

Stellungnahme

der Bundesvereinigung Lebenshilfe e. V.

Zum Regierungsentwurf:

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung (BT- Drucksache 19/8694) vom 25.03.2019 und der Stellungnahme des Bundesrates (BR- Drucksache 101/19) vom 12.04.2019

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe setzt sich seit über 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 am 25. März 2019 vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung im Rechtsausschuss Stellung zu nehmen. Den folgenden Ausführungen liegt zum Großteil die Stellungnahme der Lebenshilfe vom 08. Februar 2019 zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung zugrunde.¹

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. Ziel der rechtlichen Betreuung ist die Erhaltung der Autonomie und Selbstbefähigung der betroffenen Personen. Eine qualitätsvolle Betreuung, die die Selbstbestimmung, Autonomie und Eigenverantwortung der betreuten Person 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 BMJV in Auftrag gegebene Studie zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“² zutage. Ebenso wiesen u. a. die Fachverbände für Menschen mit Behinderung seit mehreren Jahren auf das Defizit und die unzureichende Finanzierung der Betreuungstätigkeit hin.³ 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 Gesetzentwurf der seit mehreren Jahren erhobenen Forderung nach einer dringend gebotenen Erhöhung der

¹ Auf der Internetseite des BMJV abrufbar unter https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Anpassung_betreuerverguetung.html.

² 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.

³ So z. B. die Fachverbände für Menschen mit Behinderung, Unterfinanzierung der Arbeit von Betreuungsvereinen muss beendet werden, 19.09.2014, abrufbar unter https://www.diefachverbaende.de/files/stellungnahmen/2014-09-19-Positionspapier-Betreuungsvereine_Die_Fachverbaende_f%C3%BCr_Menschen_mit_Behinderung.pdf.

Betreuervergütung nachgegangen wird und dies – wie angekündigt – vorgezogen zum interdisziplinären Diskussionsprozess „Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht“ erfolgt. Ferner unterstützt 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 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 noch weitere Anpassungen der Vergütung erfordern. Daher kann die mit dem Gesetzesvorhaben erfolgende Erhöhung der Betreuervergütung nur der Anfang und eine Übergangslösung sein.

Die Bundesvereinigung spricht sich daher für die Erhöhung der Betreuervergütung im vorliegenden Gesetzentwurf aus und fordert diese als ersten Schritt möglichst schnell auf den Weg zu bringen und in Kraft treten zu lassen.

II. Stellungnahme im Einzelnen:

1. Fallpauschalen

§ 4 des Gesetzentwurfs führt ein Fallpauschalensystem ein, welches für unterschiedliche 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 Betreuer⁴ 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

⁴ Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Dokument vorwiegend die männliche Form verwendet, gemeint sind allerdings alle Geschlechter.

kompensieren.⁵ 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 die Realität der Betreuungsvereine nicht umfassend wider.

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 die Betreuung daher nicht an ehrenamtliche Betreuer abgegeben werden kann. So heißt es auch im Regierungsentwurf, dass ein nennenswerter Anteil von Betreuungen nicht abgegeben werden könne, weil z. B. die Betreuung zu aufwendig bzw. schwierig sei.⁶ Diese Betreuungen verbleiben bei den Betreuungsvereinen, sodass die Vereine meist die schwierigeren und aufwändigeren Fälle betreuen und die angedachte Kompensation nicht eintreten kann.

Verdeutlicht werden soll dies daran, dass der Regierungsentwurf ab dem dritten Jahr der Betreuung in der Kategorie C.5.2.1 (andere Wohnform, mittellos) eine Fallpauschale i. H. v. 171,00 Euro vorsieht. Bisher erhält der Betreuer hierfür 154,00 Euro. Die vorgesehene Erhöhung beträgt hier lediglich 11 %. Zwar führt der Regierungsentwurf hierzu aus, dass für diese Fallgruppe eine Anpassung anhand der in der Studie festgestellten Diskrepanz im Zeitaufwand erfolge.⁷ Aber auch diese Vorgabe ist in der Pauschale nicht konsequent umgesetzt. Denn laut der „Zweiten vertiefenden Auswertung der Zeitbudgeterhebung“ vom 20. April 2018 beträgt der Zeitaufwand für mittellose, außerhalb eines Heims lebende Betreute ab dem dritten Jahr 4,4 Stunden.⁸ Bei Beibehaltung der derzeitigen Vergütungshöhe von 44,00 Euro würde sich demnach eine Pauschale i. H. v. 193,60 Euro ergeben. Legt man nun die Prämisse zugrunde, dass ein nennenswerter Anteil von Betreuungen nicht an ehrenamtliche Betreuer abgegeben werden kann, sondern dieser Anteil über das dritte Jahr hinaus bei den Betreuungsvereinen verbleibt, ist zweifelhaft ob die Finanzierungssituation der Betreuungsvereine verbessert wird.

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

⁵ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 14.

⁶ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 20.

⁷ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 27.

⁸ Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Zweite vertiefende Auswertung der Zeitbudgeterhebung unter Berufsbetreuern (2016), auf Anfrage des BMJV, S. 15.

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 könnten.

Es ist fraglich, 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 der Regierungsentwurf mit 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.⁹ Eine Vereinfachung der Erhöhungsmöglichkeit einzuführen ist durchaus begrüßenswert. Denn 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 aber abzuwarten. Denn die Erhöhung der Fallpauschale um einen Prozentsatz – etwa wie im Regierungsentwurf vorgeschlagen, aufgrund der Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung¹⁰ – vernachlässigt einen daneben eventuell gleichfalls gestiegenen Betreuungsaufwand. Dies macht das System intransparent und es besteht die Gefahr, dass nicht beiden Aspekten Rechnung getragen wird.

2. Ermittlung der Fallpauschale

Die Fallpauschale wurde anhand der Stundensätze und der Stundenansätze ermittelt. Dabei orientiert sich der Regierungsentwurf 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.¹¹

⁹ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 15.

¹⁰ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 15.

¹¹ Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, S. 468.

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 ambulanten und stationären Betreuungsangeboten (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 Regierungsentwurf 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.

Der im Regierungsentwurf 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 Regierungsentwurf 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 Regierungsentwurf unter Verweis auf die Studie im vierten Jahr als Bedarf ausweist.¹² Wären der ermittelte Zeitaufwand und

¹² So beträgt der Zeitaufwand im dritten Jahr durchschnittlich 4,0 Stunden und ab dem vierten Jahr 3,5 Stunden, Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 19.

der ermittelte Stundensatz eins-zu-eins in die Fallpauschalen eingeflossen, hätten sich andere Fallpauschalen ergeben.

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 Regierungsentwurf geht 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.¹³

Dieser Annahme ist ausweislich der Studie zwar grundsätzlich zuzustimmen, allerdings trifft die Grundannahme, die mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nun über alle Betreuungsfallgruppen hinweg angewendet werden sollen, 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 den Betreuern durch den Regierungsentwurf in nicht ausreichendem Maße 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

¹³ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 19 f.

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 finanziell abgesichert sein.

Hinsichtlich letzterem führt der Regierungsentwurf aus, dass Dolmetscherkosten ausreichend von der in die Fallpauschale mit eingeflossenen Aufwandspauschale umfasst seien.¹⁴ Bedenkt man jedoch, wie hoch die Kosten eines Dolmetschers sind, erscheint dies für alle Fallpauschalen sehr fragwürdig.¹⁵ 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. In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass der Deutsche Behindertenrat in seinen Kernforderungen zur Reform des Betreuungsrechts ebenso ausführt, dass den Betroffenen im Rahmen der Betreuung der hierfür benötigte kommunikative Hilfebedarf zur Verfügung gestellt werden muss, wie z. B. Gebärdensprachdolmetscher oder Schriftdolmetscher für hörbehinderte und gehörlose Betroffene. Daher muss die Finanzierung dieses vom Betreuer im Rahmen seiner Tätigkeit zu organisierenden Hilfebedarfs gesetzlich sichergestellt sein.

6. Gesonderte Pauschalen

§ 5a des Regierungsentwurfs regelt besondere Pauschalen neben der allgemeinen Vergütung, welche Nachjustierungen für besondere Situationen ermöglichen sollen.¹⁶ 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 % erfolge,¹⁷ wird diesem nicht gerecht. Denn unabhängig von der Vermögenssituation des Betreuten gibt es auch andere

¹⁴ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 18.

¹⁵ Beispielhaft hierfür sei § 9 Abs. 3 JVEG genannt, wonach das Honorar eines Dolmetschers vor Gericht (etc.) 70,00 Euro/Stunde beträgt.

¹⁶ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 20.

¹⁷ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 20.

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 wider. 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 Absätze 2 und 3 des Regierungsentwurfs 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 Gesetzentwurf 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.¹⁸

Dies ist zwar grundsätzlich richtig, blendet aber aus, dass – ebenso das Ergebnis der Studie¹⁹ – 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,

¹⁸ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 30.

¹⁹ Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, S. 472.

dass bei einem Wechsel die Vergütung des neuen Betreuers der Vergütung eines Erstbetreuers entsprechen sollte.²⁰ 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.

8. Kriterium des gewöhnlichen Aufenthalts

a. Änderungen durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG)

Gemäß § 5 Absatz 1 des Regierungsentwurfs 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 Regierungsentwurf berücksichtigt dabei nicht, dass die Frage nach der Wohnform ab 2020 bei Betreuten, die Eingliederungshilfe erhalten, an Relevanz verlieren wird. Aufgrund des BTHG wird es das System mit der Unterscheidung zwischen stationären und ambulanten Betreuungsangeboten nicht mehr geben. Folge dessen ist, dass im Recht der Eingliederungshilfe die Unterstützung volljähriger Menschen mit Behinderung nicht mehr an eine bestimmte Wohnform geknüpft wird, sondern sich am notwendigen individuellen Bedarf ausrichtet.

Aufgrund der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernder Leistungen wird sich der Arbeits- und Zeitaufwand der rechtlichen Betreuung ändern. Der Eingliederungshilfeträger wird ab 2020 für Menschen in Einrichtungen lediglich die Leistungen zur Teilhabe erbringen. Die existenzsichernden Leistungen werden hingegen zukünftig wie bei Menschen ohne Behinderung nach dem SGB XII (bzw. ausnahmsweise nach dem SGB II) erbracht. Hierfür bedarf es jeweils gesonderter rechtlicher Unterstützung bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, die sich nicht mit der erstmaligen Antragstellung überholen.

Dass der Betreute alle Leistungen weiterhin in einer gemeinschaftlichen Wohnform (bisher: stationäre Einrichtung) in Anspruch nehmen kann, ist noch keine Aussage darüber, welche Maßnahmen im Vorfeld, währenddessen oder danach unternommen werden müssen. Ab 2020 erhalten auch Menschen mit Behinderung, die bisher in einer „stationären Wohneinrichtung“ leben, den Regelsatz und die Kosten der Unterkunft direkt ausgezahlt. Sie müssen davon sowohl ihren Lebensunterhalt bestreiten, als auch die „Wohnkosten“ in der Wohneinrichtung zahlen. Aufgrund der Direktauszahlung muss der rechtliche Betreuer hier nunmehr ein Auge darauf haben und die Zu- und Abflüsse des Geldes mit dem Betreuten besprechen. Richtig ist zwar, dass der Wohn- und Betreuungsvertrag im Idealfall nur einmal geschlossen werden muss. Jedoch gehört es auch dazu, zu kontrollieren, ob der Leistungserbringer seinen vertraglichen Pflichten in Bezug auf Wohnen,

²⁰ Studie zur Qualität in der rechtlichen Betreuung, Handlungsempfehlung 52, S. 594.

Verpflegung etc. nachkommt. Gleiches gilt in Bezug auf die Fachleistungen. Auch hier gilt es zu kontrollieren und ggf. zu agieren, wenn die Vertragspflichten nicht eingehalten werden.

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 Regierungsentwurfs („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.

b. Anknüpfung an Wohnsetting aufheben

Auch wenn der Bundesgerichtshof (BGH) in seinem Beschluss vom 23. Januar 2008 – Az: XII ZB 176/07 zur Auslegung des Heimbegriffs Stellung bezogen hat, deckt sich dies und die in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Regierungsentwurfs vorgenommene Gleichstellung ambulant betreuter Wohnformen mit stationären Einrichtungen nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten. Insbesondere nimmt der BGH in der Entscheidung keine eigene Analyse dahingehend vor, ob der Anknüpfungspunkt des Wohnortes dem Grunde nach überzeugt.

Daher ist zu überlegen, ob angesichts der aktuellen Diskussionen und der Aufweichung der Wohnformen an einer betreuungsvergütungsrechtlichen Differenzierung festgehalten werden sollte. Mittelpunkt des anstehenden Reformprozesses zum Betreuungsrecht ist die Stärkung der Selbstbestimmung und Autonomie der betreuten Personen. Dies wird auch in den stationären, diesen gleichgestellten und den ambulanten Einrichtungen zukünftig mehr Zeit und einen größeren Betreuungsaufwand erfordern.

aa. Grenzen zwischen sozialer und rechtlicher Betreuung verschwimmen

Die Annahme, der rechtliche Betreuer werde durch eine bestimmte Wohnform mit einem professionellen Organisationsapparat über Gebühr entlastet, ist fragwürdig, da sie den Eindruck erweckt, derartige Einrichtungen übernehmen aufgrund der Komplettversorgung die Aufgaben der rechtlichen Betreuung. Denkt man diese Sichtweise konsequent fort, müsste es für Einwohner stationärer bzw. dieser gleichgestellter Einrichtungen überhaupt keine rechtliche Betreuung mehr geben.

Stattdessen bezieht sich weder eine Komplettversorgung noch eine tatsächliche Betreuung auf die rechtliche Betreuung. Insofern darf die Grenze zwischen sozialer und rechtlicher Betreuung nicht verschwimmen und die Kontrolle der sozialen Assistenz nicht allein dem Sozialbereich überlassen bleiben. Auch hier muss der Betreuer ggf. eingreifen und der Betreute mit Unterstützung des Betreuers die entsprechenden Maßnahmen ergreifen.

bb. Betreuungsaufwand sinkt nicht zwangsläufig

Das Wohnsetting und die Übernahme einer Komplettversorgung sagen noch nichts über den rechtlichen Betreuungsaufwand. Besonders deutlich wird dies, wenn man sich die Aufgabenkreise anschaut. Hat der Betreuer jeweils lediglich den Aufgabenkreis „Behördenangelegenheiten“, dürfte sich dieser je nach Wohnform nicht unterscheiden.

Gleiches gilt für die Vermögenssorge. So muss auch in einer stationären bzw. dieser gleichgestellten Einrichtung die Auszahlung eines Barbetrags auf das Verwahrkonto der Einrichtung vom Betreuer vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang übernehmen die stationären Einrichtungen auch nicht immer und zwangsläufig die Auszahlung an die betreute Person. Zudem muss auch der Betreuer die Auszahlung von dem Verwahrkonto an die betreute Person kontrollieren. Des Weiteren möchten stationäre bzw. diesen gleichgestellte Einrichtungen auf dem Verwahrkonto nicht viel Geld „lagern“. Bei Betreuten mit etwas größerem Vermögen muss der rechtliche Betreuer demnach weiterhin das Konto führen, verwalten und kontrollieren. Dies gilt insbesondere bei älteren Menschen, die eine nicht unerhebliche Rente beziehen. Darüber hinaus müssen auch die Ein- und Abgänge auf dem Verwahrkonto der Einrichtung vom rechtlichen Betreuer überwacht werden, sodass er die Auszüge kontrollieren und sie zum Gegenstand seiner jährlichen Rechnungslegung machen muss. Das Einzige, was sich der rechtliche Betreuer demnach „spart“, ist im Zweifel die direkte Auszahlung des Geldes an den Betreuten; nicht aber die hierfür notwendigen Schritte vorher und hinterher. Im Rahmen der Betreuungsrechtsreform wird zudem mehr Selbstbestimmung gefordert. Dies dürfte auch im stationären bzw. diesem gleichgestellten Kontext dazu führen, dass betreute Personen vermehrt über eigene Konten verfügen werden.

Im Bereich der Gesundheitsvorsorge ist der Aufwand zwischen ambulantem Wohnsetting und stationärer Einrichtungen marginal bis nicht vorhanden. Gerade im zuletzt genannten Fall ist der Aufgabenkreis „Gesundheitsvorsorge“ meist mit einem Einwilligungsvorbehalt verbunden und die Wahrscheinlichkeit, dass der Betreuer zu unterbringungsähnlichen Maßnahmen herangezogen wird, weitaus größer als im ambulanten Kontext.

cc. Kritik anderer Akteure

Eine Differenzierung nach Wohnformen sehen auch andere Akteure kritisch:

So sieht z. B. der Deutsche Landkreistag in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung eine solche Anknüpfung als nicht mehr zeitgemäß an:

„Zugleich weisen die Rückmeldungen der Praxis nicht so deutlich darauf hin, dass die Wohnform betreuter Menschen einen maßgeblichen Einfluss auf den Zeitaufwand der Betreuung hätte. Zu überlegen wäre daher,

von der Unterscheidung nach der Wohnform abzusehen und eine mittlere Fallpauschale unbeschadet der Wohnform anzusetzen.²¹

Der Bundesverband für körper- und mehrfachbehinderte Menschen e. V. (bvkm) will aus diesem Grund und, um langwierige Auseinandersetzungen über die formale Einordnung der Wohnsituation des Betreuten zu vermeiden, die Differenzierung in Wohnformen ganz aufgeben und auf die Höhe der Pauschalen für andere Wohnformen anheben. So heißt es in der Stellungnahme des bvkm:

„Der bvkm plädiert [...] dafür, die Pauschalen für bisherige stationäre Einrichtungen oder diesen gleichgestellte ambulant betreute Wohnformen auf die Höhe der Pauschalen für andere Wohnformen anzuheben.“²²

c. Aufhebung der Gleichstellung

Aus den vorgenannten und den folgenden Gründen sollte aber zumindest nicht – wie in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Regierungsentwurfs vorgesehen – der Begriff der stationären Einrichtungen auf weitere ambulante Wohnformen ausgedehnt werden. Auch diese Forderung kritisiert im Kern die Anknüpfung an ein bestimmtes Wohnsetting.

aa. Kriterien der Gleichstellung nicht überzeugend

Die in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Regierungsentwurfs vorgenommene Gleichstellung lässt den individuellen Bedarf der betreuten Person unberücksichtigt. Sie stellt u. a. darauf ab, dass die nicht frei wählbaren Pflege- und Betreuungsleistungen in einem ambulanten Wohnsetting, das nun betreuervergütungsrechtlich gleichgestellt werden soll, immer den Bedarf der betreuten Person decken. Die Praxis berichtet hier aber, dass z. B. die vorgehaltenen Hilfsmittel den Bedürfnissen des Einzelnen nicht gerecht werden und die betreute Person somit Unterstützung bei der Anschaffung individueller Hilfsmittel benötigt.

Ebenso wenig überzeugt das Vorhandensein einer Rund-um-die-Uhr-Versorgung als Argument für die Gleichstellung. So dürften z. B. auch ambulante Pflegedienste über einen 24h-Dienst verfügen.

Bei ambulant betreuten Personen mit Komplettversorgung ist wie bei Personen, die in einer eigenen Wohnung leben, ein gesondertes Mietverhältnis erforderlich, aus welchem Rechte und Pflichten wahrzunehmen sind, die den Aufwand des rechtlichen Betreuers – wie im Gesetzentwurf angenommen – nicht reduzieren. Gleichsam sind bei der Pflege eigenständige Anträge z. B. auf wohnumfeldverbessernde Maßnahmen zu stellen, da ambulante Wohnformen auch mit Rund-um-die-Uhr-Versorgung dies nicht zwangsläufig vorhalten.

²¹ Die Stellungnahme ist auf der Internetseite des BMJV abrufbar unter https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Anpassung_betreuerverguetung.html.

²² Die Stellungnahme ist auf der Internetseite des BMJV abrufbar unter https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Anpassung_betreuerverguetung.html.

bb. Streit um vergleichbare gleichgestellte Einrichtungen wird neu entfacht

Weiterhin wird durch die Formulierung in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Regierungsentwurfs der alte Streit, wann und inwiefern es sich um eine mit der stationären Einrichtung vergleichbare Wohnform handelt, wieder neu heraufbeschworen und der individuelle Einzelfall bleibt unberücksichtigt. Hierbei sei darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber im Jahre 2005 bereits bewusst davon abgesehen hat, die Formulierung „in einem Pflegeheim *oder einer vergleichbaren Einrichtung*“ im Gesetz aufzunehmen. Wahrscheinlich, um den Gerichten die Mühe ersparen zu wollen, im Einzelfall eine „Vergleichbarkeit“ der konkreten Wohnsituation eines Betreuten prüfen zu müssen (BGH, Beschluss vom 23.01.2008 – Az: XII ZB 176/07).

Dieses Problem dürfte nun erneut entstehen. Insbesondere weil im Zuge des BTHG nicht auszuschließen ist, dass sich die Strukturen, insbesondere im Bereich Wohnen noch weiter verändern und entwickeln werden, sodass auch eine stationäre Einrichtung zukünftig nicht immer eine Komplettversorgung anbieten wird. Folge dessen ist, dass aufgrund des BTHG zukünftig kaum noch eine Differenzierung möglich sein wird.

cc. Keine Befreiung von Kontrollaufgaben

Ebenso verfügen auch der ambulante Dienst und die Behindertenhilfe über professionelle Pflegekräfte und Kontrollmechanismen. Daher kann die Begründung, der rechtliche Betreuer werde in einem dem stationären gleichgestellten Kontext hiervon befreit, nicht überzeugen.

Zudem machen auch die heimaufsichtsrechtlichen Vorschriften deutlich, dass es zwischen stationären und diesen gleichgestellten Einrichtungen unter dem Blickwinkel der staatlichen Heimaufsicht einen Unterschied gibt, der es nicht rechtfertigt, diese Wohnsettings vergütungsrechtlich gleich zu behandeln. Denn die den stationären gleichgestellten Wohnformen unterliegen gerade nicht der gleichen umfassenden Heimaufsicht wie stationäre Einrichtungen, vgl. hierzu nur § 3 ThürWTG, §§ 15 f. ThürWTG. Hier entsteht also eine Kontrollücke, die den Aufwand des rechtlichen Betreuers ebenso erhöhen kann. In diese Richtung tendiert auch die Entscheidung des BGH vom 28. November 2018 – Az.: XII ZB 517/17. Danach spricht die landesrechtliche Einordnung einer Einrichtung nicht zwangsläufig schon für die vergütungsrechtliche Zuordnung.

dd. Kritik anderer Akteure

In diesem Zusammenhang kritisiert auch der Deutsche Landkreistag in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMJV eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung die in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Referentenwurfs vorgesehene Gleichstellung:

„Bei der Vergütung ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass mit der Ausweitung der Wohnformen mit permanenter Präsenz professioneller Pflege- oder Betreuungskräfte (über die bisherigen stationären

Einrichtungen hinaus) eine faktische Verkürzung der Vergütungen durch die Hintertür vorgenommen wird. [...].²³

Gleiches gilt für den bVkm:

„Darüber hinaus eröffnet § 5 Abs. 3 weitere zeitaufwändige Auseinandersetzungen mit den Betreuungsgerichten über die formale Einordnung der Wohnsituation von Betreuten, da in der Praxis Wohnformen existieren, die nicht eindeutig einer gemeinschaftlichen Wohnform oder dem ambulant betreuten Wohnen zugeordnet werden können.“²⁴

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe vertritt die Ansicht, dass eine Vergütungs differenzierung auf Grund der Anknüpfung an ein bestimmtes Wohnsetting nicht mehr zeitgemäß ist und überwunden werden sollte. Zumindest jedoch sollte der Begriff der stationären Einrichtung nicht, wie in § 5 Absatz 3 Satz 3 des Regierungsentwurfs vorgesehen, auch noch auf weitere ambulant betreute Wohnformen ausgedehnt werden.

9. Qualifikationsstufen und Begrifflichkeiten

Der Regierungsentwurf 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 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.²⁵ 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

²³ Die Stellungnahme ist auf der Internetseite des BMJV abrufbar unter https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Anpassung_betreuerverguetung.html.

²⁴ Die Stellungnahme ist auf der Internetseite des BMJV abrufbar unter https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Anpassung_betreuerverguetung.html.

²⁵ Deinert/Lütgens, Die Vergütung des Betreuers, 2008, Rn. 518.

Überarbeitung der Betreuervergütung mitgedacht werden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach dem Regierungsentwurf Dolmetscherkosten weder eine zusätzliche Pauschale auslösen, noch generell durch die Fallpauschale abgegolten sind.

10. Ausreichende Finanzierung der Betreuungsvereine durch Erhöhung nicht gesichert

Mit dem vorgelegten Regierungsentwurf 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.

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 der Mitarbeiter steigt. Beschäftigten Betreuungsvereine also Teilzeitkräfte, reicht der im Gesetzentwurf dargestellte Stundensatz nicht aus, um die Kosten einer Teilzeitstelle zu refinanzieren.²⁶

Der Regierungsentwurf 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.²⁷ Aus der Praxis wird jedoch berichtet, dass die in Ansatz gebrachten 4 % nicht auskömmlich seien. Auch die im Regierungsentwurf angesprochene Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) geht bei der Berechnung der Kosten eines Arbeitsplatzes von Overheadkosten i. H. v. 20 % aus.²⁸ Vor diesem Hintergrund sind die Kritik des Bundesrates, 4 % Overheadkosten überhaupt in Ansatz zu bringen und auch die Ausführungen, wonach ein Aufschlag für Gemeinkosten nicht erforderlich sei,²⁹ abzulehnen. Bei den in den Overheadkosten mit enthaltenen Gemeinkosten handelt es sich v. a. um Kosten, die mit der Betreuung direkt zusammenhängen und gerade nicht der Querschnittsarbeit zugerechnet werden können. So stellt die Aufsicht über die Mitarbeiter z. B. einen Ausgleich dafür dar, dass die Vereinsbetreuer von bestimmten Kontrollen durch das Betreuungsgericht befreit sind. Demnach wird die grundsätzlich vom Gericht wahrzunehmende Kontrollaufgabe auf den Verein übertragen.

²⁶ So beträgt der Stundensatz eines/r Mitarbeiter*in mit 30 Stunden ca. 53,44 Euro, mit 20 Stunden ca. 57,67 Euro.

²⁷ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 17.

²⁸ KGSt, Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018), S. 14.

²⁹ BR-Drucks. 101/19, S. 5.

Gleiches gilt für die Sachkosten, welche i. H. v. 7.810,00 Euro pro Vollzeitstelle in Ansatz gebracht werden. Der Abzug von 1.890,00 Euro, mit der Begründung, dass die Kosten bereits in der Aufwandsentschädigung enthalten seien, ist nicht nachvollziehbar. Die hier in Abzug gebrachten Sachkosten werden durch die Aufwandsentschädigung nicht abgegolten. Daher ist der Ansicht des Bundesrates, wonach die Sachkosten im Übrigen recht großzügig bemessen seien,³⁰ nicht zuzustimmen.

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.³¹ 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 Vergütungskategorie 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. Im 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.

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.³² Vor dem Hintergrund, dass nach dem derzeitigen Regelungsvorschlag mit einer Anpassung der Vergütung frühestens im Jahr 2025 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.

³⁰ BR-Drucks. 101/19, S. 6.

³¹ Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 18.

³² Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 17.

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.³³ 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 Gesetzentwurf den TVöD bei der Ermittlung der Fallpauschalen zugrunde gelegt hat. Berücksichtigt die Betreuervergütung die Tarifentwicklungen aber 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 Regierungsentwurfs, wonach das Gesetz über einen Zeitraum von vier Jahren, insbesondere im Hinblick auf die Angemessenheit der festgesetzten Fallpauschalen evaluiert werden soll und das BMJV bis zum 31. Dezember 2024 einen Bericht über die Ergebnisse der Evaluierung veröffentlichen muss, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Die vorgesehene Regelung greift aber zu kurz. Zwar führt die Begründung zu Artikel 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- 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 Regierungsentwurfs legt zudem die Rechtsfolgen der Evaluation nicht fest. Die Wirkung der Evaluation kann daher verpuffen, wenn der Gesetzgeber nicht verpflichtet wird, entsprechende Konsequenzen aus dem Bericht des BMJV zu ziehen.

³³ So die Argumentation im Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 25.03.2019 (BT-Drucks. 19/8694), S. 17.

In diesem Zusammenhang teilt die Bundesvereinigung Lebenshilfe die vom Bundesrat vorgetragene Bedenken hinsichtlich des Evaluierungszeitraums nicht.³⁴ Vielmehr ermöglicht die vorgesehene Evaluierung über vier Jahre gerade auch, dass die sich aus der parallel hierzu laufenden Reform des Betreuungsrechts ergebenden Änderungen einbezogen und die Betreuervergütung hieran angepasst werden kann. Des Weiteren könnten die sich aus diesem Reformprozess möglicherweise ergebenden Änderungen auch nicht konsequent umgesetzt und die Ziele des Betreuungsreformprozesses unterbunden werden, wenn nicht auch der äußere Rahmen so schnell wie möglich angepasst wird. Insofern sollte auch nach 2024 ein weiterer Evaluierungszeitraum eingeführt werden.

Diesbezüglich ist die Einführung von Befugnissen und Kompetenzen zur Prüfung der Angemessenheit durch zuständige Behörden, um eine Evaluierung zu ermöglichen, grundsätzlich wünschenswert. Allerdings lässt sich Qualität nicht – wie in der Stellungnahme des Bundesrates angeklungen – an Organisations- und Buchführungsprüfungen messen.³⁵ Nicht berücksichtigt werden hierbei nämlich die fachlichen Kenntnisse, die Selbstbestimmung der Betroffenen und der Aufwand, der mit der Verwirklichung dieser einhergeht. Daher sind die vom Bundesrat vorgeschlagenen Mittel zur Erreichung des Ziels „Evaluierung der Angemessenheit der Betreuervergütung“ zweifelhaft.

13. Inkrafttreten, Übergangsregelung

Die Bundesvereinigung Lebenshilfe begrüßt die in Artikel 4 des Regierungsentwurfs enthaltene Regelung zum Inkrafttreten und teilt die Bedenken des Bundesrates in diesem Zusammenhang nicht.³⁶ Stattdessen ist zur Sicherung der wertvollen Arbeit der Betreuungsvereine eine zügige und praktikable Umsetzung der Erhöhung der Betreuervergütung geboten.

Daher begrüßt die Bundesvereinigung Lebenshilfe auch die in § 12 des Regierungsentwurfs vorgesehene Übergangsregelung, welche eine unkomplizierte Umstellung ermöglicht.

14. 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.

³⁴ Siehe hierzu BR-Drucks. 101/19, S. 4.

³⁵ BR-Drucks. 101/19, S. 2 f.

³⁶ Siehe hierzu BR-Drucks. 101/19, S. 4 f.