

Stellungnahme des Landesverbandes Lebenshilfe Berlin e.V.

zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums für Justiz

zur Neuregelung der Vormünder- und
Betreuervergütung und zur Entlastung von
Betreuungsgerichten und Betreuern vom
16.09.2024

Stand: 02. Oktober 2024

Die Lebenshilfe Berlin engagiert sich für Menschen mit Beeinträchtigung und ihr Recht auf ein selbstbestimmtes Leben. Wir setzen uns für eine Gesellschaft ein, in der alle dazugehören – Jung und Alt, Menschen mit unterschiedlichen Fähigkeiten, egal welcher Herkunft.

Als Selbsthilfe-Organisation vertreten wir seit 1960 die Interessen von Menschen mit Behinderung und Beeinträchtigung in Politik und Öffentlichkeit. Ziel unserer Arbeit ist die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und Inklusion in allen Lebensbereichen.

Vorbemerkung

Der vorliegende Entwurf wird beim Betreuungsverein des Lebenshilfe Berlin e.V. voraussichtlich zu einer Verringerung der Vergütungseinnahmen in Höhe von 2,4 % führen. Dabei wurde die Inflationsausgleichs-sonderzahlung bei der Berechnung berücksichtigt.

Das Bundesministerium verfolgt mit dem vorgelegten Entwurf eine Anpassung der Betreuer-vergütung an die inflationsbedingt gestiegenen Kosten sowie die Einkommensentwicklung und beabsichtigt vor allem die Gewährleistung einer existenzsichernden Finanzierung der Betreuungsvereine (S. 12). Gleichzeitig soll ein Zurückfallen des Vergütungsniveaus ab 1.1.2026 auf die Vergütung vor Inkrafttreten der Betreuerinflationsausgleichs-Sonderzahlung vermieden werden (S. 13). Die vom Referentenentwurf beabsichtigte Anhebung der Fallpauschalen für berufliche Betreuer:innen um durchschnittlich 12,7 % kann in der Praxis nur in seltenen Fällen erreicht werden, vielfach ist in der Praxis von Umsatzeinbußen auszugehen. Dem eigenen Anspruch kann der Entwurf in weiten Teilen damit nicht gerecht werden. Insbesondere wird die Gewährleistung einer existenzsichernden Finanzierung von Betreuungsvereinen (S. 12) verfehlt. Insgesamt scheinen, die im Ergebnis durchaus begrüßenswerten Ansätze, zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei Rechtspfleger:innen deutlich im Vordergrund zu stehen.

Bereits der unreflektierte Verweis auf die vorherige Vergütungsanpassung (VBVG idF vom 04.05.2021, BGBl. I S. 866) erscheint fraglich. Die damals angestrebte durchschnittliche Erhöhung um 17% ist in der Praxis weitgehend ausgeblieben. Entsprechende Daten über die Auswirkungen in der Praxis liegen dem Bundesministerium nicht vor. Hier hätte zumindest die Evaluierung genutzt werden müssen, um einen entsprechenden Abgleich vorzunehmen. Dieses ist jedoch ausgeblieben. Entsprechende Einwände, u.a. im Hinblick auf den angenommenen Betreuungsaufwand, im damaligen Gesetzgebungsverfahren sind damit erneut nicht berücksichtigt worden.

Auch konnten mit dem Betreuer-Inflationsausgleichs-Sonderzahlungsgesetz vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 391) und einer Erhöhung von monatlich 7,50 € pro Betreuungsfall die gestiegenen Kosten nur zum geringen Teil ausgeglichen werden. Insbesondere die Lohnentwicklungen waren dabei unberücksichtigt geblieben. Ebenfalls blieben bislang zeitliche Mehraufwände bei der Betreuungsführung durch die Betreuungsrechtsreform vom 12.05.2021 (BGBl. I S. 3328) unberücksichtigt.

Zur Begründung des Entwurfs im Einzelnen

Reduzierung der Fallpauschalen (Nr. 3)

Die Reduzierung der Fallpauschalen durch die Aufgabe der Anknüpfung an die Wohnform der betreuten Person sowie die Reduzierung der Tatbestände zur zeitlichen Dauer von Betreuungen kann im Ergebnis als Aufgabe der Mischkalkulation erachtet werden. Bislang war diese ein grundlegender Anknüpfungspunkt zu einer auskömmlichen Finanzierung der Arbeit von beruflich Betreuenden. Grundsätzlich ist eine Vereinfachung bei der Vergütungsfestsetzung und einem deutlichen reduzierten Verwaltungsaufwand bei Betreuungsgerichten zu rechnen (vgl. S. 12). Eine Einkommensverbesserung bei den beruflich Betreuenden dürfte in der Regel eher selten zu beobachten sein.

Zum einen ist die Übernahme nach dem derzeitigen Vergütungssystem von Personen in stationären oder vergleichbaren Einrichtungen bislang unattraktiv gewesen und daher von vielen Betreuer:innen nicht in großem Umfang erfolgt. Es ist diesbezüglich daher nicht mit einem deutlichen Anstieg der Gesamteinnahmen eines Betreuungsvereins bzw. bei beruflich Betreuenden zu rechnen.

Zum anderen lag der Mischkalkulation bislang ein Anteil von 10-15 % an Fällen im ersten oder zweiten Jahr zu Grunde. Durch die Reduzierung auf lediglich zwei Tatbestände bei der Dauer der Betreuung wird dieses Prinzip weitgehend aufgegeben. Anders als bei der Entkoppelung von der Wohnform sind diese Tatbestände in der Praxis auch nicht streitanfällig oder mit einem erhöhten Aufwand verbunden gewesen.

Inwiefern ein einfacheres und transparentes Vergütungssystem durch die Verringerung der Fallpauschalen erreicht werden kann, ist nicht nachvollziehbar.

Ermittlung von Fallpauschalen (III. 1 c))

Der Ermittlung der Fallpauschalen sind im Wesentlichen die Haushaltsdaten von 14 Bundesländern zugrunde gelegt. Da diese keine Rückschlüsse auf eine Verteilung bei den beruflich Betreuenden oder Betreuungsvereinen zulassen, kann das Bundesministerium die Auswirkungen auf die Praxis nicht absehen. Erste Abgleiche in der Praxis ergeben meist keine Erhöhung in der vom Entwurf beabsichtigten Höhe, vielmehr ist bei einer Vielzahl von Betreuenden und Betreuungsvereinen sogar von einem Defizit bei den Vergütungen auszugehen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass vor allem keine zu hohe Belastung des öffentlichen Haushaltes beabsichtigt war. Diese Belastung kann allerdings nicht durch eine zu geringe Vergütung von beruflich Betreuenden erreicht werden, vielmehr sollten Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Betreuungen diesbezüglich in den Fokus genommen werden. Dies ist bislang weitgehend nicht erfolgt. Die Zahl der Rechtlichen Betreuungen und damit die Kosten für Rechtliche Betreuungen würden etwa durch bessere Umsetzung sozialrechtlicher Beratungs- und Unterstützungsansprüche, eine bürgernahe und barrierefreie Verwaltung, eine Stärkung der Hilfs- und Versorgungsstrukturen, z.B. in der Eingliederungshilfe, sowie durch eine konsequentere Anwendung des Erforderlichkeitsgrundsatzes durch die Betreuungsgerichte besser und nachhaltiger erreicht werden. Dies würde einen entscheidenden Beitrag zur Umsetzung der Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention sowie der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 leisten. Gleichzeitig wäre dies im Hinblick auf den sich verstärkenden Betreuermangel, neben einer angemessenen Vergütung für beruflich Betreuende und Betreuungsvereine, sinnvoll.

Bei der Berechnung wurden die Gesamtkosten für eine Vollzeit-Vereinsbetreuerstelle herangezogen. Unter Zugrundelegung der ermittelten jährlichen Kosten in Höhe von 93.109,09 € und der Jahresarbeitszeit einer Vollzeitstelle (39,5 Stunden bzw. 1605 Stunden p.a.) ergibt sich rechnerisch ein Stundensatz in Höhe von 58,01 €. Die beabsichtigte Fallpauschale für mittellose betreute Personen wird auf 166 € festgesetzt. Damit ergibt sich rechnerisch ein durchschnittlicher Stundenansatz von 2,86 Stunden monatlich. Damit liegt dieser weit hinter dem Stundenansatz vor der Fallpauschale (3,5 Std.) sowie der bisherigen Fallpauschale (rechnerisch 3,3 Std.). Der Entwurf selbst trifft keine Aussage über die erhobenen zeitlichen Bedarfe und setzt sich inhaltlich nicht mit entsprechenden Forderungen auseinander. Insbesondere durch die Betreuungsrechtsreform ist es zu nicht unerheblichen zeitlichen Mehraufwänden, z.B. zusätzliche Besprechungsbedarfe etwa beim Jahresbericht, stärkere Unterstützung vor einer Stellvertretung, gekommen. Gleichzeitig erhöhen sich in der Praxis durch ein zunehmend komplexeres Sozialleistungssystem sowie personell und fachlich schlechter ausgestattete

Behörden die zeitlichen Aufwände in der Betreuung deutlich. Sofern weiterhin die Ziele der Betreuungsrechtsreform in der Praxis verankert werden sollen, müssen die zeitlichen Aufwendungen abgegolten werden. Anderenfalls droht die Rechtliche Betreuung in eine mehr verwaltende Unterstützungsleistung abzudriften. Auch der Fachkraft-mangel in der Rechtlichen Betreuung kann nur durch eine Abdeckung der zeitlichen Aufwände abgewendet werden. Schon heute ist eine Zunahme von Behördenbetreuungen in der Praxis wahrzunehmen. Die Behörden verfügen weder über fachliche, personelle noch finanzielle Ressourcen um eine an den Zielen der Betreuungsrechtsreform angelehnte Betreuung zu gewährleisten.

Erhöhung der Fallpauschalen für bisherige Betreuungsfälle in stationären oder vergleichbaren Einrichtungen bzw. Aufgabe des Vergütungsmerkmals „Aufenthaltsform“

Die Aufgabe des Vergütungsmerkmals Aufenthaltsform ist im Ergebnis zu begrüßen. Richtig führt der Entwurf aus, dass die zunehmende Ambulantisierung sowie die komplexeren Leistungsstrukturen die Anforderungen für Betreuer:innen in den unterschiedlichen Aufenthaltsformen den damit verbundenen zeitlichen Aufwand nicht mehr signifikant unterscheidbar machen (S. 28). Unverständlich ist jedoch die Festlegung der Fallpauschale unterhalb der bisherigen Fallpauschale in anderen Wohnformen (=ambulanten).

Absenkung der Fallpauschalen für betreute Personen in „anderen Wohnform“

Eine Herabsetzung ab dem 13.Monat auf 166 € monatlich entspricht einer Verringerung um mindestens 3 %. Eine entsprechende Begründung wird vom Entwurf offengelassen. Eine Senkung entspricht weder den Bedarfen in der Praxis, noch den Ergebnissen der Evaluierung und ignoriert die Forderungen der Berufsbetreuerverbände sowie der Bundeskonferenz der Betreuungsvereine. Zu weiteren Begründung wird auf die bisherigen Ausführungen Bezug genommen.

Erhöhte Fallpauschalen für nicht mittellose betreute Personen

Die erhöhten Fallpauschalen nicht mittelloser betreuter Personen werden nicht grundlegend begründet. Die angeführte Entlastung der Landeshaushalte kann nicht nachvollzogen werden und geht in der Praxis vor allem in sozialschwächen Regionen ins Leere. Hier kann kein ausreichend hoher Anteil von nicht mittellosen betreuten Personen erreicht werden, um entsprechende Umsatzeinbußen abzufangen.

Die genaue Festsetzung der Höhe nach wird nicht begründet und kann aus der Praxis im Verhältnis zum durchschnittlichen Aufwand nicht bestätigt werden.

Aufgabe von Sonderpauschalen (Nr. 5)

Die gemäß § 10 VBVG geregelten Sonderpauschalen werden vollständig aufgegeben. Als Gründe werden das Fehlen belastbarer Daten und das Risiko bei vergleichbar aufwendigen Fallgestaltungen Aufwände nicht vergleichbar zu vergüten (S. 29) benannt.

Die mangelnde Datenlage liegt ursächlich beim Verfasser des Entwurfes selbst. Das Bundesministerium und die Länder selbst könnten entsprechende Daten erheben. Ein diesbezüglicher Verweis erschließt sich somit nicht.

Entsprechende Ungerechtigkeiten könnten vor allem bei einer zunehmenden Versimplifizierung der Fallpauschalen, durch regelhafte, einfach zu ermittelnde Sonderpauschalen ausgeglichen werden. Dies sollte konsequenter Weise einen Regelungsbedarf beim Gesetzgeber auslösen und keine Streichung aller Sonderpauschalen. Die Ausführungen des Gesetzgebers zu einer „geeigneten Mischung von Betreuungsfällen“ (S. 29) als Aufgabe für beruflich Betreuende, verlagert die Problematik ungerecht auf diese. Gleichzeitig kann schon heute in der Praxis beobachtet werden, dass gerade für aufwändige Fälle immer schwieriger Betreuende gefunden werden.

Mögliche Pauschalen könnten z.B. sein:

- Umzug
- Betreuungen mit Auslandsbezug
- Betreuungen von Personen ohne Wohnsitz
- Betreuungen von Personen mit eingeschränkter Kommunikation
- Unterbringungen oder freiheitsentziehende Maßnahmen.

In entsprechenden Fällen kann der Grundbetrag im Rahmen der beabsichtigten Dauer-festsetzung erfolgen und die Sonderpauschale separat beantragt und festgesetzt werden. Da diese Fälle nur auf eine bestimmte Anzahl der Betreuungen begrenzt sind, verringerte sich der Verwaltungsaufwand für die Gerichte weiter.

Die Pauschalen im Einzelnen:

- Pauschalen gemäß § 10 Abs. 1 VBVG ist derzeit nur in Fällen nicht mittelloser betreuter Personen vorgesehen. Vor allem die Pauschale des § 10 Abs. 1 Nr. 2 VBVG stellt in der Praxis einen erhöhten zeitlichen Aufwand dar. Dieser ist bei mittellosen betreuten Personen in der Regel durch eventuelle zusätzliche Anträge und Verhandlungen mit Sozialleistungsträgern meist sogar höher.
- Die Pauschale gemäß § 10 Abs. 2 VBVG bei einem Wechsel von ehrenamtlichen Betreuer:innen zu Berufsbetreuenden deckte den erhöhten Aufwand bei einem Betreuerwechsel in der Regel nur teilweise. Ferner blieb unberücksichtigt, dass ein entsprechender Aufwand auch bei Wechsel zwischen Berufsbetreuenden entsteht. Zum Teil wird der Aufwand vergleichbar dem im ersten Betreuungsjahr angesehen. Unter Berücksichtigung der Argumentation der erhöhten Aufwände im ersten Jahr, z.B. Vertrauensverhältnis, Unterstützungsbedarfe klären etc. erscheint dies nicht abwegig. Praktisch liegt er in der Regel leicht unterhalb des ersten Jahres, jedoch zumindest in den ersten Monaten deutlich oberhalb einer Betreuung ab dem 13. Monat. Auch die Ergebnisse der Evaluation deuten auf entsprechende Ergebnisse. Hier hätte es einer Erweiterung der Pauschale auf alle Fälle eines Betreuerwechsels bedurft. Dies würde auch keinen zusätzlichen Aufwand bei der Vergütungsfestsetzung bedeuten, da ein Wechsel der Betreuung immer auch einen Wechsel des Vergütungsgläubigers mit sich zieht und eine erneute Festsetzung erforderlich macht.
- Die Wechselfauschale des § 10 Abs. 3 VBVG hat in der Praxis aufgrund ihres niedrigen Ansatzes keine Anreize zu einem Wechsel zur ehrenamtlichen Betreuung gegeben.

Regelungen zu Abrechnungszeiträumen (Nr. 16)

Die Vorschrift erscheint praktikabel und sinnvoll.

Regelhafte Dauervergütungsfestsetzung (Artikel 2 und 3)

Entsprechende Änderungen können nachvollzogen werden und werden das Ziel der Verringerung des Verwaltungsaufwandes bei Gerichten erreichen. Für beruflich Betreuende bestehen wenig Vorteile. Lediglich die damit verbundene Verringerung von Anträgen reduziert das Risiko der nicht rechtzeitigen Geltendmachung.

Die beispielhafte Aufzählung zur Abweichung bei Dauerfestsetzung (Art. 3 Nr. 2, S.34) bei starken Zweifeln an der Verlässlichkeit der betreuenden Person, erscheint fragwürdig. Bei einer solchen Betreuungsführung sollte eher eine Eignungsprüfung seitens des Gerichts die Folge sein.

Ob mit der Dauerfestsetzung eine verlässlichere Auszahlung der Vergütungen im Ergebnis erreicht wird, bleibt abzuwarten. Gegebenfalls wäre ein solches Ziel durch eine klarstellende Regelung zu Verzugszinsen bei Verzögerungen in der Auszahlung zielführender und verlässlicher.

Änderungen für die Schlussberichte und Schlussrechnungslegung (Artikel 4)

Ebenfalls nicht bestätigt werden, können die Ausführungen zu Problemen bei der Schlussberichterstattung in der Praxis. Im Ergebnis bestehen gegen die beabsichtigte Änderung keine grundlegenden Einwände. Lediglich zur Verpflichtung der Auflistung aller erlangten Unterlagen (§ 1873 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs), bestehen Bedenken, da der im Einzelfall erhebliche Aufwand nicht in jedem Fall gerechtfertigt erscheint.