als der Referentenentwurf unter Verweis auf die Studie im vierten Jahr als Bedarf ausweist.⁹ Wären der ermittelte Zeitaufwand und der ermittelte Stundensatz eins-zu-eins in die Fallpauschalen eingeflossen, hätten sich andere Fallpauschalen ergeben.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, unter Beachtung der ermittelten Stundensätze und Stundenansätze die Höhe der einzelnen Fallpauschalen nachvollziehbar darzulegen.

4. Herangezogener Aufwand deckt nicht alle Betreuungsfälle ab

Ein Grund für die nicht konsequente Einbeziehung der ermittelten Stundensätze und Stundenansätze in die Fallpauschalen mag sein, dass der Erhöhungsrahmen von 17 % bei der Verteilung innerhalb der Fallpauschalen vor allem für die erste Zeit der Betreuung in Ansatz gebracht wird. Der Referentenentwurf geht also davon aus, dass der Betreuungsaufwand am Anfang einer Betreuung besonders hoch ist und mit zunehmender Zeit sinkt. Dadurch solle der Betreuer dazu angehalten werden, möglichst viele Angelegenheiten am Anfang einer Betreuung zu besorgen, damit von Beginn an die richtigen Weichenstellungen zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebenssituation des Betreuten gesetzt werden. Im Idealfall sollen diese Maßnahmen dazu führen, dass der Betreute befähigt wird, seine Angelegenheiten wieder selbst zu besorgen.¹⁰

Dieser Annahme ist ausweislich der Studien zwar grundsätzlich zuzustimmen, allerdings trifft die Grundannahme, die der Referentenentwurf nun über alle Betreuungsfälle hinweg anwendet, nur für den Idealfall der Betreuung zu und berücksichtigt nicht alle möglichen Betreuungsfälle. Insbesondere für den Personenkreis der Menschen mit geistiger Behinderung trifft diese Annahme i. d. R. nicht zu. Soll das Ziel der rechtlichen Betreuung die Selbstbestimmung der betreuten Menschen sein, dann bedarf es hierfür einer eigenen Entscheidung des Betreuten. Dazu benötigen die betreuten Menschen Zeit, da sie dabei unterstützt werden müssen, ihre Gedanken zu ordnen und aus diesen entsprechende Schlüsse zu ziehen. Dazu müssen die zur Verfügung stehenden Entscheidungsoptionen mit Hilfe von Piktogrammen oder sprachlichen Bildern in einfacher Art und Weise verdeutlicht werden. Ferner bedarf es Wiederholungen und neuer Wege für die Vermittlung der Inhalte, da die Merkfähigkeit und die Aufmerksamkeitsspanne herabgesetzt sind. Bei diesen Personen kann somit eine lang andauernde Betreuung erforderlich sein, die Zeit erfordert, welche

⁹ So beträgt der Zeitaufwand im dritten Jahr durchschnittlich 4,0 Stunden und ab dem vierten Jahr 3,5 Stunden, Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 18.

¹⁰ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 18 f.

den Betreuern durch den Referentenentwurf nicht eingeräumt wird. Weiterhin spielt das Alter des Betreuten eine Rolle, welches zunehmenden Betreuungsaufwand erfordern kann. Sinkt die Betreuungspauschale aber mit fortlaufender Dauer, ist dieser Aufwand nicht abgedeckt.

5. Besondere Betreuungsbedarfe sind nicht berücksichtigt

Qualität in der rechtlichen Betreuung zeichnet sich vor allem durch die Achtung der Selbstbestimmung, die Wahrung der Autonomie sowie der Eigenverantwortung des Betreuten aus. Dies erfordert es, dass rechtliche Betreuung unabhängig von der Art und Schwere der Behinderung an erster Stelle durch Unterstützung und Beratung bei der Entscheidungsfindung erfolgt. Diese auch in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verankerte Forderung macht es notwendig, dass der Betreuer alle Kommunikationsmöglichkeiten nutzen und Modelle der unterstützenden Entscheidungsfindung anwenden muss.

Die Kommunikation zwischen Betreuer und Betreuten ist sozusagen die Grundlage der Betreuung, um die Wünsche des Betreuten in Erfahrung zu bringen. Dies ist zum einen mit viel Zeit verbunden, welche den Betreuern eingeräumt werden und sich finanziell abbilden muss. Zum anderen können dieser Kommunikation Barrieren entgegenstehen. Daher muss der Betreuer alle Kommunikationsmöglichkeiten nutzen können und auch dies muss finanziell abgesichert sein.

Hinsichtlich letzterem führt der Referentenentwurf aus, dass Dolmetscherkosten ausreichend von der in die Fallpauschale mit eingeflossenen Aufwandspauschale umfasst seien.¹¹ Bedenkt man jedoch, wie hoch die Kosten eines Dolmetschers sind, erscheint dies für alle Fallpauschalen sehr fragwürdig.¹² Besonders offensichtlich ist dies bei Betreuern, die der Vergütungsklasse A angehören und die ab dem 3. Jahr der Betreuung lediglich 62,00 bzw. 78,00 Euro monatlich erhalten.

6. Gesonderte Pauschalen

§ 5a des Referentenentwurfs regelt besondere Pauschalen neben der allgemeinen Vergütung, welche Nachjustierungen für besondere Situationen ermöglichen sollen.¹³ Diese greifen aber nur bei bemittelten Betreuten, welche die in § 5a des Entwurfs genannten Voraussetzungen erfüllen.

Der Verweis, die übrigen zeitintensiven Betreuungsfälle seien ab dem 3. Jahr der Betreuung damit abgedeckt, dass bei den Betreuungsgruppen „bemittelt/nicht im Heim“ und „mittellos/nicht im Heim“ eine Anpassung entsprechend der in der Studie festgestellten Diskrepanz im Zeitaufwand und bei den anderen Betreuungsgruppen pauschal eine Erhöhung um 15 % erfolge¹⁴, wird diesem nicht gerecht.

¹¹ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 17.

¹² Beispielhaft hierfür sei § 9 Abs. 3 JVEG genannt, wonach das Honorar eines Dolmetschers vor Gericht (etc.) 70,00 Euro/Stunde beträgt.

¹³ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 19.

¹⁴ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 19.

Denn unabhängig von der Vermögenssituation des Betreuten gibt es auch andere Situationen wie das Vorliegen von Kommunikationsbarrieren oder einen Wohnungswechsel, der mit besonderem Aufwand verbunden ist, die einen intensiveren Betreuungsaufwand erfordern. Derartige Situationen können auch in einer schon länger laufenden Betreuung entstehen. Indem die Fallpauschale mit zunehmender Länge sinkt, ist das Vergütungssystem vom Grundsatz her nicht darauf ausgerichtet, diese Aufwände abzugelten. Eine Erhöhung lediglich um die tatsächlich ermittelte Diskrepanz im Zeitaufwand spiegelt die genannten besonderen Situationen nicht wieder. Denn die durch die Studie ermittelte Diskrepanz besteht unabhängig vom Vorliegen dieser besonderen Situationen.

Die Vergütung ist so zu bemessen, dass sie klare Anreize für eine qualitativ gute Betreuung setzt. Dies wird nicht erreicht, wenn derartige Fälle sich weder in der Vergütung noch in einer gesonderten Pauschale wiederfinden.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, von der Vermögenssituation des Betreuten unabhängige, weitere gesonderte Pauschalen für besondere Situationen vorzusehen wie z. B. bei bestehen von Kommunikationsbarrieren oder einem Wohnungswechsel, der mit besonderem Aufwand verbunden ist.

7. Pauschale bei Betreuerwechsel

§§ 5 Absatz 2 und 3 des Referentenentwurfs sehen gesonderte Pauschalen für Betreuerwechsel vor.

Die bisher auch schon bestehende Pauschale bei einem Wechsel von einem beruflichen zu einem ehrenamtlichen Betreuer wird beibehalten, aber dahingehend modifiziert, dass der Berufsbetreuer eine einmalige Pauschale i. H. d. 1,5-fachen der zum Zeitpunkt des Wechsels zu vergütenden Pauschale erhält. Bisher kam es auf Grundlage der bisherigen Regelung zu unterschiedlichen Höhen in der Berechnung, sodass diese Angleichung zu begrüßen ist.

Darüber hinaus führt der Referentenentwurf bei einem Wechsel von einem ehrenamtlichen zu einem Berufsbetreuer eine einmalige Pauschale für den beruflichen Betreuer i. H. v. 200,00 Euro ein. Dies wird damit begründet, dass ausweislich der Studie die Übernahme einer Betreuung von einem ehrenamtlichen Betreuer i. d. R. einen höheren Aufwand bedeute als bei Fortführung einer eigenen Betreuung.¹⁵

Dies ist zwar grundsätzlich richtig, blendet aber aus, dass – ebenso das Ergebnis der Studie¹⁶ – jeder Betreuerwechsel mit einem höheren administrativen Aufwand und mit einem erhöhten Kontakt zum Betreuten verbunden ist, um die Wünsche und Vorstellungen zu ermitteln. Die Studie schlägt diesbezüglich – ohne Differenzierung zwischen ehrenamtlichen Betreuern und Berufsbetreuern – vor, dass bei einem Wechsel die Vergütung des neuen Betreuers der Vergütung eines Erstbetreuers

¹⁵ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 29.

¹⁶ Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, S. 472.

entsprechen sollte.¹⁷ Die Beschränkung auf die Abgabe durch einen ehrenamtlichen Betreuer beinhaltet überdies eine missverständliche Wertung und erweckt den Eindruck, der ehrenamtliche Betreuer leiste eine weniger gute Arbeit.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, eine Pauschale für alle Betreuerwechsel vorzusehen.

8. Kriterium des gewöhnlichen Aufenthalts

Gemäß § 5 Absatz 1 des Referentenentwurfs richtet sich die Höhe der Fallpauschale weiterhin nach den Kriterien der Dauer der Betreuung, des gewöhnlichen Aufenthaltsorts des Betreuten und dem Vermögensstatus des Betreuten. Dies entspricht auch den Ergebnissen der Studie, wonach dies die relevantesten Faktoren sind.

Der Referentenentwurf berücksichtigt dabei nicht, dass die Frage nach der Wohnform ab 2020 bei Betreuten, die Eingliederungshilfe erhalten, an Relevanz verlieren wird. Ab dem Jahr 2020 ist die Unterstützung behinderter Menschen nicht mehr an die Wohnform geknüpft, sondern an den individuell notwendigen Bedarf. 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 Wohneinrichtungen leben und Eingliederungshilfe beziehen, zu einem erhöhten Arbeits- und Zeitaufwand führen.

Aufgrund dieses Systemwechsels im Recht der Eingliederungshilfe ist die in der Betreuervergütung weiterhin vorgesehene Differenzierung zwischen ambulanten und stationären Wohnsettings für Menschen mit Behinderung, die Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen, nicht mehr zeitgemäß. Für diese Personengruppe ist die Vergütungs-differenzierung nach dem Wohnort aufzuheben und für alle zu dieser Personengruppe gehörenden Personen die Pauschale nach § 5 Absatz 3 Nr. 2 des Referentenentwurfs („andere Wohnform“) anzuwenden; unabhängig davon, ob der Mensch mit Behinderung in einem ambulanten Setting oder einer gemeinschaftlichen Wohnform nach § 42a Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 SGB XII n. F. lebt.

Daneben führt die Umwandlung von „Heim“ in „stationäre Einrichtungen oder gleichgestellte ambulant betreute Wohnformen“ zu einer vergütungsbezogenen Verschiebung.

Gesetzgeberische Vorstellung ist, dass sich der Aufwand des Betreuers erheblich danach unterscheidet, ob der Betreute zu Hause oder in einer stationären Einrichtung oder in einer dieser gleichgestellten Wohnform lebt. In der Realität haben sich aber – wie ebenfalls im Referentenentwurf ausgeführt – unterschiedlichste Formen des betreuten Wohnens entwickelt. Vergütungsrechtlich

¹⁷ Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, Handlungsempfehlung 52, S. 594.

kommt es entscheidend darauf an, wie stark der Betreuer durch die **konkrete Wohnform** typischerweise von Betreueraufgaben entlastet ist.¹⁸

Die hier in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Entwurfs vorgenommene Gleichstellung stellt eine nicht stets der Realität entsprechende Verknüpfung auf. Eine nicht bestehende Auswahl extern angebotener Leistungen bzw. das Vorhalten dieser Leistungen sagt noch nichts über den tatsächlich anfallenden Aufwand des rechtlichen Betreuers aus. Auch wenn die gleichgestellte Wohnform vertraglich zur umfassenden Betreuung und Versorgung verpflichtet ist, kann die konkrete Ausgestaltung nicht der einer typisch stationären Einrichtung entsprechen. Der Aufwand einer rechtlichen Betreuung ergibt sich somit nicht durch eine Vollversorgung des Betreuten, sondern durch den mit der konkreten Ausgestaltung der Wohnform verbundenen Aufwand des rechtlichen Betreuers.

An dieser Stelle darf rechtliche Betreuung nicht mit sozialer Assistenz verwechselt werden. Andernfalls droht die Grenze zwischen sozialer Teilhabe bzw. sozialer Betreuung und rechtlicher Betreuung noch stärker zu verschwimmen. Demzufolge sagt allein die Tatsache der Vollversorgung und dass eine Person in der Wohnform ist, trinkt und soziale Assistenz bekommt, nichts darüber aus, wie hoch der Aufwand des rechtlichen Betreuers ist. So kann es trotz des Vorhaltens einer Rund-um-die-Uhr-Versorgung beispielsweise notwendig sein, dass der Betreute bei der Beschaffung sanitärer Hilfsmittel wie z. B. eines Duschrollstuhls Unterstützung bedarf. Gleiches gilt für die Verwaltung von Finanz-/ Barmitteln, die ebenso wenig in allen Fällen von dem in der Wohnform beschäftigten Personal vorgenommen wird. Eine pauschale Gleichstellung mit einer stationären Einrichtung lässt all diese Aspekte unberücksichtigt.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, bei Betreuten, die Eingliederungshilfe erhalten, die Vergütungs differenzierung nach dem Wohnort aufzuheben und für diese die Vergütungspauschale nach § 5 Absatz 3 Nr. 2 des Referentenentwurfs („andere Wohnform“) anzuwenden. Außerdem fordert sie, den Begriff der stationären Einrichtung nicht, wie in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Referentenentwurfs vorgesehen, auf weitere ambulant betreute Wohnformen auszudehnen.

9. Qualifikationsstufen und Begrifflichkeiten

Der Referentenentwurf hält bezüglich der Höhe der Vergütung an den Qualifikationsstufen fest. Eine Vergütung nach der Qualifikationsstufe A erhält gem. § 4 Absatz 2 des Entwurfs wer über keine besonderen Kenntnisse verfügt, die für die Führung der Betreuung nutzbar sind. Diese Formulierung ist missverständlich und erweckt den Eindruck, „Betreuung kann jeder“. Vor dem Hintergrund der derzeit geführten Debatte und Überlegungen um mehr Qualität in der Betreuung ist diese Formulierung nicht sachgerecht.

Des Weiteren sollte die Überarbeitung des VBVG dazu genutzt werden, den Begriff der besonderen Kenntnisse zu konkretisieren. Bisher geht die Praxis davon aus, dass es sich hierbei um Kenntnisse in

¹⁸ So auch das LG Arnsberg, Beschluss vom 6.9.2018 – Az: 5 T 144/18.

einem bestimmten Fachgebiet handelt, die über das Allgemeinwissen deutlich hinausgehen, z. B. rechtlicher, kaufmännischer, psychologischer oder pflegerischer Art.

Nutzbar sind aber auch Kenntnisse, die ihrer Art nach betreuungsrelevant sind und den Betreuer befähigen, die Aufgaben zum Wohl des Betreuten besser zu erfüllen.¹⁹ Hierzu können auch besondere Kommunikationskompetenzen des Betreuers gehören. Insbesondere das mit der Reform des Betreuungsrecht verfolgte Ziel, das Selbstbestimmungsrecht der Betreuten durch eine unterstützte Entscheidungsfindung zu stärken, erfordert Fähigkeiten, die über rechtliche, medizinische, psychologische oder pflegerische Kenntnisse hinausgehen. Dies muss bei einer Überarbeitung der Betreuervergütung mitgedacht werden.

Entscheidend sollte in erster Linie sein, ob der Betreuer über Kenntnisse verfügt, die für die Führung der **konkreten** Betreuung nutzbar sind. An dieser Stelle ist zudem zu berücksichtigen, dass sich Qualität nicht immer nur anhand von Abschlüssen manifestiert. Da es um die Qualität im konkreten Betreuungsfall geht, bedarf es hinsichtlich der Frage, ob die Kenntnisse für die konkrete Betreuung nutzbar sind, bereits im Betreuungsverfahren einer Feststellung. Denn diese Frage kann nicht im Vergütungsfestsetzungsverfahren geklärt werden. Die im Betreuungsverfahren hierzu getroffene Feststellung sollte im Verfahren der Vergütungsfestsetzung sodann bindend sein, und nicht wie bisher – und durch den Referentenentwurf fortgeführt – die Vermutung, dass wenn das Betreuungsgericht einen Betreuer bestellt, der über Kenntnisse verfügt, die *im allgemeinen* für die Betreuungsführung nutzbar sind, auch für die Führung der dem Betreuer konkret übertragenen Betreuung nützlich sind.

Daher fordert die Bundesvereinigung Lebenshilfe, die Vergütungskategorien zu überdenken. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der besonderen Kenntnisse unter Berücksichtigung der Debatte um die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts zu konkretisieren. Sofern an den Vergütungsklassen festgehalten wird, ist bei der Einordnung auf die konkrete Betreuung abzustellen, indem im Betreuungsverfahren hierzu bindende Feststellungen getroffen werden.

10. Ausreichende Finanzierung der Betreuungsvereine durch Erhöhung nicht gesichert

Mit dem vorgelegten Referentenentwurf soll außerdem eine existenzsichernde Finanzierung der Betreuungsvereine sichergestellt werden.

Als Berechnungsmaßstab für die Bestimmung einer angemessenen Vergütung, insbesondere für die Höhe des Stundensatzes, wird ein „durchschnittlicher“ Vereinsbetreuer herangezogen. Dies ist durchaus der richtige Ansatz. Nichtsdestotrotz ist die vorgeschlagene Vergütungserhöhung, mit der die durchschnittlichen Kosten eines Betreuungsvereins zur Refinanzierung der von ihm geleisteten Betreuungstätigkeiten abgedeckt werden soll, für die Betreuungsvereine nicht ausreichend kalkuliert und die Berechnung der Gesamtkosten einer Vollzeit-Vereinsbetreuerstelle nicht überzeugend.

¹⁹ Deinert/Lütgens, Die Vergütung des Betreuers, 2008, Rn. 518.

Bei der Ermittlung der Arbeitgeberkosten wird auf eine Vollzeitstelle abgestellt. Hierbei bleibt unberücksichtigt, dass für Teilzeitkräfte die gleichen Ausgaben für Overhead- und Sachkosten entstehen. Dies führt im Endeffekt dazu, dass der Stundensatz mit sinkender Wochenstundenzahl steigt. Beschäftigen Betreuungsvereine also Teilzeitkräfte, reicht der im Referentenentwurf dargestellte Stundensatz nicht aus, um die Kosten einer Teilzeitstelle zu refinanzieren.

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.²⁰ Aus der Praxis wird jedoch berichtet, dass die in Ansatz gebrachten 4 % nicht auskömmlich seien. Auch die im Referentenentwurf angesprochene Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) geht bei der Berechnung der Kosten eines Arbeitsplatzes von Overheadkosten i. H. v. 20 % aus.²¹

Gleiches gilt für die Sachkosten, welche i. H. v. 7.810,00 Euro pro Vollzeitstelle in Ansatz gebracht werden. Diese berücksichtigen die gestiegenen Kosten für Miete, Arbeitsmedizin, Arbeitssicherheit, Datenschutz und Fortbildungen nicht ausreichend. Daher ist der Abzug von 1.890,00 Euro von den von der KGSt für einen Büroarbeitsplatz ermittelten Sachkosten i. H. v. 9.700,00 Euro, mit der Begründung, dass diese bereits in der Aufwandsentschädigung enthalten seien, nicht nachvollziehbar.

Die Aufwandsentschädigung wird aufgrund einer Feststellung aus dem Jahr 2004 mit durchschnittlich 8,5 % des ermittelten Stundensatzes angesetzt und damit begründet, dass aktuellere Erkenntnisse nicht vorlägen.²² Die angesetzte, nicht aktuelle Höhe der Aufwandsentschädigung ist allerdings unzureichend, um die gegenwärtigen Kosten angemessen darzustellen. Deutlich wird dies z. B. an den Fahrtkosten. Betreuer sind zum Großteil mobil unterwegs, sodass erhebliche Fahrtkosten für Hausbesuche, Termine in Krankenhäusern, bei Ärzten, Arbeitgebern, stationären Einrichtungen u. v. m. entstehen. Vergegenwärtigt man sich, dass den Betreuern der Vergütungsklasse A ab dem 25. Monat 62,00 bzw. 78,00 Euro zur Verfügung stehen, sind hierin lediglich ca. 6,00 Euro Fahrtkosten eingespeist. Insbesondere in Flächenländern reichen diese aber nicht annähernd aus, um den Fahrtkostenaufwand abzudecken. Eine schlechte Refinanzierung allein der Fahrtkosten geht zu Lasten der Betreuungsvereine und insbesondere zu Lasten der Betreuten. Denn in dem System ist somit bereits angelegt, dass sich der Face-to-Face Kontakt und die Face-to-Face Kommunikation zwischen Betreuer und Betreuten auf ein Minimum reduziert.

²⁰ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 15.

²¹ KGSt, Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018), S. 14.

²² Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 17.

11. Dynamische Anpassung

In Anbetracht des Fachkräftemangels muss der Bereich der rechtlichen Betreuung attraktiv bleiben. Daher kann eine Erhöhung der Betreuervergütung aufgrund der gestiegenen Lohn- und Preisentwicklung nicht erst erfolgen, wenn die Angemessenheit der Vergütung evaluiert wurde.

Zwar ist in die zur Ermittlung des Stundensatzes herangezogene Referenzvergütung im Hinblick auf eine mögliche weitere Tarifentwicklung ein Zuschlag von 2 % eingeflossen.²³ Vor dem Hintergrund, dass nach dem derzeitigen Regelungsvorschlag mit einer Anpassung der Vergütung frühestens im Jahr 2024 zu rechnen ist und der Reallohnindex in den letzten vier Jahren durchschnittlich um ca. 1,7 % zum jeweiligen Vorjahr gestiegen ist, ist dieser Zuschlag aber deutlich zu gering. Mit Berücksichtigung des Zuschlags sind mindestens 2 Jahre der Tarifentwicklung nicht abgedeckt.

Ebenso wenig wird der Zuschlag dazu dienen, dass die Betreuungsvereine in der ersten Zeit der Geltung der neuen Vergütungsregelungen gewisse Mehreinnahmen erzielen, die etwaige Mindereinnahmen der Betreuungsvereine bis zum Zeitpunkt der Evaluierung ausgleichen können.²⁴ Aufgrund der mangelnden Anpassung der Betreuervergütung in den letzten 13 Jahren muss die dadurch entstandene Unterfinanzierung erst einmal ausgeglichen werden.

Darüber hinaus sind die Betreuungsvereine bei der Zahlung ihrer Löhne oft an den Tarifvertrag (insbesondere TVöD-SuE) gebunden. Dies ist der Grund dafür, dass der Referentenentwurf den TVöD bei der Ermittlung der Fallpauschalen zugrunde gelegt hat. Berücksichtigt die Betreuervergütung die Tarifentwicklungen nicht unmittelbar, ist eine weitere Finanzierungslücke vorprogrammiert.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, das Fallpauschalensystem sogleich dynamisch an die Lohn- und Preisentwicklung anzupassen, z. B. durch die Kopplung an die Tarifsteigerungen im TVöD-SuE.

12. Evaluierung

Die vorgesehene Regelung in Artikel 3 des Referentenentwurfs, wonach das Gesetz nach fünf Jahren, insbesondere im Hinblick auf die Angemessenheit der festgesetzten Fallpauschalen evaluiert werden soll, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Die vorgesehene Regelung greift aber zu kurz. Zwar führt die Begründung zu Art. 3 des Entwurfs aus, dass die Angemessenheit im Hinblick auf die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung untersucht werden soll. Eine gesetzliche Konkretisierung, woran die Angemessenheit gemessen werden soll, unterbleibt jedoch. Eine Unangemessenheit kann sich zum einen daraus ergeben, dass sich die Lohn-

²³ Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 15.

²⁴ So die Argumentation im Referentenentwurf des BMJV zum Gesetz zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 18.1.2019, S. 15.

und Preisentwicklung verändert hat, zum anderen aber auch daraus, dass der Betreuungsaufwand gestiegen ist.

Verfehlt wäre es in diesem Zusammenhang allein an die Lohn- und Preisentwicklung anzuknüpfen, denn der Betreuungsaufwand wird u. a. vor dem Hintergrund des Betreuungsreformprozesses und der Anforderungen aus Artikel 12 UN-BRK tendenziell steigen. Dies muss sich bei einer weiteren Erhöhung auch abbilden und folglich im Rahmen der Evaluation untersucht werden.

Artikel 3 des Referentenentwurfs legt zudem die Rechtsfolgen der Evaluation nicht fest. Die Wirkung der Evaluation kann daher verpuffen, wenn der Gesetzgeber nicht verpflichtet wird, entsprechende Konsequenzen aus den Ergebnissen der Untersuchung zu ziehen.

Des Weiteren legt Artikel 3 nicht fest, in wessen Zuständigkeit die Durchführung der Evaluation liegt und ob es hierfür der Hinzuziehung externer Sachverständige oder einer wissenschaftlichen Begleitung bedarf. Ferner ist der Zeitraum, bis zu dem der Evaluationsbericht erstellt werden soll, und wem er vorgelegt werden soll, nicht benannt.

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe fordert daher, Artikel 3 des Referentenentwurfs im Hinblick auf die Anknüpfungspunkte der Angemessenheitsüberprüfung und die Rechtsfolgen der Evaluation, wonach entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen sind, sofern die Evaluation dessen Notwendigkeit feststellt, zu konkretisieren sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren festzulegen.

13. Vergütung beseitigt nicht die bestehenden Hürden in anderen Systemen

Die – auch erhöhte – Betreuervergütung kann nicht das Problem auffangen, dass ca. 15 % der Betreuungen nur eingerichtet werden, weil Betroffene bei der Geltendmachung ihrer Sozialleistungsansprüche von den zuständigen Stellen nicht hinreichend unterstützt werden oder weil Hilfen mit dem erforderlichen Maß an Assistenz und Fallmanagement nicht zur Verfügung stehen. Anreize zur Verringerung oder Vermeidung dieser Betreuungen können demnach nicht über die Vergütung geschaffen werden. Hierzu bedarf es vielmehr der Sicherstellung gesetzlich verankerter Auskunft- und Beratungspflichten von Behörden und Institutionen und der Beseitigung von Hürden beim Zugang zu Sozialleistungssystemen und anderen Hilfen.