

Stellungnahme des Bundesverbandes der Berufsbetreuer/innen e.V. (BdB)
zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Vormünder- und
Betreuervergütung (BT-Drs. 19/8694)
Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen
Bundestages am 6. Mai 2019

Der BdB bedankt sich für die Gelegenheit, im Rahmen der Anhörung und im Wege einer vorweg abgegebenen Stellungnahme seine Position zum Gesetzentwurf den Mitgliedern des Ausschusses darlegen zu dürfen.

Der BdB sieht seine Aufgabe darin, seine Mitglieder darin zu stärken, Menschen mit Betreuungsbedarf professionell zu unterstützen, ein Leben nach eigenen Wünschen und Vorstellungen zu führen – selbstbestimmt und geschützt. Er versteht sich als die kollegiale Heimat seiner Mitglieder, für deren Interessen er Politik macht.

In diesem Sinne vertritt der BdB die Interessen von über 7.000 selbständigen oder als Angestellte in Betreuungsvereinen beruflich tätigen Betreuer/innen. Er ist damit die größte berufsständische Interessenvertretung im Bereich der Betreuung.

Nachstehend äußert sich der BdB zunächst zum Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 27.2.2019 (BT-Drs. 19/8694) und anschließend zur Stellungnahme des Bundesrates vom 12.4.2019. Die Gegenäußerung der Bundesregierung lag bei Abfassung dieser Stellungnahme noch nicht vor. Auf sie wird ggf. im Rahmen der mündlichen Anhörung im Ausschuss eingegangen.

1. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 19/8694)

Der BdB begrüßt zunächst, dass der Gesetzgeber endlich nach nunmehr 14 Jahren die Initiative zu einer Erhöhung der Betreuervergütung ergriffen hat. Er erkennt an, dass dies in der laufenden Diskussion zum Reformprozess vorgezogen wurde. Er führt dies im Wesentlichen auf seine jahrelangen Aktivitäten in dieser Hinsicht zurück und würdigt, dass auch auf sein Drängen Aushandlungsprozesse zwischen Bund und Ländern stattgefunden haben. An diesen war er selbst aber nicht beteiligt, weshalb er sich jetzt mit aus der Sicht seiner Mitglieder schmerzhaften Kompromissen konfrontiert sieht. Der BdB hat und wird auch weiterhin das laufende Gesetzgebungsverfahren konstruktiv begleiten und sich - trotz der im Ergebnis enttäuschend geringen und damit wenig wertschätzenden Vergütungserhöhung - grundsätzlich für seine Umsetzung einsetzen. Unter der vor allem von einigen Bundesländern angebrachten Maßgabe „so oder gar nicht“ hat sich der BdB entschlossen, den Gesetzentwurf trotz der bestehenden Kritik zu akzeptieren, jedoch mehrere aus seiner Sicht kritische Elemente aufzuzeigen und in den weiteren Diskussionsprozess einzubringen. Diese werden nachstehend dargestellt mit der Bitte, sie im laufenden parlamentarischen Verfahren zu berücksichtigen.

Eine Anpassung der Betreuervergütung ist angesichts der Schließung von Betreuungsvereinen und Betreuungsbüros kurzfristig dringend erforderlich. Gleichzeitig wird es immer schwieriger, geeigneten qualifizierten Nachwuchs zu finden.

Das nun vorgelegte Gesetz, sollte es die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat finden, kann allerdings nur ein allererster Schritt sein, um nach vierzehn Jahren ohne Veränderung die wirtschaftlich prekäre Lage der selbständigen Berufsbetreuer und der Betreuungsvereine kurzfristig zumindest zu lindern. Es handelt sich aus unserer Sicht nicht einmal um die vorübergehende Behebung einer akuten Notsituation und Sicherung des Systems Betreuung.

Zur vermeintlichen Erhöhung der Betreuervergütung um durchschnittlich 17 % muss der BdB allerdings feststellen, dass diese weit unter den aus der ISG-Qualitätsstudie unmittelbar ableitbaren Forderungen einer Erhöhung der Stundenansätze um 24 % und der Stundensätze um 25 % liegt. Erschwerend kommt hinzu, dass die durchschnittliche Erhöhung nicht bei allen Betreuer/innen ankommt. Gerade bei einem Klientenstamm mit lang dauerndem Betreuungsbedarf liegt die tatsächliche Erhöhung deutlich darunter und im Rahmen einer Betreuung sinkt die durchschnittliche Erhöhung umso mehr, je länger sie andauert.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird behauptet, dass die Vergütung um durchschnittlich 17 % erhöht wird. Dieser Satz ergibt sich, wenn die jeweiligen Erhöhungen, die in den einzelnen Fallkonstellationen vorgesehen sind, mit dem Anteil an den Gesamtbetreuungen gewichtet werden, wie sie das ISG im Sommer 2016 ermittelt hatte.

Allerdings berücksichtigt diese Betrachtung nicht, dass die zeitliche Dauer, in der die entsprechenden Erhöhungen wirksam sind, höchst unterschiedlich sind: am Anfang drei Monate, dann noch mal drei Monate, dann sechs Monate, dann ein Jahr und dann der Rest der Betreuungszeit. Wird diese jeweils unterschiedliche Laufzeit der Erhöhung mitberücksichtigt, ergeben sich deutlich niedrigere Durchschnittswerte.

In der anliegenden Tabelle ist eine Berechnung der mittleren Erhöhung über eine Laufzeit einer Betreuung von sieben Jahren dargestellt. Dabei ist neben dem Anteil der Fälle auch die Laufzeit als Gewichtungsfaktor mit berücksichtigt. Ergebnis ist eine durchschnittliche Erhöhung um 13,66 %, nicht um 17 %. Je länger eine Betreuung darüber hinaus andauert, desto niedriger wird dieser Wert.

Diese Beobachtung deckt sich auch mit Mitteilungen unserer Mitglieder, die mit Hilfe eines Vergleichsrechners, den einer unserer IT-Kooperationspartner (Firma LOGO Datensysteme GmbH) entwickelt hat, ihre Vergütung nach der vorgeschlagenen Erhöhung errechnet haben. Diese sicherlich nicht repräsentativen Daten liegen zwischen 8,2 % und 15,0 %. Keiner hat die durchschnittlich 17 % erreicht, geschweige denn mehr.

Wir haben den Eindruck, dass diese doch deutliche Abweichung von dem mit dem Gesetzentwurf verfolgten Durchschnittswert der Erhöhung bei unseren Mitgliedern für große Unzufriedenheit sorgt. Gerade Betreuer/innen mit einem Klientenstamm, der einen langjährigen Betreuungsbedarf hat, fühlen sich hier benachteiligt. Wir möchten daher nochmals dringend darum bitten, die Behauptung einer durchschnittlichen Erhöhung der Vergütung um 17 % zu überprüfen.

Allen Zweifeln könnte im Übrigen entgegen getreten werden, indem unserer Forderung nachgekommen wird, in allen Fallkonstellationen eine Erhöhung um gleichmäßig 17 % vorzusehen, was ja im Ergebnis auf die gleiche finanzielle Belastung der Landeskassen führen müsste.

Wenn es darum gehen soll – wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt –, einen Anreiz für die Abgabe bereits länger geführter Betreuungen an ehrenamtliche Betreuer zu schaffen, so müssen wir darauf hinweisen, dass es erfahrungsgemäß nicht an der Abgabebereitschaft der Berufsbetreuer fehlt, sondern vor allem an Menschen, die bereit und in der Lage sind, als ehrenamtliche Betreuer tätig zu sein. Dieses Problem kann aber nur durch andere Maßnahmen zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung gelöst werden. Solange das nicht geschieht, werden Berufsbetreuer auch

weiterhin solche Altfälle zu vergleichsweise deutlich schlechteren finanziellen Konditionen bearbeiten müssen. Die Folge könnte sein, dass sich bald keine Berufsbetreuer mehr finden lassen, die sich dazu bereiterklären, solche älteren Betreuungen zu übernehmen bzw. weiterzuführen oder dass in solchen Fällen wegen der schlechten Bezahlung keine angemessene Betreuung mehr erfolgen kann.

Auch weist der BdB darauf hin, dass es zahlreiche Betreuungen gibt, die über lange Zeit derart komplex, zeitintensiv oder fachlich anspruchsvoll sind, dass sie nicht an einen ehrenamtlichen Betreuer abgegeben werden können. Betreuungen, die wegen der „Schwere“ des Falls von Beginn an in professionelle Hände gegeben werden, dürften sich nur in einer Minderzahl so entwickeln, dass sie an einen ehrenamtlichen Betreuer abgegeben werden können.

Der BdB steht der Zusammenfassung der bisherigen Stundensätze und –ansätze zu einer monatlichen Fallpauschale kritisch gegenüber. Der Bezug zum zeitlichen Aufwand der Betreuung geht auf diese Weise verloren. Auch ist unklar – warum – wenn nach dem Willen des Gesetzgebers eine Dynamisierung ermöglicht werden soll – diese nicht bereits im Regierungsentwurf konkretisiert wird. Der BdB fordert daher, schon jetzt eine Dynamisierungsklausel in das Gesetz aufzunehmen.

Der BdB nimmt zur Kenntnis und begrüßt, dass erstmals der Mehraufwand, der mit bestimmten Fallkonstellationen verbunden ist, gesehen wird, wenngleich die dafür vorgeschlagenen Kompensationen absolut unzureichend sind.

So hat der BdB seit langem darauf hingewiesen, dass die Übernahme einer Betreuung sowohl von einem ehrenamtlichen als auch von einem anderen Berufsbetreuer mit erheblichem Mehraufwand verbunden sein kann und deshalb die Betreuungszeit ab einer solchen Übernahme wieder neu beginnen sollte. Leider kommt der Gesetzentwurf dem nicht nach, sondern sieht lediglich für die Übernahme von einem ehrenamtlichen Betreuer eine einmalige Zusatzpauschale von 200,- Euro vor.

Ähnlich verhält es sich mit der vorgeschlagenen zusätzlichen monatlichen Pauschale bei der Betreuung von Klienten mit einem hohen Vermögen (mindestens 150.000,- Euro), nicht selbstgenutztem Wohnraum oder einem eigenen Betrieb. Die dafür vorgesehenen 30,- Euro monatlich decken den Mehraufwand bei weitem nicht ab. Abgesehen davon fällt ein ähnlicher Aufwand auch bei der Betreuung von Klienten mit hohen Schulden an, was vom Gesetzentwurf überhaupt nicht berücksichtigt wurde.

Die gleichfalls vorgeschlagene einmalige Pauschale in Höhe von 1,5 Monatspauschalen könnte in Zusammenhang mit der gestaffelten Vergütungserhöhung mit starken Anstiegen in den ersten Jahren zu dem Fehlanreiz führen, Betreuungen nur sehr kurze Zeit zu führen und dann schnell an einen ehrenamtlichen Betreuer abzugeben. Abgesehen davon, dass dafür überhaupt nicht ausreichend viele und qualifizierte ehrenamtliche Betreuer vorhanden sind, dürfte dies nicht im Interesse eines auf langfristige Kontinuität gegründeten Vertrauensverhältnisses zwischen Betreuer und Klient sein.

Schließlich vermisst der BdB die Berücksichtigung zweier Konstellationen, auf die er ebenfalls seit Jahren aufmerksam gemacht hat. Zum einen ist dies die Notwendigkeit, die Vergütungsstufe für alle Betreuungen eines Betreuers durch gesonderte Entscheidung rechtskraftsfähig ein für alle Mal festzusetzen. Seit Jahren sehen sich zahlreiche Berufsbetreuer/innen mit Herabstufungen ihrer Vergütungsstufen und sogar Rückforderungen konfrontiert, die ihre wirtschaftliche Existenz bedrohen.

Die andere – zahlenmäßig und finanziell insgesamt eher unbedeutende, im konkreten Fall aber ebenfalls existentielle – Frage ist die der Übernahme von Dolmetscherkosten sowohl im Bereich der Gebärden- als auch der Fremdsprachenübersetzung. Angesichts der im Einzelfall sehr hohen Kosten, die weder durch die bisherigen noch die künftigen Fallpauschalen abgedeckt sind, wird es Berufsbetreuern nicht mehr zugemutet werden können, Betreuungen beispielsweise von Menschen mit Kommunikationsbarrieren zu übernehmen. Noch erschwerend kommt hier hinzu, dass die Rechtsprechung spezifische Sprachkenntnisse noch nicht einmal als vergütungssteigernd ansieht.

Der BdB befürchtet, dass der im Gesetz vorgesehene Evaluierungszeitraum von fünf Jahren („über einen Zeitraum von vier Jahren mit Bericht bis zum 31.12.2024) zu lang ist und es angesichts der allgemeinen Tarif- und Preisentwicklung zu weiteren Schließungen von Betreuungsvereinen und Betreuungsbüros kommen wird. Aus seiner Sicht muss ein System der ständigen Evaluierung etabliert werden.

Der BdB erwartet aus dem derzeit vom BMJV geführten Diskussionsprozess über Qualität in der Betreuung weitere Maßnahmen, mit denen diese Qualität verbessert werden soll. Sie werden mit einem Mehraufwand in der (beruflichen) Betreuung einhergehen. Dieser Mehraufwand muss entsprechend zusätzlich vergütet werden. Der derzeit angedachte Evaluierungszeitraum – sowohl im Gesetzentwurf der Bundesregierung als auch erst recht in der Stellungnahme des Bundesrates – würde eine rasche Umsetzung solcher qualitätsverbessernden Maßnahmen unmöglich machen. Immerhin sind derartige Maßnahmen nach dem Koalitionsvertrag noch für diese Legislaturperiode, also bis spätestens 2021, vorgesehen. Der von uns außerordentlich positiv bewertete Diskussionsprozess des BMJV zur Verbesserung der Qualität in der Betreuung und vor allem eine baldige gesetzgeberische Umsetzung würden auf diese Weise ausgebremst werden.

Der BdB erwartet, dass die angesprochenen Punkte in einem Konsens zwischen Bund und Ländern im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens noch Berücksichtigung finden.

2. Zur Stellungnahme des Bundesrates vom 12. April 2019

Die Stellungnahme des Bundesrates bezieht sich zum einen auf den konkreten Gesetzestext, zum anderen enthält sie einige grundsätzliche Bemerkungen. Beides enthält aus Sicht des BdB für den weiteren Reformprozess kritische Elemente.

Gemäß Ziffer 3 der Stellungnahme soll die Evaluierung erst fünf Jahre nach Inkrafttreten überhaupt erst beginnen und erst nach deren Abschluss ein Bericht darüber abgegeben werden. Damit dürfte eine Veränderung der jetzt zu beschließenden – vom BdB gemäß vorstehender Darstellung für völlig unzureichend gehaltenen – Vergütungsanpassung in den beiden nächsten Legislaturperioden des Bundestages, also bis mindestens 2029, nicht mehr möglich sein. Das ist aus Sicht des BdB völlig inakzeptabel.

Gemäß Ziffer 4 der Stellungnahme soll die Vergütungsanpassung frühestens am 1.1.2020 in Kraft treten und nicht, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, einen Monat nach der Veröffentlichung. Der Referentenentwurf hatte noch eine Veröffentlichung am 1. des der Veröffentlichung folgenden Monats vorgesehen. Diese vielleicht aus übergeordneter Sicht marginalen Aspekte werden von unseren Mitgliedern sehr wohl wahrgenommen und als Zeichen mangelnder Wertschätzung interpretiert.

Wir fordern die Bundesregierung und den Bundestag dringend auf, diesen Änderungswünschen des Bundesrates nicht nachzukommen.

Weitere Punkte der Stellungnahme des Bundesrates betreffen nicht die Betreuervergütung unmittelbar, sind aber geeignet, den derzeit laufenden Reformdiskussionsprozess negativ zu beeinflussen. Das gilt insbesondere für die Ziffern 1 d) und 1 e).

Gemäß Ziffer 1 d) soll eine „Strukturreform zur umfassenden Neuordnung der sozialen und rechtlichen“ Betreuung angestrebt werden. Ein solcher Ansatz, rechtliche Betreuung lediglich als Rechtsfürsorge zu sehen, hätte aus Sicht des BdB verheerende Folgen und wäre mit dem Verständnis der Betreuung als unterstützter Entscheidungsfindung im Sinne der UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht vereinbar.

Gemäß Ziffer 1 e) Unterpunkte aa) und bb) sollen weitere Anreize für Vorsorgevollmachten und ehrenamtliche Betreuung durch Familienangehörige geschaffen werden.

Hinsichtlich der Vorsorgevollmachten wird hier völlig verkannt, dass diese nur gegenüber Menschen ausgesprochen werden sollten, zu denen ein uneingeschränktes Vertrauensverhältnis besteht. Anders als Betreuungen unterliegen Vorsorgenvollmachten keinerlei Kontrolle und sind besonders missbrauchsanfällig. Eine Betreuung unterliegt hingegen einer gerichtlichen Aufsicht.

Angesichts der zunehmenden Mitwirkungspflichten zum Beispiel im Sozialrecht sind Familienangehörige häufig mit einer Betreuung überfordert. Das gilt auch und gerade für Entscheidungen z.B. über Zwangsbehandlungen oder am Lebensende. Der Vorschlag des BdB ist es hier seit langem, neben den Betreuungsvereinen auch selbständigen Berufsbetreuern die Unterstützung von Angehörigenbetreuern in einem Tandemmodell zu ermöglichen.

Mit Ziffer 1 e) Unterpunkt cc) fordert der Bundesrat in seiner Stellungnahme die Einführung weiterer Prüfungskompetenzen für Organisations- und Buchführungsprüfungen bei Berufsbetreuer/innen. Damit soll die systematische Evaluation der Fallpauschalen ermöglicht werden. Abgesehen davon, dass dies einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit bedeutet und es sich aus Sicht der betroffenen Betreuer/innen zudem um weiteren Aufwand handelt, der nicht unmittelbar den Klient/innen zugutekommt, muss an dieser Stelle die Frage gestellt werden, was mit diesen weiteren Überprüfungen eigentlich erreicht werden soll.

Kern der Betreuung ist die Sicherung der Selbstbestimmung mit Hilfe der unterstützten Entscheidungsfindung. Zur Beurteilung dessen bedarf es Qualitätskriterien, die fachlicher Natur sein werden und sich der Überprüfung anhand formaler Kriterien entziehen. Im Sinne einer Förderung der Qualität in der Betreuung wären solche zusätzlichen formellen Prüfkriterien daher kontraproduktiv.

Unter Ziffer 5 seiner Stellungnahme setzt sich der Bundesrat mit der Vergleichsberechnung eines in einem Betreuungsverein angestellten Betreuers kritisch auseinander, indem er zumindest einzelne Komponenten als zu hoch ansieht. Der BdB befürchtet hier eine vorgezogene Positionierung der Bundesländer mit Blick auf eine kommende Evaluierung und nimmt deshalb auch zu diesen Aspekten Stellung:

Insbesondere kritisiert der Bundesrat die Einbeziehung von Leitungsfunktionen in den sogenannten Overhead, weil diese auch dann anfallen würden, wenn ein Betreuungsverein ausschließlich Querschnittsaufgaben wahrnehmen und keine Betreuungen führen würde. Außerdem sei der Sachkostenaufschlag „nicht zwingend“ bzw. „zu großzügig bemessen.“

Der BdB hat bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf gegenüber dem BMJV darauf hingewiesen, dass eine Heranziehung der Kosten eines in einem Betreuungsverein angestellten Berufsbetreuers aus verschiedenen Gründen problematisch ist. Das sei hier nur stichwortartig wiederholt:

- Nichtberücksichtigung des unternehmerischen Risikos bei selbständigen Betreuern gegenüber Angestellten,
- zu niedrige Tarifgruppe S12 statt S14 gemäß neuester Rechtsprechung,
- zu niedriger Gemeinkostenzuschlag,
- Reduzierung der Sachkosten trotz Verwendung von Spezialsoftware,
- zu hoher Ansatz der Jahresnettoarbeitsstunden.

Speziell zu den vom Bundesrat als zu hoch bemängelten Overheadkosten ist darauf hinzuweisen, dass die KGSt in ihrem herangezogenen Bericht von einem Aufschlag in Höhe von 20 % ausgeht, in der Begründung zum Gesetzentwurf aber lediglich von 4 % (Seite 14 der BT-Drs.). Außerdem wird der

Sachkostenaufschlag u.a. um 900,- Euro für Spezialsoftware reduziert, die aber gängiger Weise in professionell arbeitenden Betreuungsvereinen und Betreuungsbüros Anwendung findet.

Aus allen diesen Gründen sind die sich aus der Vergleichsberechnung ergebenden Beträge weitaus zu niedrig und keinesfalls zu hoch.

Hamburg, den 23. April 2019

Anlage. Berechnung des zeitlich und nach Fallzahlen gewichteten Mittels der Vergütungserhöhung

Zeitraum	Fallkonstellation	Anteil Fälle (%)	Zeitl. Gewicht (Monate)	Gewicht	Erhöhung (%)	Gewichtete Erhöhung (%)
1.-3. Monat	bem. / Heim	0,2	3	0,6	35,0	21,0
	bem./nicht Heim	0,4	3	1,2	30,0	36,0
	mittellos/Heim	1,4	3	4,2	60,0	252,0
	Mittellos /nicht Heim	2,7	3	8,1	10,0	81,0
4.-6. Monat	Bem./Heim	0,4	3	1,2	30,0	36,0
	Bem./nicht Heim	0,6	3	1,8	10,0	18,0
	Mittellos/Heim	1,2	3	3,6	35,0	126,0
	Mittellos/nicht Heim	1,9	3	5,7	14,5	82,65
7.-12. Monat	Bem./Heim	0,5	6	3,0	30,0	90,0
	Bem./nicht Heim	0,4	6	2,4	18,3	43,92
	Mittellos/Heim	1,1	6	6,6	53,3	351,78
	Mittellos/nicht Heim	2,8	6	16,8	12,0	201,6
13.-24. Monat (2. Jahr)	Bem./Heim	1,2	12	14,4	35,0	504,0
	Bem./nicht Heim	0,8	12	9,6	30,0	288,0
	Mittellos/Heim	3,7	12	44,4	60,0	2664,0
	Mittellos/nicht Heim	7,7	12	92,4	28,6	2642,64
Ab 25. Monat (3.-7. Jahr = 60 Monate)	Bem./Heim	4,4	60	264,0	15,0	3960,0
	Bem./nicht Heim	2,8	60	168,0	6,7	1125,6
	Mittellos/Heim	24,4	60	1464,0	15,0	21960,0
	Mittellos/nicht Heim	41,4	60	2484,0	11,4	28317,7
		100,0		4596,0		62801,79
					62.801,79 : 4.596,0	13,66 %