

Stellungnahme des BdB e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Vormünder- und Betreuervergütung und zur Entlastung von Betreuungsgerichten und Betreuern

Antrag der Fraktion der FDP vom 18.12.2024

I. Einleitung

Am 16. September 2024 veröffentlichte das Bundesministerium der Justiz (BMJ) den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Vormünder- und Betreuervergütung und löste im Betreuungswesen einen beispiellosen Sturm der Entrüstung aus. Der Referentenentwurf wies erhebliche Mängel auf, da die angekündigte Erhöhung von durchschnittlich 12,7 % nicht nur deutlich verfehlt wurde, sondern für viele Betreuer*innen sogar Umsatzeinbußen zur Folge bedeutet hätte.

Es folgte ein in diesem Ausmaß und dieser Intensität beispielloser Protest aus dem Betreuungswesen, der erkennbar zu einem Umdenken in Bund und Ländern mit dem Ziel einer Überarbeitung des Referentenentwurfs führte. Der Bruch der Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP am 6. November 2024 brachte jedoch alle politischen Prozesse zum Erliegen. Vor diesem Hintergrund reagierte der BdB rasch und forderte eine tragfähige Zwischenlösung. Der Verband appellierte an die Verantwortlichen in Bundesregierung, Bundestag und den Ländern, sicherzustellen, dass zumindest eine Übergangslösung für die Betreuervergütung noch vor der Auflösung des Bundestages verabschiedet wird.

Überraschend legte die Bundesregierung am 11.12.2024 eine Formulierungshilfe für die Koalitionsfraktionen für einen Entwurf zur Neuregelung der Vormünder- und Betreuervergütung vor. Eine Woche später, am 18. Dezember 2024, brachte die FDP-Fraktion diesen Entwurf unverändert in den Bundestag ein, der nun ins parlamentarische Verfahren geht. Die Vorlage dieses Entwurfs ist grundsätzlich ein erfreuliches Signal, da dies darauf hinweist, dass die politisch Verantwortlichen die Dringlichkeit der Situation erkannt haben und die möglichen Folgen eines Nichthandelns für das gesamte Betreuungswesen offensichtlich ernst nehmen. Der BdB begrüßt daher die Absicht, noch vor der Auflösung des Bundestages ein Gesetz zur Betreuervergütung zu verabschieden. Dies war eine Forderung, die der Verband bereits einen Tag nach dem Ende der Ampelkoalition aufgestellt und in Schreiben an den Bundesjustizminister, Bundestagsfraktionen und die Landesjustizminister*innen formuliert hatte.

Wesentliche Kernpunkte des nun vorgelegten Entwurfs sind:

- Durchschnittliche Erhöhung der Betreuervergütung um 12,7 % gegenüber 2023
- Einführung neuer Vergütungsstufen 1 und 2
- Abschaffung der Vergütungstabelle A
- Reduzierung der 60 einzelnen Vergütungstatbestände auf 16.
- Reduzierung der Höhe der Fallpauschalen nach der Dauer der Betreuung von fünf auf zwei.
- Beibehaltung der Unterscheidung nach Vermögen, Wohnform und Dauer der Betreuung
- Abschaffung der Sonderpauschalen gemäß § 10 VBVG
- Einführung der Dauervergütungsfestsetzung als Regelfall

- Keine Dynamisierung der Vergütungssätze
- Keine geplante Evaluation des Gesetzes
- Keine Nachfolgeregelung für das Inflationsausgleichs-Sonderzahlungsgesetz

Im Vergleich zu dem am 16. September 2024 vom Bundesministerium der Justiz (BMJ) veröffentlichten Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung der Vormünder- und Betreuervergütung sowie zur Entlastung der Betreuungsgerichte und Betreuer*innen zeigen sich folgende Unterschiede:

- Neubewertung der monatlichen Fallpauschalen mit dem Ziel einer durchschnittlichen Erhöhung der Betreuervergütung um 12,7 % gegenüber 2023, also ohne Berücksichtigung des Inflationsausgleiches für 2024/25.
- Umbenennung der "Grund- und Qualifikationsstufe" in "Vergütungsstufe 1 und 2"
- Erhöhung der Vergütungstatbestände von 8 auf 16.
- Streichung der geplanten Evaluation des Gesetzes nach zwei Jahren.

Im Folgenden setzt sich der BdB eingehend mit dem neuen Entwurf auseinander. Dabei wird zunächst untersucht, ob die Veränderung der monatlichen Fallpauschalen dem angestrebten Ziel einer durchschnittlichen Erhöhung der Betreuervergütung um 12,7 % näherkommt und zu einer gerechteren Verteilung auf die unterschiedlichen Fallkonstellationen führt als in dem vorangegangenen Entwurf. Anschließend beleuchtet der BdB die Kritikpunkte im Detail und schließt mit einer umfassenden Gesamtbewertung ab.

II. Neubewertung der monatlichen Fallpauschalen

Im Zuge der Vergütungsreform sollen laut Gesetzesbegründung seitens der Länder jährlich etwa 131,2 Millionen Euro in das System Betreuung fließen.¹ Dies entspricht einer Steigerung von 19,9 Millionen Euro im Vergleich zum vorherigen Referentenentwurf. Allerdings bedeutet dies nicht, dass wesentlich mehr Geld ins System eingebracht wird. Der Anstieg ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Kosten für rechtlich Betreute, aber nicht mittellose Personen um 19,8 Millionen Euro sinken (von 63,9 auf 43,01 Millionen Euro). Genau diese Summe wird an anderer Stelle zusätzlich eingesetzt. Somit handelt es sich lediglich um eine Umverteilung der vorhandenen Mittel – anstelle der dringend benötigten Erhöhung der finanziellen Ressourcen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Vergleiche (der Vergütung 2019 und der geplanten Vergütung) nicht auf den Ist-Zustand abstellen, da der derzeit gezahlte Inflationsausgleich, der befristet für die Jahre 2024/25 beschlossen wurde, unberücksichtigt bleibt. Dieser Inflationsausgleich i.H.v. 72,7 Millionen Euro² ist deshalb bereits in den vermeintlich neu ins System kommenden 131,2 Millionen Euro enthalten. Die auf den jetzigen Zustand bezogenen Mehrbelastungen für die Landeshaushalte betragen deshalb lediglich "netto" 58,5 Millionen Euro. Bezogen auf die Gesamtkosten der Betreuung von 1,113 Milliarden Euro ist dies ein Nettozuwachs von lediglich 5,26 % statt der behaupteten 12,7 %. Die ebenfalls wegfallenden Sonderpauschalen sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Da nicht wesentlich mehr Geld ins System fließt, wird es hier wieder "Gewinner" und "Verlierer" geben. "Gewinner" dieses Systemwechsels sind nach wie vor diejenigen Betreuer*innen, die bisher nach der Vergütungstabelle A vergütet wurden, also Betreuer*innen ohne abgeschlossene Berufs- oder

¹ Entwurf, S. 4

² RefE Betreuer-Inflationsausgleichs-Sonderzahlungsgesetz, S. 2

Hochschulausbildung. Sie machen zwar nur rund 5 % der Berufsbetreuer*innen aus, dürften aber nach ersten Berechnungen mit Einkommensverbesserungen von bis zu 70 % rechnen, je nach Fallkonstellation. Das ist zwar nachvollziehbar, da diese Betreuer*innen aufgrund der bisher geringen Vergütung stärker von der Inflation betroffen sind als andere, und die unterschiedlichen Vergütungsstufen ohnehin problematisch sind. Allerdings führt es auch dazu, dass durch den Wegfall der Vergütungsstufe A die automatisch einhergehende Vergütungsanpassung für diese Gruppe auf die prozentuale Erhöhung aller Vergütungsstufen "angerechnet" wird und in der Konsequenz zu einer deutlich niedrigeren Erhöhung der Vergütungsgruppen B und C führt. Faktisch werden Berufsinhaber*innen mit einem akademischen Abschluss unverhältnismäßig benachteiligt. Dieser Effekt wird im Entwurf auch als "unvermeidbar" eingeräumt.

Es fällt auf, dass mit dem neuen Entwurf alle Stufen und Betreuungskonstellationen – außer Betreuungen im zweiten Betreuungsjahr – von Einkommenssteigerungen profitieren können, wenn auch in teils sehr unterschiedlicher Höhe. Im Detail betrachtet, sticht jedoch hervor, dass unabhängig davon, ob vermögend oder nicht, ob im Heim oder in der eigenen Wohnung lebend, das zweite Betreuungsjahr fast immer zu Einkommensverlusten führt. Die "Verlierer" dieses Systemwechsels sind folglich jene Betreuer*innen, die ihre Tätigkeit im Jahr 2025 aufnehmen – und damit 2026 überwiegend Klient*innen im zweiten Betreuungsjahr betreuen – oder aus individuellen Gründen im Jahr 2025 eine Vielzahl neuer Betreuungen übernehmen. Positiv anzuerkennen ist, dass es nicht mehr in Fallkonstellationen, in denen überwiegend "mittellose" Personen in "anderen Wohnformen" betreut werden, zu Einnahmerückgängen kommt, wie noch im Referentenentwurf. Dies ist insoweit folgerichtig, wenn man bedenkt, dass 70 % der Fälle ab dem zweiten Betreuungsjahr bei der Berechnung der Fallpauschalen auf "mittellose" Menschen entfallen – ein Anteil, der laut Länderdaten sogar 88,8 % beträgt.³ Aus dem Evaluationsbericht des BMJ geht zudem hervor, dass 52,4 % aller Betreuungen in die Kategorie "mittellos / andere Wohnform" fallen.⁴ Allerdings ist auch hier eine sehr unterschiedliche Entwicklung zu erkennen:

- 1. Betreuungsjahr > Vergütungstabelle C > mittellos/Wohnung > +13,6%
- 2. Betreuungsjahr > Vergütungstabelle C > mittellos/Wohnung > -8,2 %
- Ab 3. Betreuungsjahr > Vergütungstabelle C > mittellos/Wohnung > +6,4%

Nach Berechnungen des IFB im Auftrag des BdB bildet sich der prozentuale Gesamtanstieg für den Fallmix, der sich aus der Evaluation ergeben hat, folgendermaßen ab:⁵

Tab. C / Stufe 2		Tab. B / Stufe 1																	
Bisher (ohne Inflationsausgl.)	6.564,16 €	Bisher (ohne Inflationsausgl.)	4.720,52 €																
Neu	7.398,86 €	Neu	5.630,84 €																
Saldo	834,70 €	Saldo	910,32 €																
Prozentual	12,7%	Prozentual	19,3%																
<table> <tr> <td>Bisher (mit Inflationsausgl.)</td> <td>6.841,66 €</td> <td>Bisher (mit Inflationsausgl.)</td> <td>4.998,02 €</td> </tr> <tr> <td>Neu</td> <td>7.398,86 €</td> <td>Neu</td> <td>5.630,84 €</td> </tr> <tr> <td>Saldo</td> <td>557,20 €</td> <td>Saldo</td> <td>632,82 €</td> </tr> <tr> <td>Prozentual</td> <td>8,1%</td> <td>Prozentual</td> <td>12,7%</td> </tr> </table>		Bisher (mit Inflationsausgl.)	6.841,66 €	Bisher (mit Inflationsausgl.)	4.998,02 €	Neu	7.398,86 €	Neu	5.630,84 €	Saldo	557,20 €	Saldo	632,82 €	Prozentual	8,1%	Prozentual	12,7%		
Bisher (mit Inflationsausgl.)	6.841,66 €	Bisher (mit Inflationsausgl.)	4.998,02 €																
Neu	7.398,86 €	Neu	5.630,84 €																
Saldo	557,20 €	Saldo	632,82 €																
Prozentual	8,1%	Prozentual	12,7%																

³ Referentenentwurf, S. 17

⁴ 19,23 / 37 = 52,4 %, vgl. Evaluationsbericht, S.17f.

⁵ Vgl. Berechnungen des IFB, Anlage 1

Auf Basis der statistischen Werte aus der BMJ-Befragung zeigt sich, dass die angestrebte Vergütungserhöhung in Tabelle C (neu: Stufe 2) zunächst zu einem Anstieg von 12,7 % gegenüber den bisherigen Tabellenwerten, also dem Stand bis 2023, führt, während sie in Tabelle B (neu: Stufe 1) 19,3 % beträgt. Dieses Ergebnis relativiert sich jedoch durch das Auslaufen der Regelung zur Inflationsausgleichs-Sonderzahlung ab dem 1. Januar 2026. Nach Abzug dieser Sonderzahlung reduziert sich die Erhöhung in Tabelle C (neu: Stufe 2) auf lediglich 8,1 %, während sie in Tabelle B (neu: Stufe 1) 12,7 % beträgt. Damit wird deutlich, dass die angestrebte durchschnittliche Erhöhung nur für Betreuer*innen gilt, die bislang nach Tabelle B (neu: Stufe 1) vergütet werden. Die zahlenmäßig weitaus größere Gruppe der Betreuer*innen, die nach Tabelle C vergütet werden, werden nicht die angekündigten 12,7 % erreichen.

Aber auch dann, wenn man – wie im aktuellen Entwurf – auf die Vergütung seit 2019 (also ohne den Inflationsausgleich) abstellt, ist es offensichtlich, dass die nun vorgesehene Vergütungserhöhung immer noch nicht ausreichend ist. Die Inflationsraten lagen seit 2019 wie folgt:

- 2019: 1,4 %
- 2020: 0,5 %
- 2021: 3,1 %
- 2022: 6,9 %
- 2023: 5,9 %

Wenn man für das Jahr 2024 von einer Inflation i.H.v. 1,6 % und für das Jahr 2025 von einer Inflation i.H.v. 1,0 % ausgeht, ergibt sich daraus für den Zeitraum von 2019 bis zum Inkrafttreten der vorgesehenen Neuregelung am 1.1.2026 folgendes:

Wenn man den Unterschied zu 2019 feststellen will, kann man die einzelnen Prozentzahlen nicht einfach addieren (das würde für diesen Zeitraum eine Preissteigerung i.H.v. 20,4 % ergeben), sondern man muss berücksichtigen, dass sich die Steigerung immer auf die Vorjahressituation bezieht. Berücksichtigt man das, gelangt man für den Zeitraum von 2019 bis Ende 2025 zu einer Steigerung i.H.v. 22,7 %. Allein das macht deutlich, dass eine Steigerung i.H.v. angeblich 12,7 % nicht einmal ausreicht, um den seit 2019 eingetretenen Kaufkraftverlust auch nur annähernd auszugleichen. Hinzu kommt, dass der Referentenentwurf keine regelmäßige Anpassung der Betreuervergütung vorsieht. Betreuer*innen werden also umgehend weiter "ins Minus rutschen". Und selbst dann, wenn die Vergütung um 22,7 % angehoben werden würde, wäre damit noch kein Ausgleich für die durch die Reform des Betreuungsrechts verursachte Mehrarbeit - z.B. die erweiterten Berichts- und Besprechungspflichten – verbunden. Ebenfalls gäbe es auch noch keine Kompensation für die in den Jahren 2020 bis 2023 (also vor der Zahlung des Inflationsausgleichs) erlittenen Kaufkraftverluste.

Es lässt sich somit feststellen, dass nicht wesentlich mehr Geld ins System eingebracht wird. Stattdessen steht die Umverteilung der vorhandenen Mittel in den verschiedenen Fallkonstellationen im Fokus. Dadurch entstehen erneut "Gewinner" und "Verlierer" des Systemwechsels. Jedoch geht diese Umverteilung nicht mehr zulasten der überwiegenden Mehrheit der Betreuer*innen, insbesondere der Fallkonstellation mittellos/andere Wohnform.

III. Zentrale Kritikpunkte im Detail & Forderungen des BdB

Neben der zentralen Frage der tatsächlichen Höhe der Vergütungsanpassung finden sich zahlreiche weitere, im Folgenden nach ihrer Gewichtung dargestellten Kritikpunkte an den Vorschlägen des vorliegenden Entwurfs:

- a) Fehlende Evaluierung und Ausrichtung als vorgezogene Dauerlösung
- b) Fehlende Dynamisierung der Vergütung
- c) Ungenauer Heimbegriff
- d) Festhalten am Kriterium der Betreuungsdauer zur Festlegung der Fallpauschalen
- e) Falscher Berechnungsmaßstab zur Bestimmung einer angemessenen Vergütung
- f) Streichung der Sonderpauschalen
- g) Fehlende Kostenübernahme für Sprach- und Gebärdensprachdolmetscher*innen
- h) Dauerfestsetzung der Betreuervergütung erst 2028

Fehlende Evaluierung und Ausrichtung als vorgezogene Dauerlösung

Äußerst kritisch sieht der BdB, dass der Entwurf offenbar als Dauerlösung konzipiert ist und nicht – wie vom Verband gefordert – als Zwischenlösung. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass keine Evaluation des Gesetzes mehr vorgesehen ist. An mehreren Stellen wird zudem davon gesprochen, den bisher nur vorübergehend gewährleisteten Inflationsausgleich dauerhaft zu verstetigen. Dies ist besonders problematisch, da die begrenzte Zeit und die aktuellen politischen Rahmenbedingungen anderen Akteuren erschweren, den parlamentarischen Prozess angemessen zu beeinflussen.

Der BdB appelliert nachdrücklich an die politischen Verantwortlichen, diesen Entwurf nicht als dauerhafte Lösung zu betrachten, sondern als Zwischenschritt, der durch eine sorgfältige Analyse der Rechtswirklichkeit und die Einbindung aller relevanten Akteure weiterentwickelt werden muss. Nur so kann gewährleistet werden, dass eine nachhaltige und leistungsgerechte Vergütungsregelung für Betreuer*innen geschaffen wird.

Der BdB fordert eine Evaluation dieses Gesetzes bis spätestens Ende 2026. In jedem Fall sollte die Zeit ab Beginn der neuen Legislaturperiode des Bundestages zu einer breiten Diskussion über eine grundlegende Strukturreform mit dem Ziel einer deutlich vereinfachten und leistungsgerechten Betreuervergütung genutzt werden.

Fehlende Dynamisierung der Vergütung

Der neue Entwurf sieht, ebenso wie sein Vorgänger, keine Regelung zur Dynamisierung der Vergütung vor – und das, obwohl sich die Arbeitsgruppe, mit Ausnahme der Länder, geschlossen für eine gesetzliche Dynamisierung ausgesprochen hat. Im Gegensatz zum vorherigen Entwurf fehlt nun jegliche Perspektive darauf, da der aktuelle Entwurf nicht einmal eine verbindliche Evaluation vorsieht. Das drängende Problem auf unbestimmte Zeit zu vertagen, ist aus Sicht des BdB inakzeptabel!

Der BdB fordert eine Dynamisierung der Vergütung jetzt!

Ungenauer Heimbegriff

Die vorgesehene Regelung zum Heimbegriff kann u.E. immer noch zu Unklarheiten und Streitigkeiten führen. Nach Ansicht des BdB bleibt es z.B. unklar, wie in Fällen zu entscheiden ist, in denen eine Wohneinrichtung tatsächliche Betreuung und Pflege zwar anbietet (also "zur Verfügung stellt oder vorhält"), dies aber vom Bewohner nicht angenommen werden muss, die freie Wahl z.B. eines Pflegedienstes also nicht eingeschränkt ist. Auch diese Regelung wird daher eine Beurteilung, welche Wohnform anzunehmen ist, nur nach Betrachtung der zwischen der betreffenden Einrichtung und dem*der Klient*in geschlossenen Verträge und Vereinbarungen ermöglichen, so dass sie kaum eine Arbeitersparnis für Betreuer*innen mit sich bringen dürfte. Darüber hinaus ist eine geringere Vergütung auch nur in den Fällen gerechtfertigt, in denen die Wohnform tatsächlich mit einem geringeren betreuenden Aufwand verbunden ist. Dies ist in der vorgeschlagenen Bestimmung aber nicht gewährleistet. Die Betreuung von Bewohner*innen von Einrichtungen der Eingliederungshilfe ist oft nicht mit den gleichen Entlastungen verbunden wie die Betreuung von Bewohner*innen klassischer Pflegeheime. So muss die Finanzierung durch verschiedene Kostenträger organisiert werden und, da keine "vollständige Rundumversorgung" wie in einem Pflegeheim garantiert ist, müssen regelmäßig andere Leistungen organisiert werden. Die geringere Vergütung sollte deshalb lediglich für die Betreuung von Bewohner*innen von Heimen i.S.d. § 71 SGB XI vorgesehen werden. Falls es bei der Einbeziehung von Einrichtungen der Eingliederungshilfe u.ä. bleiben sollte, schlägt der BdB vor, sich im Gesetzestext an der Regelung in § 1 WVBG (dort v.a. Absatz 2) zu orientieren oder ausdrücklich darauf Bezug zu nehmen. In Anlehnung an diese Bestimmung wird klargestellt, dass eine stationäre Einrichtung im Sinne des WVBG (nur) dann vorliegt, wenn Wohnraumvermietung und Pflege- oder Betreuungsleistungen in einem oder mehreren Verträgen derart aneinandergeliegt sind, dass der Anspruch auf die eine Leistung (Wohnen) nicht ohne Inanspruchnahme der anderen Leistung, auch bei einem erst zukünftig anfallenden Bedarf, besteht. Dies bringt zum einen die gebotene Klarheit über das Vorliegen einer stationären Einrichtung im vergütungsrechtlichen Sinn und zum anderen liegt in solchen Fällen dann auch eine tatsächliche Entlastung der Betreuer*innen vor, die - in Anlehnung an die Rechtsprechung des BGH – die niedrigere Fallpauschale bei stationärem Aufenthalt rechtfertigt.

Der BdB fordert, dass sich beim Heimbegriff an § 71 SGB XI orientiert wird.

Festhalten am Kriterium der Betreuungsdauer zur Festlegung der Fallpauschalen

Im neuen Entwurf wird weiterhin das Kriterium der Betreuungsdauer bei der Festlegung der Fallpauschalen verwendet. Zwar wurde die Anzahl der vergütungsrelevanten Zeiträume im Vergleich zur aktuellen VGVB von fünf auf zwei reduziert, dennoch bewertet der BdB diese Regelung kritisch. Der Verband plädiert für ein einfaches, transparentes und praktikables Vergütungssystem, das mit einer einheitlichen Fallpauschale die Mehrzahl der Betreuungsfälle und -konstellationen abdeckt. Ohne belastbare empirische Daten bleibt die Differenzierung der Fallpauschalen nach der Betreuungsdauer oder anderen Kriterien aus Sicht des BdB ein "Stochern im Nebel". Als Übergangslösung erkennt der BdB die Beibehaltung des Kriteriums der Betreuungsdauer an, betont jedoch die dringende Notwendigkeit einer vertieften qualitativen Untersuchung der Rechtswirklichkeit. Nur durch eine fundierte Datengrundlage können zukünftig praxistaugliche und empirisch abgesicherte Lösungen entwickelt werden.

Der BdB fordert eine einheitliche Fallpauschale, die die Mehrzahl der Betreuungsfälle und -konstellationen abdeckt.

Soweit unterschiedliche Kriterien für die Festlegung der Fallpauschalen gewählt werden, sind deren Sinnhaftigkeit mittels empirischer Untersuchungen zu ermitteln und zu bestimmen.

Falscher Berechnungsmaßstab zur Bestimmung einer angemessenen Vergütung

Wie bereits im letzten Entwurf werden auf Grundlage des Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung vom 22. Juni 2019 die durchschnittlichen Refinanzierungskosten eines Betreuungsvereins für eine Vollzeit-Vereinsbetreuerstelle als Berechnungsmaßstab für die Bestimmung der Fallpauschalen herangezogen. Dabei wird davon ausgegangen, "dass Vergütungsregelungen, die in ihrer Gesamtheit den Betreuungsvereinen eine existenzsichernde Refinanzierung ihrer Betreuungsarbeit ermöglichen sollen, auch selbstständigen Berufsbetreuerinnen und -betreuern, die nicht einem Tarifrecht unterliegen, ein angemessenes Einkommen ermöglichen sollen."⁶ Der BdB hält diesen Ansatz für falsch. Die Mehrheit der beruflichen Betreuer*innen, rund 81%⁷, übt ihre Tätigkeit selbstständig aus. Verbesserte Dokumentation und reduzierte Streit anfälligkeit dürfen nicht als Rechtfertigung dienen, die charakteristischen Merkmale der Selbstständigkeit zu ignorieren und dadurch unangemessene Maßstäbe anzulegen. Folgende Überlegungen dazu:

- a) Die aktuelle Festlegung der Kosten pro Vollzeitstelle für Vereinsbetreuer*innen nach TVöD-SuE 12 wird der Komplexität und Verantwortung der Aufgaben einer rechtlichen Betreuung nicht gerecht. Eine Einstufung in die Entgeltgruppe S14 würde dieser hohen Verantwortung deutlich angemessener entsprechen.
- b) Die Sachkostenpauschale bedarf einer Revision, insbesondere einer Anpassung an die fortschreitende Digitalisierung und die Notwendigkeit spezieller Software, die für eine effiziente Betreuungsverwaltung unentbehrlich ist. Die derzeitige Pauschale von 7.810 Euro bildet die tatsächlichen Kosten, insbesondere für spezialisierte Softwarelösungen, nicht angemessen ab. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) kommt in ihrem Gutachten zu den Kosten eines Arbeitsplatzes (2022/2023) auf eine Sachkostenpauschale von 9.700 €, die aufgrund der Entwicklungen bei Energie-, Sach- Miet- und Unterhaltungskosten um eine Pauschale von 4.455 € auf 14.155 € erhöht wurde. Von diesen Kostenentwicklungen sind Betreuungsbüros und – vereine nicht befreit. Die Sachkostenpauschale dürfte mittlerweile sogar noch höher ausfallen, da ein aktuelles Gutachten zu den Kosten eines Arbeitsplatzes für 2024 veröffentlicht wurde. Diese Zahlen liegen dem BdB allerdings noch nicht vor.
- c) Ebenso sollte der Aufwand für den Verein als Arbeitgeber und mit seinen spezifischen betrieblichen Bedingungen gesehen werden, d.h. Arbeitgeberanteile und alle Overheadkosten mit einbezogen werden. Der Maßstab für die Angemessenheit der Vergütung muss daher - sowohl in den Konditionen für Betreuungsvereine (nicht: der angestellten Betreuer*innen alleine) als auch in der Berücksichtigung der Betriebskosten selbstständiger Betreuer*innen liegen. Zu letzterem gibt insbesondere die Warenkorbbefragung des BdB Hinweise.⁸ Der aktuelle Gesetzentwurf übernimmt wiederum die veranschlagten Overheadkosten nur in Höhe von 4 %. Tatsächlich bestehen für Arbeitgeber verschiedene gesetzlich normierte Verpflichtungen

⁶ BT-Drs. 19/8694, S.16

⁷ Evaluationsbericht, S.15

⁸ https://www.berufsbetreuung.de/fileadmin/user_upload/Bericht_Warenkorb_Selbstst%C3%A4ndige_EV.PDF

(Arbeitsschutzgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Brandschutz, Datenschutzgrundverordnung etc.), die mit einem finanziellen Aufwand verbunden sind, der sich in der Regel an den Werten der KGSt-Gutachten (20 % der Brutto-Personalkosten) orientiert und damit erheblich höher liegt. Entsprechendes gilt für die Sachkosten, die seit 2019 unverändert bei 7.810 Euro und damit zu niedrig angesetzt sind. Auch hier werden wieder Reisekosten, Porto und Telekommunikationskosten abgezogen, da sie in der Aufwandspauschale enthalten seien. Außerdem werden die Kosten in den dezentralen Einheiten für Software und Pflege abgezogen. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfiehlt dies nur für den Fall, dass Büros lediglich mit Standardsoftware, also "ohne aufwendige Spezialanwendungen" arbeiten. Rechtliche Betreuer*innen benötigen, wie nahezu jede andere spezifische Branche, zur effizienten Durchführung ihrer Aufgaben eine Spezialsoftware. Dazu zählen u.a. die vom BdB empfohlenen Softwarelösungen "BdB at work" der Firma LOGO Datensysteme GmbH und butler21 der Firma prosozial GmbH, die immerhin durchschnittlich von 58 % aller befragten Berufsbetreuer*innen genutzt werden (weitere Spezialsoftware wird in geringerer Ausprägung genutzt).⁹ Diese über eine übliche Büro-Standardsoftware hinausgehenden Programme sind speziell auf die Arbeiten von rechtlichen Betreuer*innen zugeschnitten und können in dieser Form auch durch keine Büro-Standardsoftware abgedeckt werden. Ergo handelt es sich bei BdB at work und butler21 nicht um eine Standardsoftware für "Standard-Büroarbeitsplätze", sondern um eine "aufwendige Spezialanwendung", die ausschließlich rechtliche Betreuer*innen als Zielgruppe hat. Die Reduzierung der Sachkostenpauschale um den Kostenfaktor "Kosten in den dezentralen Einheiten für Software und Pflege" ist sachlich somit nicht gerechtfertigt und muss korrigiert werden.

Sofern nun der Maßstab für die Vergütung in der Refinanzierung einer Vollzeit-Vereinsbetreuer*in liegen soll, müsste bei einer Zugrundelegung eines Tarifangestellten als Referenz auch die tarifliche Arbeitszeit zugrunde gelegt werden, woraus sich schnell ergibt, dass dann nur 2,35 Stunden pro Betreuung pro Monat zur Verfügung stehen, wie nachfolgende kurze Betrachtung zeigt, die der BdB an anderer Stelle ausführlicher dargestellt hat:¹⁰

⁹ Abschlussbericht - Qualität in der rechtlichen Betreuung, S.161

¹⁰ https://www.reform-auf-sand-gebaut.de/fileadmin/user_upload/Reform_auf_Sand_gebaut/BdB_L_Infoblatt_Betreuungsvereine_04_0424.pdf

7.991,13 Euro	Arbeitgeberkosten Vollzeitstelle Betreuer*in monatlich ¹¹
141,67 Euro	Mittlerer monatlicher Umsatz je Betreuung ¹²
56,41	Betreuungen - Anzahl der Betreuungen, die ein*e Vereinsbetreuer*in führen müsste, um die Stelle zu refinanzieren (7.991,13 Euro : 141,67 Euro)
2,35 Stunden	Anzahl der vergüteten Stunden, die für eine Betreuung pro Monat zur Verfügung stehen ¹³
4,92 Stunden	Anzahl der tatsächlich zu leistenden Stunden pro Monat, um eine qualitätsvolle Betreuung zu erbringen ¹⁴

2,57 Stunden **Ergebnis: Anzahl Stunden, die nicht finanziert sind (4,92 – 2,35 Stunden)**

Die Berechnung der Vergütung auf Basis einer sozialversicherungspflichtigen Anstellung spiegelt die Realität in der rechtlichen Betreuung nicht wider. Der BdB kritisiert dieses scharf.

Der BdB fordert eine leistungsgerechte einheitliche Fallpauschale, die die Praxis der selbstständigen Berufsbetreuer*innen am besten abbildet.

Streichung der Sonderpauschalen

Weiterhin sieht auch der aktuelle Entwurf vor, dass die unter § 10 VBVG genannten gesonderten Pauschalen vollständig gestrichen werden sollen. Dies betrifft sowohl die in § 10 Abs. 1 VBVG genannten zusätzlichen monatlichen Pauschalen, die arbeitsaufwendige Prozesse berücksichtigen, als auch die in § 10 Abs. 2 und 3 aufgeführten "Übernahmepauschalen", die beim Wechsel von oder zu einer ehrenamtlichen Betreuung anfallen. Bei der Gesetzesreform 2019 wurden ihnen noch "Qualitätsaspekte berücksichtigende" Funktionen zugeschrieben (Drs. 19/8694, S.15). Es sei, so die aktuelle Argumentation, nicht durch entsprechende Daten nachvollziehbar belegt, dass den geregelten Fallgestaltungen auch regelhaft entsprechende Mehraufwände zugrunde liegen. Andererseits liegen auch keine Daten vor, die für eine Abschaffung dieser Pauschale sprechen. Dabei beruft sich das BMJ auf das Fehlen von Daten, um die Regel abzuschaffen, obwohl es selbst für das Versäumnis der Datenerhebung verantwortlich ist.

¹¹ Die Arbeitgeberkosten errechnen sich aus den jährlichen Kosten von 95.893,57 Euro für eine Stelle S12 St. 4 ohne bAV. In der Modellrechnung wird davon ausgegangen, dass alle mit der Betreuung zusammenhängenden Arbeiten ohne jegliches BackOffice von dem*der Stelleninhaber*in durchgeführt werden. Diese Annahme dient nur als Grundlage für die Berechnung und ist unrealistisch, da sie weder Rüstzeiten etc. noch weiteres Personal berücksichtigt. Bei einer Berücksichtigung dieser Parameter würde sich die Rechnung noch ungünstiger darstellen.

¹² Laut BdB-Mitgliederbefragung Teil 1 (134,17 Euro zzgl. 7,50 Euro Inflationsausgleich)

¹³ Regelarbeitszeit einer Vollzeitstelle im Jahr: 1.588,2 Stunden (1.588,2 : 56,41 Betreuungen zur Refinanzierung = 28,15 Stunden / Jahr = 2,35 Stunden im Monat)

¹⁴ 4,1 Stunden laut ISG-Studie 2018 und reformbedingter Mehraufwand (0,82 Stunden) laut BdB-Mitgliederbefragung Teil 2

Es ist nach Ansicht des BdB Tatsache, dass es über den Aufwand einer sogenannten "Durchschnittsbetreuung" hinaus in Einzelfällen besonders arbeitsintensive Prozesse gibt. Dazu zählen Ansprüche, die außerordentlich zeitaufwändig sind, beispielsweise Geltendmachung von Rechten gegenüber privaten Krankenversicherungen, besonders aufwendige Schuldenregulierungen oder die Notwendigkeit einer kontinuierlich hohen Besuchsfrequenz. Daher hält der BdB bei einigen speziellen Fallkonstellationen eine separate Behandlung für angebracht, um besondere Umstände angemessen darzustellen, zu würdigen und um angestrebte Qualitätseffekte zu erreichen. Die Definition solcher Fallkonstellationen darf jedoch nicht willkürlich erfolgen, sondern muss empirisch fundiert sein.

Über die bereits unter § 10 VBVG genannten gesonderten Pauschalen hinaus gibt es Konstellationen, die es nach Ansicht des BdB zu berücksichtigen gilt. Der BdB fordert generell eine Einrichtungspauschale für neu übernommene Betreuungen, unabhängig davon, ob sie überhaupt neu sind oder von einer* einem anderen Betreuer*in übernommen wurden.

Der BdB lehnt daher die ersatzlose Streichung der in § 10 VBVG festgelegten gesonderten Pauschalen zum jetzigen Zeitpunkt ab. Ein Vergütungssystem sollte nicht nur ein leistungsgerechtes Auskommen gewährleisten, sondern gleichzeitig auch Anreize schaffen, um die Qualität der Betreuung zu fördern. Dies könnte durch eine Kombination aus einer einheitlichen Vergütungsstufe und gezielten Sonderpauschalen erreicht werden. Sollte der Gesetzgeber dennoch eine ersatzlose Streichung vornehmen, fordert der BdB, dieses Thema im Rahmen einer unbedingt durchzuführenden Evaluation des Gesetzes zu berücksichtigen und endlich für aussagekräftige empirische Daten zu sorgen.

Der BdB fordert, die im § 10 VBVG vorgesehenen gesonderten Pauschalen vorerst beizubehalten, die jedoch in ihrer Höhe angepasst werden müssen.

Der BdB fordert generell eine Einrichtungspauschale für neu übernommene Betreuungen, unabhängig davon, ob sie neu sind oder von einer* einem anderen Betreuer*in übernommen wurden.

Gleichzeitig fordert der BdB den Gesetzgeber auf, für aussagekräftige empirische Daten zu sorgen, also mehr Wissen über qualitätsfördernde Maßnahmen im Betreuungswesen zu sammeln.

Fehlenden Kostenübernahme für Sprach- und Gebärdensprachdolmetscher*innen

Die Kosten für Sprach- und Gebärdensprachdolmetscher*innen müssen von Betreuer*innen bislang aus der Vergütungspauschale bestritten werden, was angesichts der geringen Höhe der Pauschale und den hohen Dolmetscherkosten nicht tragbar ist. Betroffene Menschen haben ein Recht auf barrierefreie Kommunikation mit ihren Betreuerinnen und somit auf eine staatliche Kostenübernahme. Der aktuelle Entwurf erwähnt - wie auch schon der letzte Entwurf - dieses Problem nicht mit einem Wort. Der BdB fordert, dass die Kosten für Sprach- und Gebärdensprachdolmetscher*innen gesondert geltend gemacht werden können. In diesem Fall sollte allerdings eine tatsächliche Kostenübernahme stattfinden und nicht pauschal geregelt werden.

Der BdB fordert eine geregelte Kostenübernahme für Sprach- und Gebärdensprachdolmetscher*innen.

Dauerfestsetzung der Betreuervergütung erst 2028

Wie auch schon im Referentenentwurf soll künftig die Dauerfestsetzung der Betreuervergütung als Regelfall ausgestaltet werden, von dem nur noch in eng begrenzten Fällen abgewichen werden kann. Dies begrüßt der BdB grundsätzlich. Allerdings soll dies erst zum 1. Juli 2028 in Kraft treten, um den Ländern genügend Zeit für die technische Umsetzung zu geben. Aus der Praxis wird dem BdB vermehrt von einer zum Teil gravierenden Überlastung der Gerichte berichtet, die zu erheblichen Verzögerungen bei der Auszahlung der Betreuervergütung führt. Die Gerichte sind also bereits heute mit der Auszahlung der Vergütung z.T. stark überlastet. Die Aussicht, dass erst 2028 mit einer Besserung zu rechnen ist, hält der BdB für nicht akzeptabel. Zudem darf es nicht dazu führen, dass die wenigen Gerichte, die die Möglichkeit einer Dauervergütung bereits anwenden, durch diese Neuregelung und vor allem die lange Frist keine Rückschritte machen.

Der BdB fordert eine sofortige oder zeitnahe Umsetzung der Dauerfestsetzung der Betreuervergütung

IV. Schlussbewertung

Angesichts der drängenden Herausforderungen im Betreuungswesen ist Untätigkeit keine Option. Der vorliegende Entwurf markiert einen wichtigen Schritt und zeigt, dass die politischen Entscheidungsträger*innen die Dringlichkeit der Situation erkannt haben und gewillt sind, Lösungen zu erarbeiten.

Der aktuelle Entwurf eröffnet die Möglichkeit, dass eine größere Zahl von Betreuer*innen von einer Vergütungserhöhung profitieren könnte, verglichen mit dem vorherigen Entwurf. Allerdings ist zu beachten, dass die angekündigten 12,7 % Zuwachs für die allermeisten Betreuer*innen nicht erreichbar sein werden. Vielmehr zeichnet sich ab, dass ein*e durchschnittliche Betreuer*in nach dem Auslaufen der Inflationsausgleichs-Sonderzahlung mit einer Erhöhung im Mittel von etwa 8,1 % rechnen kann (siehe Tabelle C, neu: Stufe 2). Hinzu ist deutlich erkennbar, dass in allen Konstellationen die Vergütung im zweiten Betreuungsjahr im Vergleich zur aktuellen Regelung zu Einkommensverlusten führen wird. Besonders benachteiligt werden aber all jene, die ab 2026 vermehrt Betreuungen im zweiten Jahr führen – sie zählen zu den "Verlierern" dieses Systemwechsels.

Darüber hinaus weist der Entwurf weiterhin erhebliche Schwächen auf. Einige davon sind neu, andere bereits aus dem vorherigen Entwurf bekannt. Besonders kritisch ist nach Ansicht des BdB, dass der Entwurf als Dauerlösung konzipiert ist, statt – wie vom Verband gefordert – als Zwischenlösung. Die bestehenden, hier dargestellten Mängel verdeutlichen die Unausgereiftheit des Gesetzes. Eine fundierte Analyse der rechtlichen und praktischen Realität sowie die Einbindung aller relevanten Akteure sind allerdings unerlässlich, um diese großen strukturellen Probleme zu bewältigen.

Trotz dieser Defizite hält der BdB den Entwurf für notwendig. Ein Nicht-Handeln und damit eine drastische Einkommensminderung für Betreuer*innen hätte katastrophale Folgen für das gesamte Betreuungswesen. **Der BdB unterstützt den Entwurf jedoch nur unter der Bedingung, dass das Gesetz entweder auf zwei Jahre befristet und/oder mit einer Evaluationspflicht versehen wird. Ohne eine solche Befristung oder verpflichtende Überprüfung wird sich der BdB gegen dieses Gesetz stellen, denn dies würde die bestehenden Schwächen und Unstimmigkeiten auf unbestimmte Zeit**

zementieren. Das jedoch ist keine tragfähige Perspektive für rechtliche Betreuer*innen, die eine nachhaltige und sichere Zukunftsaussicht benötigen.

Eine Vergütungserhöhung von durchschnittlich 12,7 % bleibt mit diesem Gesetz für die meisten unerreicht. Dennoch könnte der Entwurf angesichts der aktuellen politischen Rahmenbedingungen eine noch akzeptable Übergangslösung bieten, aber eben auch nur eine solche. Voraussetzung dafür ist jedoch eine klare zeitliche Befristung oder eine verpflichtende Evaluation. Diese sollte den Grundstein für eine umfassende und nachhaltige Reform des Vergütungsrechts legen.

Hamburg, 08.01.2025