

Chronologie der Betreuer/innenvergütung

Peter Winterstein

Entwicklung der Vergütung im Vormundschafts- und Pflegschaftsrecht

Ursprüngliche Regelungen des BGB

Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) sah ab seinem Inkrafttreten am 1.1.1900 in den §§ 1835, 1836 BGB für Vormünder und Gebrechlichkeitspfleger ausdrücklich keine Vergütungsansprüche vor. In § 1836 BGB war in Absatz 1 Satz 1 Unentgeltlichkeit als Regelfall vorgeschrieben:

- » Die Vormundschaft wird unentgeltlich geführt. Das Vormundschaftsgericht kann jedoch dem Vormund und aus besonderen Gründen auch dem Gegenvormund eine angemessene Vergütung bewilligen. Die Bewilligung soll nur erfolgen, wenn das Vermögen des Mündels sowie der Umfang und die Bedeutung der vormundschaftlichen Geschäfte es rechtfertigen. «

Mittellose Mündel oder Pfleglinge hatten nur einen Anspruch auf einen ehrenamtlichen Vormund oder auf einen Amtsvormund. Selbst Ansprüche auf Ersatz von Aufwendungen bestanden nicht, auch nicht gegen die Staatskasse.

Ansprüche für berufliche Dienste konnten sich aus § 1835 BGB ergeben und richteten sich nur gegen Mündel oder Pfleglinge, die über ein entsprechendes Vermögen verfügten.

Entwicklung bis zum Betreuungsgesetz

Dieser Rechtszustand blieb bis 1970 unverändert. Das Nichtehelichen-gesetz vom 19.08.1969 (NEhelG) brachte zivilrechtlich eine weitgehende Gleichstellung nicht ehelich geborener Kinder mit ehelich geborenen

Kindern. Es war trotz verschiedener Urteile und Mahnungen des Bundesverfassungsgerichts lange nicht im Bundestag zustande gekommen. Mit dem NEhelG wurde zum 01.07.1970 in § 1835 BGB ein neuer Absatz 3 eingefügt, wonach bei Mittellosigkeit des Mündels der Einzelvormund einen Anspruch auf Ersatz seiner Aufwendungen gegen die Staatskasse hat. Amtsvormünder und Vormundschaftsvereine waren von solchen Ansprüchen ausgeschlossen. Ihre Stellung wurde aber durch Änderungen im Jugendwohlfahrtsgesetz gestärkt.

In München und an einigen anderen Orten entwickelte sich eine lokale Praxis, wonach Rechtsanwälte eine Reihe von Vormundschaften und Gebrechlichkeitspflegschaften – die im süddeutschen Raum fast vollständig Entmündigung und Vormundschaft verdrängten – übernahmen. Grund war die Schwierigkeit, ausreichend geeignete Vormünder und Pfleger/innen zu finden. Auch die Kommunen sahen sich außerstande, genügend Amtsvormünder zu stellen. Bei der Bestellung der Anwälte wurde darauf geachtet, dass neben lukrativen großen Vermögensverwaltungen auch mittellose Personen »mitverwaltet« wurden und so in einer Art Mischkalkulation (»Zuckerl und Zitronen«) nicht zu findende ehrenamtliche Vormünder und Pfleger/innen durch berufliche ersetzt wurden.

Münchener Rechtsanwälte/innen erhoben 1975 und 1976 Verfassungsbeschwerden, die sich einerseits dagegen richteten, dass sie keine Vergütung bewilligt bekamen, und andererseits, dass sie nur Kleinaufwendungen wie Porto und etwaige Fahrtkosten ersetzt bekamen. Ihre Verfassungsbeschwerden hatten 1980 schließlich teilweise Erfolg.

Am 01.07.1980 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 54, 251 ff.), dass zwar grundsätzlich die Vormundschaft als unentgeltliches Ehrenamt ausgestaltet werden dürfe, dass aber nicht verlangt werden dürfe, dass berufliche Inanspruchnahme ohne Ausgleich erfolge. Der Leitsatz 2 lautet:

- » 2. Werden einem Staatsbürger (hier: einem Rechtsanwalt) in großem Umfang Vormundschaften und Pflegschaften über mittellose Personen übertragen und kann dieser die damit verbundenen Aufgaben nur als Teil seiner Berufsausübung wahrnehmen, so sind in verfassungskonformer Auslegung des § 1835 II, III BGB als Aufwendungen auch Zeitaufwand und anteilige Bürokosten zu erstatten. «

Das Bundesverfassungsgericht verneinte also zwar formal einen Vergütungsanspruch, legte den Gerichten zur Bemessung des Anspruches

auf Erstattung des Zeitaufwands nahe, sich an den Stundensätzen der Sachverständigenentschädigung zu orientieren. In der Folgezeit wurden dann auch Stundensätze für Rechtsanwält/innen entsprechend bewilligt.

In einigen Städten entstanden spezialisierte Rechtsanwaltspraxen, die auch Sozialarbeiter/innen und anderes Fachpersonal beschäftigten.

Besonders in Nordrhein-Westfalen wurden von kirchlichen und anderen gemeinnützigen Trägern mit Zuschüssen der Kommunen finanzierte Vormundschaftsvereine als Institution zum Vormund oder Pfleger bestellt. Sie beschäftigten Angestellte, meist Sozialarbeiter/innen, denen sie die Aufgaben übertrugen, unter anderem ehrenamtliche Vormünder und Pfleger/innen zu gewinnen und zu unterstützen.

Die Betreuer- und Vormündervergütung ab 1992

Entwicklung der Vergütung beruflicher Betreuung ab 01.01.1992 bis 2003

Gesetzeslage durch das Betreuungsgesetz

Mit dem Betreuungsgesetz (BtG) wurde ab 01.01.1992 – dem Regierungsentwurf vom 01.02.1989 (BtDrs. 11/4528 S. 14, S. 110) folgend – in § 1836 Abs. 2 BGB die Vergütung beruflicher Betreuung und Vormundschaft erstmals geregelt. Dabei handelte es sich um die gesetzgeberische Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 01.07.1980.

Entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts waren den berufsmäßigen Vormündern und Gebrechlichkeitspfleger/innen bis Ende 1991 bei mittellosen Betroffenen ein Mindestsatz von 40 DM gezahlt worden – orientiert an der Entschädigung von Sachverständigen. Das BtG nahm für die Stundensätze auf den Höchstbetrag für die Entschädigung von Zeugen (20 DM) Bezug, da erwartet wurde, dass auch andere Berufsgruppen als Rechtsanwält/innen nunmehr berufsmäßig tätig werden würden und daher eine Orientierung an den höheren Entschädigungen für Sachverständige als Mindestsatz nicht gerechtfertigt sei.

§ 1836 Abs. 2 BGB sah also eine Grundvergütung von mindestens 20 DM je Stunde vor. Diese konnte abhängig von den jeweiligen Einzelfällen bis zum Dreifachen (60 DM) erhöht werden, wenn besondere Fachkenntnisse erforderlich waren oder die Fallarbeit mit besonderen Schwierigkeiten verbunden war.

Weiterhin war eine Erhöhung bis zum Fünffachen, also 100 DM, vorgesehen, wenn im Einzelfall Umstände hinzutraten, die die Besorgung bestimmter Angelegenheiten außergewöhnlich erschwerten. Bei Vermögenden galten diese Stundensatzbegrenzungen nicht, sodass es hier bei Rechtsanwält/innen auch zu einem Stundensatz von 300 DM kommen konnte (z. B. OLG Schleswig FamRZ 1995, 46).

Ab 01.01.1992 galt also für besondere Fälle ein Höchststundensatz, der umgerechnet 51,13 EUR betrug. 1994 wurden die Stundensätze durch Erhöhungen bei der Zeugen- und Sachverständigenentschädigung auf 25 DM bis 125 DM (63,91 EUR) erhöht. In den »neuen Ländern« waren die Stundensätze zunächst 20 Prozent, später um 10 Prozent abgesenkt. Erst ab 01.07.2004 galten in Ost und West gleiche Stundensätze.

Praxis

In den Jahren ab 1992 entwickelten sich in puncto Höhe der abrechenbaren Zeiten außerordentlich viele interdisziplinäre Streitigkeiten, z. T. ging es um Minuten (die berühmte Tasse Kaffee: für Sozialarbeiter/innen die vertrauensbildende Maßnahme, die zur Vorbereitung einer vom Betreuten zu fällenden Entscheidung dient, für Rechtspfleger/innen Freizeitvergnügen der Betreuer/innen ohne rechtlichen Bezug). Daneben tat sich die Justiz auch mit den Kriterien zur Höhe der Stundensätze schwer, weil bei Vereinsmitarbeiter/innen z. T. unterstellt wurde, dass die Wohlfahrtsverbände die Arbeit sowieso anderweitig bezahlt bekämen.

Auch gab es keine einheitliche Rechtsprechung zur Frage der Umsatzsteuer. In manchen Landgerichtsbezirken wurde sie extra ausgewiesen, in anderen wurde sie »als im Stundensatz enthalten« behandelt, mit der Konsequenz, dass in etlichen Landgerichtsbezirken der Mindeststundensatz von 20 bzw. 25 DM inklusive Steuer ausgewiesen wurde, sodass netto unterhalb der Mindeststundensätze bezahlt wurde. Da der Rechtsweg nach dem ZSEG (Zeugen- und Sachverständigenentschädigungsgesetz) in der Beschwerdeinstanz bei den Landgerichten endete,

gab es keine Vereinheitlichung durch die Oberlandesgerichte und schon gar keine Vereinheitlichung auf Bundesebene.

Besonders in den »neuen Ländern« Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen wurden die kommunalen sozialen Dienste stark abgebaut. Gleichzeitig konfrontierte man den/die einzelne/n Bürger/in mit vielen komplexen Anforderungen bei Antragstellungen für soziale Leistungen. Arbeitslosigkeit, ein in DDR-Zeiten weitgehend unbekanntes Phänomen, und ihre Folgen führten zu hohem Unterstützungsbedarf, weil viele Menschen ohne Hilfe völlig überfordert waren. In nicht geringem Maße füllte das System der rechtlichen Betreuung die Lücken der fehlenden (kommunalen) sozialen Hilfen.

Die Verrechtlichung der Arzt-Patienten-Beziehung bei medizinischen Behandlungen, eine Folge der Rechtsprechung zur Haftung bei ärztlichen Behandlungsfehlern, führte zu neuen Betreuer/innen-Bestellungen. Grund war, dass die Rechtsprechung bei zweifelhafter Einwilligungsfähigkeit eines Patienten/einer Patientin nicht mehr die paternalistische Fürsorge durch den Arzt/die Ärztin als Legitimation akzeptierte, sondern die Sicherung der Selbstbestimmung des Patienten/der Patientin (erforderlichenfalls über eine/n vom Gericht bestellte/n Vertreter/in) verlangte. Auch dies führte zu einer starken Zunahme der Betreuer/innen-Bestellungen.

Erste Reform durch das Betreuungsrechtsänderungsgesetz

Neuregelung im BGB und Schaffung des Berufsvormündervergütungsgesetzes

Ab November 1996 wurde daher das Gesetzgebungsverfahren zum (ersten) Betreuungsrechtsänderungsgesetz betrieben, dass die Fallzahlen und die Kosten für die Justiz begrenzen sollte. Klargestellt wurde, dass es nicht um soziale, sondern um rechtliche Betreuung geht. Zudem sollten durch Einführung von drei festen Berufsqualifikationsklassen (Berufsbetreuer/in ohne nutzbare Fachkenntnisse, Berufsbetreuer/in mit nutzbaren Fachkenntnissen vergleichbar einer Lehre, Berufsbetreuer/in mit nutzbaren Fachkenntnissen vergleichbar einem Hochschulabschluss) mit festen, aber unterschiedlichen Stundensätzen (35 DM, 45 DM und 60 DM), Streit vermieden und Kosten gespart werden. Der

Vorschlag der Bundesregierung im Regierungsentwurf, bei besonderen Anforderungen eine Erhöhungsmöglichkeit um 15 DM je Stunde vorzusehen, entfiel auf Wunsch des Bundesrates. Die Stundensätze waren damit in ihrem Niveau deutlich abgesenkt worden, um Kosten des Justizfiskus zu sparen.

Das Berufsvormündervergütungsgesetz ist als Art. 2a des Betreuungsrechtsänderungsgesetzes vom 25. Juni 1998 (BGBl I S. 1580, 1586) am 01.01.1999 in Kraft getreten. Ab 01.01.2002 sind die Beträge auf 18, 23 und 31 EUR umgestellt worden (Art. 29 des Gesetzes vom 13. Dezember 2001 BGBl I S. 3574).

Nach § 1836b Satz 1 BGB war es ab 1.1.1999 auch möglich, bei vorhersehbarem Aufwand einen Festbetrag als Vergütung festzusetzen, wenn die Ausschöpfung der vorgesehenen Zeit durch den Betreuer gewährleistet sei. Damit ließ sich für Betreuer/innen die umfangreiche Dokumentation des Aufwands und für die Gerichte die oft vergebliche Kontrolle der Darlegungen ersparen. Andererseits konnten die Gerichte auch die abrechenbare Zeit von vornherein begrenzen.

Das Betreuungsrechtsänderungsgesetz war ein tiefer Einschnitt in die Praxis, weil berufliche Betreuer/innen bis dahin mit vielen verschiedenen Ausbildungen und Qualifikationen als Berufsbetreuer/innen bestellt worden waren, vor allem, um den wachsenden Bedarf zu decken und ohne einzelne Berufsbetreuer/innen mit zu hohen Fallzahlen zu belasten. Auch hier hatte sich keine einheitliche Rechtsprechung entwickelt. In vielen Gerichtssprengeln wurde eine Fallzahl von bis zu 40 als Orientierung gewählt, in anderen Gegenden wurde schon ab 30 nicht mehr bestellt. Aber es gab auch etliche Gerichte, die sich nicht für Fallzahlen interessierten. Die Pauschalierung nach § 1836b BGB wurde in der Praxis in weniger als zehn Prozent der Verfahren angewendet, obwohl sie erhebliches Potenzial hatte, Aufwand und Streitigkeiten zu vermeiden. Um den langjährigen Berufsinhaber/innen gerecht zu werden, die von ihrer Ausbildung her nach der neuen Gesetzeslage in die Eingangsstufe »ohne nutzbare Fachkenntnisse« einzustufen gewesen wären, wurden die Länder ermächtigt, durch Landesrecht Ausbildungs- und Prüfungsordnungen zu erlassen. Diese erlaubten nach drei bzw. fünf Jahren Berufserfahrung, nach entsprechender (berufsbegleitender) Zusatzausbildung sowie einer Prüfung die Einstufung in eine höhere Berufsqualifikationsklasse. Nicht alle Länder haben von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mussten jedoch alle

gesetzliche Regelungen schaffen, die in einem anderen Bundesland abgelegte Prüfung anerkennen.

In der Praxis wurde mit der Neuregelung zwar etwas mehr Klarheit zu den Stundensätzen erzielt, aber der Streit um die abrechnungsfähige Zeit ging weiter. Ob eine Handlung, insbesondere ein Gespräch mit dem betroffenen Menschen, für die »rechtliche Betreuung« erforderlich war oder überflüssig, wurde in vielen Einzelfällen ausgetritten. Zum Teil fielen Entscheidungen, dass mit Bewohner/innen in Einrichtungen keinesfalls durchschnittlich mehr als einmal monatlich ein persönliches Gespräch erforderlich sei. Etliche Rechtspfleger/innen der Gerichte und berufliche Betreuer/innen wandten nach wie vor erhebliche Teile ihrer Arbeitszeiten für Auseinandersetzungen um die Erforderlichkeit der geltend gemachten Zeiten auf.

Rechtstatsächliche Untersuchung der Praxis

Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag des Bundesjustizministeriums durch das Institut für Sozialforschung in Köln¹ erbrachte durch die Auswertung von 2.888 Betreuungsverfahrensakten aus dem Jahr 2000 eine Vielzahl von Daten zur sozialen und gesundheitlichen Situation der Betreuten und anhand von 1.808 Akten zum Zeitaufwand für diese Betreuungen. Es wurde u. a. untersucht, inwieweit die erforderliche Zeit für die rechtliche Betreuung von der diagnostizierten Erkrankung oder Behinderung, dem Aufenthaltsort, der Dauer der Betreuung oder dem Alter der betroffenen Menschen abhängt. Daneben wurden eine Reihe Daten zu ihrer familiären und sozialen Situation, zur Praxis der gerichtlichen und behördlichen Verfahren und zur Querschnittstätigkeit der Betreuungsvereine erhoben. Den Schwerpunkt bildete die Untersuchung der berufsmäßig geführten Betreuungen, die damals etwa 30 Prozent Anteil an allen Verfahren hatten.

Arbeitsgruppe »Betreuungsrecht«

Diese Erhebungen wurden Grundlage der Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Betreuungsrecht«, die 2001 von der Justizministerkonferenz den Auftrag erhalten hatte, »konkrete Lösungsvorschläge zu Änderungen

¹ SELLIN, Christine/ENGELS, Dietrich: Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung, Bundesanzeigerverlag Köln 2003.

des Betreuungsrechts zu erarbeiten, die dazu beitragen, die Zahl der Betreuungsfälle zu reduzieren, fehlgeleitete Ressourcen im Interesse der eigentlichen Betreuungsarbeit zu bündeln und die Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen auf das Notwendige zu beschränken«. 2002 wurde der Auftrag erweitert, auch Handlungsempfehlungen mit dem Ziel zu entwickeln, die Kosten wesentlich zu senken.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe legte ihren Abschlussbericht zur Justizministerkonferenz im Juni 2003 vor.² Er enthielt neben Vorschlägen zur Betreuungsvermeidung durch Stärkung der Vorsorgevollmacht u. a. Vorschläge für eine gesetzliche Vertretungsmacht für Ehepartner/innen und Angehörige in Gesundheitsangelegenheiten und deren Finanzierung, insbesondere aber Vorschläge zur Pauschalierung der Vergütung und des Aufwendersatzes.

Diese Vorschläge sahen vor, das System der Vergütung und des Aufwendersatzes nicht mehr am Einzelfall zu orientieren, sondern an Zeitpauschalen, abhängig von der Dauer der Betreuung und der Wohnsituation des/der Betreuten. Das bestehende Vergütungssystem könne seine Zielsetzung nicht erreichen, trage nicht zur Qualität der Betreuung bei, benachteilige im Gegenteil gut ausgebildete und effektiv arbeitende Berufsbetreuer/innen und verursache einen erheblichen Zeit- und Personalaufwand, der den Betreuten nicht zugutekomme.

Die Arbeitsgruppe schlug eine Orientierung am Median der ermittelten Stundenwerte vor, nicht am arithmetischen Mittel. Offizielle Begründung war die Vermeidung einer Orientierung auch an Extremwerten, inoffiziell ging es natürlich um Einsparmöglichkeiten. Eine Orientierung unterhalb des arithmetischen Mittels ist insoweit plausibel, als durch das neue System Zeit im Bereich der Dokumentationstiefe und im Streitaufwand mit den Gerichten gespart wird.

Die Höhe der Stundensätze sollte unverändert bleiben, der Aufwendersatz für Nebenkosten allerdings pauschaliert werden, da in etlichen Verfahren auch hierum heftig gestritten worden war. Entsprechend den Ergebnissen der ISG-Studie und den Haushaltszahlen einiger Länder sollte ein Betrag von 3 EUR je Stunde angesetzt werden. Dolmetscherkosten waren nicht Gegenstand dieser Berechnungen zum Aufwand.

Bei vermögenden Betreuten wurde geplant, es bei der Einzelfallabrechnung nach individuellem Aufwand zu belassen.

² Betrifft Betreuung Band 6, http://www.bgt-ev.de/betrifft_betreuung.html (Stand: 14.11.2017)

Die zweite Reform durch das 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG)

Das 2. BtÄndG

Am 19. Dezember 2003 hat der Bundesrat den Entwurf des 2. BtÄndG beschlossen, der in wesentlichen Teilen auf dem Bericht der Arbeitsgruppe beruhte. Dieser Gesetzentwurf sah – neben umfangreichen gesetzlichen Vertretungsregelungen für Ehegatt/innen und Kinder von Betroffenen sowie einer Regelung zu ambulanter Zwangsbehandlung – einen Höchststundensatz für die Vergütung der beruflichen Betreuer/innen von 31 EUR zuzüglich eines pauschalen Aufwendersatzes in Höhe von 3 EUR, also 34 EUR inklusive Aufwendungen, vor (BtDrs. 15/2494, § 19081 BGB i. V. m. § 1 Berufvormündervergütungsgesetz). Er lag damit noch unter dem 1992 zur Einführung des Betreuungsgesetzes beschlossenen Höchststundensatzes. Dies war dem Bestreben des Bundesrates geschuldet, durch das 2. BtÄndG und insbesondere durch die Änderungen bei der Vergütung massiv Kosten einzusparen.

Dieses war das Hauptziel. Daneben wurde angestrebt, die Streitigkeiten um die abrechenbare Zeit zu beenden. Herausgekommen ist letztlich ein System, das 16 Zeitpauschalen festlegt, abhängig von der Dauer der Betreuung, dem Aufenthaltsort des/der Betreuten und dem Vermögensstand. Der Einbezug der Vergütung für die vermögenden Klient/innen ist erst in den Berichterstattergesprächen im Rechtsausschuss des Bundestages beschlossen worden.

Zur Überraschung der Länder wollte der Rechtsausschuss des Bundestages in diesen Beratungen Anfang 2005 den Stundensatz beträchtlich erhöhen, statt den Vorschlägen des Bundesrates zu folgen. Offensichtlich hatte es hinter den Kulissen eine erfolgreiche Lobbyarbeit der Berufsbetreuer/innen bei Abgeordneten gegeben. Es wurde ein politischer Kompromiss gefunden, der durch den Inklusiv-Stundensatz unter Einbeziehung der unterschiedlichen Umsatzsteuersätze für die Betreuungsvereine netto günstiger war als für die freiberuflichen Betreuer/innen (7 % bei Vereinen, 16 % bei Berufsbetreuer/innen). Mit diesem Inklusiv-Stundensatz sollte auch über die Justiz ein Teil der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine mitfinanziert werden (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages BtDrs. 15/4874, S. 31).

Das zum 1. Juli 2005 neu geschaffene Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz (VBVG) regelte die Feststellung der Berufsmäßigkeit, die

Stundensätze der Vormünder, die besonderen Stundensätze der Betreuer/innen und die 16 unterschiedlichen Stundenansätze, die Besonderheiten bei Vereins- und Behördenbetreuer/innen, eine Fälligkeit der Vergütung nach drei Monaten und eine Mitteilungspflicht hinsichtlich der Zahl und der Vergütung beruflicher Betreuungen. Auch hatten die Länder nach wie vor die Möglichkeit, Voraussetzungen für vergütungserhöhende Umschulungen und Fortbildungen zu regeln.

Das Einsparziel des Bundesrates ist aufgrund der beträchtlichen Erhöhung der Stundensätze völlig verfehlt worden. Auch die betreuungsvermeidenden Vorschläge zu gesetzlichen Vertretungsregelungen für Ehegatt/innen und Angehörige wurden von den Bundestagsfraktionen einstimmig abgelehnt. Das 2. BtÄndG entpuppte sich in der Folgezeit aus Sicht der Länder als erheblich kostentreibend.

Die Entwicklung der Vergütung nach 2005

Das System der neuen Vergütung der Betreuer/innen mit den Zeitpauschalen und den Inklusivstundensätzen von 27 EUR, 33,50 EUR und 44 EUR gilt seit 1. Juli 2005 unverändert. Vormünder erhalten seither Stundensätze von 19,50 EUR, 25 EUR und 33,50 EUR, allerdings besteht hier nach wie vor ein zusätzlicher Anspruch auf Ersatz der Aufwendungen.

Veränderungen durch das Steuerrecht

Bei der Betreuer/innenvergütung erwies sich das System durch Änderungen der Rechtsprechung im Steuerrecht als kurzlebig. Zunächst entfiel die Verpflichtung der Betreuungsvereine zur Zahlung von Umsatzsteuer auf Betreuerleistungen. Im Urteil vom 17.02.2009 entschied der Bundesfinanzhof (BFH, Az. XI R 67/06, BtPrax 2009, 120–122), dass sich ein Betreuungsverein, der einem Wohlfahrtsverband angehört und gemeinnützigen Zwecken dient, hinsichtlich der Umsatzsteuer bei beruflichen Betreuungen durch seine Angestellten unmittelbar auf eine Steuerbefreiung nach der Richtlinie 77/388/EWG berufen kann. Bei der Ausführung von Betreuungen i. S. der §§ 1896 ff. BGB handele es sich um eng mit der Sozialfürsorge und der sozialen Sicherheit verbundene Dienstleistungen i. S. von Art. 13 Teil A Abs. 1 Buchst. g der Richtlinie 77/388/EWG. Der Begriff der »Sozialfürsorge« im Sinne dieser Richtlinie

wird also vom BFH weiter und anders als im sonstigen deutschen Recht interpretiert. Die Entscheidung hatte zur Folge, dass nicht nur ab 2005, sondern schon für die Zeit davor die Umsatzsteuerpflicht der Betreuungsvereine in Höhe von 7 Prozent auf Betreuungsleistungen nach §§ 1896 ff. BGB entfiel.

Hinsichtlich eines/einer freiberuflichen Einzelbetreuers/Einzelebetreuerin entschied der BFH am 25.04.2013 (Az. VR 7/11, BtPrax 2013, 153), dass entsprechend der Richtlinie 77/388/EWG auch dessen/deren Leistungen umsatzsteuerfrei sind. Vorher hatte der BFH das Verfahren zunächst ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) vorgelegt. Dieser hielt eine Gleichbehandlung mit den Betreuungsvereinen für geboten (EuGH DStRE 2013, 423). Damit entfiel für die beruflichen Betreuer/innen die Umsatzsteuer von 16 Prozent für 2005 und 19 Prozent ab 2006.

Durch diese steuerrechtlichen Veränderungen ist im Ergebnis durch das 2. BtÄndG für die berufliche Einzelfallarbeit ein Nettovergütungssprung in der höchsten Vergütungsstufe um 10 EUR erfolgt, nämlich von 34 EUR (31 EUR zuzüglich 3 EUR Aufwendersatz) auf 44 EUR.

Veränderungen im Völkerrecht – die UN-Behindertenrechtskonvention

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

Nunmehr ist bei der gebotenen völkerrechtsfreundlichen, konventionskonformen Auslegung des Betreuungsrechts die Pauschalierung keine angemessene Grundlage mehr für die Vergütung. Art. 12 UN-BRK erfordert, dass Betreuer/innen die Betreuten beraten, unterstützen und nur, wenn es zu ihrem Schutz unerlässlich ist, sie vertreten. Betreuer/innen sind verpflichtet, nicht schnell ihre eigenen Vertretungsentscheidungen zu treffen, sondern die Betroffenen bei deren eigenen Entscheidungen zu unterstützen und ihren Willen und ihre Präferenzen zu beachten.

Den bisher geltenden Zeitpauschalen ist damit jede Rechtfertigung abhandengekommen.

Sie sind konventionswidrig, weil sie erkennbar den Anreiz schaffen, nicht eine durch Betreuer/innen unterstützte eigene Entscheidung des Betroffenen herbeizuführen, sondern stellvertretend schnell zu verwalten und zu entscheiden. Nicht das erforderliche Gespräch – das auch § 1901 Abs. 3 Satz 3 BGB bereits seit 1992 fordert – wird honoriert, sondern das Ansammeln von Fällen. Nicht der im Einzelfall dem Bedarf des/der Betreuten entsprechende Aufwand wird vergütet. Ergebnis: Der/die Betreuer/in, der/die wegen seiner/ihrer besonderen Qualifikationen bei besonders aufwendigen Betreuungen bestellt wird, erhält weniger Vergütung als der-/diejenige, der/die – womöglich ungelernt – möglichst viele »Verwaltungen« führt.

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

Veränderungen im Sozialrecht

Seit der Konzipierung des Vergütungssystems durch das 2. BtÄndG sind vielfältige, auch grundlegende Veränderungen am Sozialleistungssystem vorgenommen worden, die das Ziel hatten, Leistungsempfänger eben nicht nur zu fördern, sondern sie auch zu fordern (Stichwort Agenda 2010 und Hartz-Gesetzgebung). Davon sind Klient/innen mit rechtlicher Betreuung vielfach betroffen. Der gesetzlich verursachte zeitliche Mehraufwand ist in den Stundenansätzen des VBVG schon deshalb nicht enthalten, weil Verfahren aus dem Jahr 2000 ausgewertet wurden. Auch Pflegereform und Bundesteilhabegesetz sind aktuelle Veränderungen, die besonders rechtlich betreute Personen betreffen.

Durch eine Änderung in der Durchführungsverordnung zu § 90 Abs. 2 Nr. 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BR Drs. 50/17) ist zum 01.04.2017 der Vermögensschonbetrag in der Sozialhilfe erhöht worden. Die Höhe der kleineren Barbeiträge und sonstiger Geldwerte beträgt für jede volljährige leistungsberechtigte Person sowie für jede sonstige Person, deren Einkommen und Vermögen bei der Gewährung von Sozialhilfe zu berücksichtigen ist, 5.000 EUR. Diese Anhebung des Schonvermögens ist aus Sicht der Betroffenen sehr begrüßenswert.

Sie hat dazu geführt, dass weniger Betreute nach dem pauschalen Vergütungssystem als vermögend einzustufen sind. Damit sinkt in diesen Fällen die Zahl der für berufliche Betreuung im Jahr abzurechnenden

Stunden um etwa 12, weil derzeit bei dem Status »vermögend« zwischen 0,5 und 1,5 Stunden je Monat mehr vergütet wird. Gleichzeitig wird der Justizfiskus zum Schuldner bei diesen Fallkonstellationen.

Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Stundensätze sind seit dem 1. Juli 2005 unverändert geblieben, auf einem Niveau, das unterhalb der 1992 eingeführten (Höchst-)Stundensätze liegt. Seither sind nach den Daten des Statistischen Bundesamtes die Verbraucherpreise um 16,9 Punkte bis Oktober 2017 gestiegen (01.01.2010 = 100). Die Tariflöhne im Bereich des TVöD sind für Sozialarbeiter/innen in diesem Zeitraum um 29,2 Prozent gestiegen.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage der beruflichen Betreuer/innen und insbesondere der Betreuungsvereine ist durch die allgemeinen Preissteigerungen und die Tarifierhöhungen im Sozialbereich seit 2005 kritisch.

Im 2. Zwischenbericht der rechtstatsächlichen Untersuchung des ISG zur Qualität in der rechtlichen Betreuung³ wird dargestellt, dass die Bruttoeinnahmen der an der Studie beteiligten freiberuflichen Betreuer/innen im Jahr 2014 durchschnittlich bei 64.619 EUR lagen, was nach Abzug von (Sozial-)Versicherungen, Arbeitsplatz-, Sach- und sonstigen Nebenkosten einem Jahresbrutto (vor Steuern) von 37.875 EUR entsprach.

Die Kosten eines Betreuungsvereins für eine/n angestellte/n Sozialarbeiter/in der Vergütungsgruppe S 12 Stufe 5 betragen 78.545 EUR. Das erforderte bei einem Stundensatz von 44 EUR abrechenbare 1.785 Jahresarbeitsstunden. Von 2014 bis 2016 sind die Tarifvergütungen in dieser Gruppe um weitere 6,2 Prozent gestiegen. Das führte zu einem Jahresbruttolohn von mehr als 50.000 EUR, Arbeitgebergesamtkosten von knapp 83.000 EUR und dem Erfordernis, für eine Kostendeckung 1882 Jahresarbeitsstunden abrechnen zu müssen.

Nach den im öffentlichen Dienst z. B. des Landes Mecklenburg-Vorpommern für Personalkosten zugrunde zu legenden Daten war 2016/2017 bei einer Vollzeitkraft mit 40-Stunden-Woche von 1536 Arbeitsstunden im Jahr auszugehen.⁴ Die Differenz zu den erforderlichen

³ http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Berichte/2_Zwischenbericht_Qualitaet_Betreuung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand: 14.11.2017)

⁴ Gebührenerlass des Finanzministerium MV vom 08.04.2016 Az. IV-H-00000-2014/001.

Jahresarbeitsstunden für Betreuungsvereine liegt in der Größenordnung von 350 Jahresarbeitsstunden. (In dem genannten Gebührenerlass wird übrigens für den gehobenen Dienst, der wie bei Sozialarbeiter/innen einen Fachhochschulabschluss voraussetzt, mit einem Stundensatz von 64,50 EUR für Personal- und Sachkosten kalkuliert.)

Das gescheiterte Gesetz

Am 18. Mai 2017 hat der Bundestag das »Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitsorge und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung« beschlossen. Es sah eine Erhöhung der Vergütung um 15 Prozent vor. Der Gesetzentwurf ist jedoch im Bundesrat vertagt worden und fällt jetzt nach Ende der Legislaturperiode der Diskontinuität anheim. Der Versuch eines gewissen Inflationsausgleichs ist damit gescheitert.

Die Justizministerkonferenz hat im November 2017 beschlossen, eine Arbeitsgruppe zusammen mit den Sozialministerien zu bilden, um eine umfassende Struktur- und Reformdebatte über das Betreuungswesen zu führen. Beide Seiten treten dafür ein, vorgelagerte Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten im Rahmen des Sozialrechts stärker zu nutzen und die rechtliche Betreuung auf ihren Kernbereich zu reduzieren.

Die vom BMJV in Auftrag gegebenen rechtstatsächlichen Untersuchungen haben im Dezember 2017 Qualitätsmängel und weitere Probleme in der Praxis beschrieben. Dem Zweiten Zwischenbericht der Qualitätsuntersuchung war zu entnehmen, dass die berufliche Einzelfallarbeits zu über 40 Prozent unterfinanziert ist: Der Stundenansatz, also die Zeitpauschalen, sind knapp 25 Prozent zu niedrig, die Höhe des Stundensatzes ist ebenfalls nicht kostendeckend und bedurfte bereits 2016 einer Erhöhung um mehr als 15 Prozent.

Die Arbeiten an einer grundlegenden Reform, nicht nur des Vergütungssystems, werden einige Jahre in Anspruch nehmen. Sie sind aber unerlässlich, um festgestellte Praxisdefizite zu beheben und ein zukunftsfähiges Betreuungswesen zu entwickeln, das den Bedürfnissen behinderter und kranker Menschen besser gerecht wird, als es im heutigen System gelingt.

Fazit

Wir benötigen Zeit, um die Qualität des Betreuungswesens zu verbessern. Das Betreuungswesen ist ein komplexes System, bei dem Änderungen in einzelnen Bereichen immer auch Wirkungen in anderen Bereichen zeigen bzw. zeigen können. Deshalb benötigen wir die Einführung einer fortlaufenden Berichterstattung zum Betreuungswesen.

Peter Winterstein

Korrespondenzadresse: peter_winterstein@web.de