

Reform des Vergütungssystems - Positionspapier

I. Vergütungskrise in der Berufsbetreuung

2019 wurde in Deutschland zuletzt das Vergütungsrecht für berufliche Betreuer*innen angepasst. Strukturell blieb das System für die Vergütung der Betreuung weitestgehend unverändert. Es wird weiterhin zwischen vermögenden und mittellosen Klient*innen unterschieden, zwischen den Wohnformen „Heim“ und „Nicht-Heim“, wobei nun neue Betreuungen finanziell höher bewertet werden als langjährige. Die Einteilung der Betreuer*innen in drei Stufen, basierend auf ihren Ausbildungen, blieb bestehen. Eine bedeutende strukturelle Änderung war die Umstellung der zeitbasierten Fallpauschale auf eine echte Fallpauschale ohne direkten Bezug zum Arbeitsaufwand. Der Betrag wird nun als fester Tabellenwert pro Betreuungsmonat festgelegt. Für spezielle Situationen wie die Verwaltung höheren Vermögens, nicht selbstbewohnten Wohnraums oder eines Erwerbsgeschäfts wurden Sonderpauschalen eingeführt. Ebenso gibt es Zusätze für die Übernahme oder Abgabe der Betreuung in bzw. aus dem Ehrenamt.

Die Höhe der Pauschalen für Berufsbetreuer*innen ist nicht leistungsgerecht. Immer mehr Betreuer*innen geben ihren Beruf aufgrund finanzieller Untragbarkeit auf, Betreuungsbüros und -vereine schließen. Zugleich schwindet das Interesse von Fachkräften an der Betreuung aufgrund ihrer zunehmend geringen finanziellen Attraktivität. Eine der Verantwortung angemessene Vergütung stellt zudem einen wichtigen Aspekt im Zusammenhang mit der Qualitätsdiskussion in der Betreuung dar.

Der einzige betriebswirtschaftliche Parameter, den Berufsbetreuer*innen beeinflussen können, um die steigenden Kosten bei unvermindert schlechter bzw. sinkender Vergütung zu kompensieren, sind die Fallzahlen oder die Entlassung von Mitarbeiter*innen, mit ebenfalls negativen Auswirkungen auf die Qualität. Dies führt unweigerlich zu Qualitätseinbußen, chronischer Arbeitsüberlastung und unbezahlter Mehrarbeit. Finanziell „belohnt“ werden Betreuer*innen, die wenig Arbeitszeit pro Klient*in aufwenden. Dies steht im deutlichen Widerspruch zu den Ansprüchen des neuen Betreuungsrechts und der UN-BRK.

Bis zum 31.12.2024 muss die Bundesregierung über die Evaluation der 2019 eingeführten Betreuervergütung berichten. Im vorliegenden Text positioniert sich der BdB hinsichtlich der anstehenden Diskussion zur Reform des Vergütungsrechts.

II. Grundlegende Standpunkte des BdB für eine Reform des Vergütungssystems

Der BdB vertritt die Auffassung, dass das 2019 reformierte Vergütungssystem mit seiner Struktur einer pauschalierten Vergütung und einer monatlichen Fallpauschale grundsätzlich geeignet und praktikabel ist. Es besteht allerdings in zweierlei Hinsicht dringender Änderungsbedarf:

- (1) Notwendigkeit einer leistungsgerechten Vergütung
- (2) Notwendigkeit einer Vereinfachung des Systems

(1) Leistungsgerechte Vergütung

Die Höhe der aktuellen Pauschalen ist bei weitem nicht leistungsgerecht und muss angepasst werden. Der BdB identifiziert zwei mögliche Ansätze zur Realisierung einer leistungsgerechten Vergütung, die zu diskutieren sind:

(a) **"Unternehmerlohn"** – Der erste zur Diskussion gestellte Ansatz des BdB basiert auf einer umfassenden Kalkulation eines Unternehmerlohns, ein Vorgehen, das die gängige Praxis am besten widerspiegelt. In diesem Bereich hat der BdB bereits Vorarbeiten geleistet und eine solide Ausgangsbasis für den kommenden Reformprozess geschaffen. Bereits 2014 ließ der Verband ein Expertengutachten erstellen, welches sowohl die betrieblichen Ausgaben als auch einen fairen Verdienst für die Betreuer*innen berücksichtigt.¹ Aus dieser Analyse resultierte die Empfehlung für einen Stundensatz von rund 76,00 Euro; die inflationsbedingten Wertveränderungen der vergangenen Dekade müssen allerdings noch Eingang in diese Berechnung finden. Durch mehrere Mitgliederbefragungen², die vom Institut für Freie Berufe (IFB) durchgeführt wurden, konnte der BdB weitere wichtige empirische Daten für die Beantwortung der Frage nach einem fairen Unternehmerlohn gewinnen. Es wurde festgestellt, dass unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen durchschnittlich 2,35 Stunden monatlich pro Betreuungsfall zur Verfügung stehen³, aber 4,92 Stunden⁴ erforderlich wären, um eine Betreuung unter Berücksichtigung der Unterstützten Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund sieht der BdB eine einheitliche Fallpauschale von 373,92 Euro pro Monat und Betreuung als angemessene Verhandlungsgröße für den laufenden Reformprozess (4,92 Std. x 76,- Euro/Std.). Diese auf soliden empirischen Daten basierende Empfehlung steht in deutlichem Kontrast zu dem vom IFB ermittelten derzeitigen durchschnittlichen monatlichen Umsatz pro Betreuung von lediglich 141,67 Euro (der zeitlich befristete Inflationsausgleich von 7,50 Euro je Betreuung und Monat bereits inbegriffen!), – ein Umstand, der die Notwendigkeit einer deutlichen Anpassung der Vergütung nachdrücklich unterstreicht.

(b) **"Gewichteter Mittelwert"** - Der vom BdB festgestellte Mittelwert des monatlichen Umsatzes pro Betreuung (141,67 Euro) ist nicht leistungsgerecht. Sofern sich der Gesetzgeber entscheidet, nicht den vom BdB geforderten „Unternehmerlohn“ zu berücksichtigen, sollte zumindest die durch die Reform verursachte zusätzliche Mehrbelastung unbedingt in die Vergütung einberechnet werden. Bezogen auf die durchschnittliche Jahresarbeitszeit von 1.588,2 Stunden bei Vollzeitbeschäftigung, ergibt sich hierfür aus den Ergebnissen des zweiten Teils der Mitgliederbefragung des BdB ein reformbedingter Mehraufwand von 0,82 Stunden pro Monat und Klient*in. Dies entspricht einem Mehraufwand von rund 27%, der derzeit nicht vergütet wird oder aufgrund von Zeitmangel nicht im erforderlichen Umfang erbracht werden kann. Die Bemessung einer einheitlichen, angemessenen Vergütung sollte der Leistung und der hohen Verantwortung von Berufsbetreuer*innen gerecht werden und auf keinen Fall auf Basis einer Durchschnittsbildung der bisherigen Pauschalen erfolgen! Der ermittelte Prozentsatz von rund 27% reformbedingter Mehrarbeit sollte aufgeschlagen werden entweder

- auf den durchschnittlichen monatlichen Umsatz pro Betreuung,
- auf das gewichtete Mittel aller Fallgruppen in der Vergütungsgruppe C
- oder auf jeden einzelnen Tabellenwert der Vergütungsgruppe C.

¹ Vgl. Schmädke, Sachverständigen Gutachten zur Ermittlung des Vergütungssatzes selbständiger Berufsbetreuer/innen, 2014. Vollständiger Wortlaut siehe bdbaspekte 102/2014, S. 54–60. Eine Zusammenfassung siehe Freter, H., Ermittlung einer angemessenen Betreuervergütung im Rahmen des bestehenden Vergütungssystems, BtPrax 4/2014, S. 156–158.

² Vgl. <https://www.berufsbetreuung.de/der-bdb/aktuelles/ergebnisse-der-bdb-mitgliederbefragung/>

³ Ausgehend davon, dass die als Referenz angenommene Vergütung S12 St. 4 eines*iner Vereinsbetreuer*in durch 43,2 Betreuungen in einer Jahresarbeitszeit von 1.588,2 Stunden erwirtschaftet werden muss.

⁴ 4,1 Stunden wurden bereits lt. ISG-Studie von 2018 festgestellt, der reformbedingte Mehraufwand beträgt – vorsichtig geschätzt – 0,82 Std. je Betreuung und Monat.

(2) Vereinfachung des Systems

Der BdB befürwortet ein übersichtliches und leicht handhabbares Vergütungssystem, das im Wesentlichen aus einer einheitlichen Fallpauschale die meisten Betreuungsfälle und -konstellationen abdeckt. Für einige spezielle Fallkonstellationen hält der BdB allerdings eine separate Behandlung für angebracht, um besondere Umstände angemessen darzustellen, zu würdigen und um angestrebte Qualitätseffekte zu erreichen. Folgende grundsätzlichen Punkte sind nach Ansicht des BdB in diesem Kontext zentral:

(a) Das dreigeteilte Vergütungssystem sollte abgeschafft und durch eine einheitliche Vergütungsstufe ersetzt werden („gleiches Geld für gleiche Leistung“). Bei der Bemessung der Vergütung sollte allerdings nicht eine Durchschnittsbildung der bisherigen Pauschalen erfolgen, sondern die Vergütungstabelle C den Ausgangspunkt darstellen.

(b) Die zur Bestimmung der Vergütung dienenden Kriterien (gewöhnlicher Aufenthaltsort, Vermögensstatus, Dauer der Betreuung durch den*die Betreuer*in) sollten abgeschafft werden.

(c) Ergänzt werden sollte die einheitliche Fallpauschale für die meisten Betreuungsfälle und -konstellationen um spezielle Pauschalen für besonders schwierige oder arbeitsintensive Fallkonstellationen. Drei zentrale Forderungen hierzu:

- (c-1) Die derzeitigen gesonderten Pauschalen sind deutlich zu niedrig bemessen und sollten entsprechend angehoben werden.
- (c-2) Über die bereits unter § 10 VBVG genannten gesonderten Pauschalen (größere Vermögen, Wechsel vom Ehrenamt zur Berufsbetreuung sowie Prämie bei Abgabe an ein Ehrenamt) hinaus gibt es Konstellationen, die es zu berücksichtigen gilt. Dabei handelt es sich um Betreuungen, die von einem*einer anderen Berufsbetreuer*in übernommen werden („Übernahmepauschale“).
- (c-3) Auch die Kosten für Sprach- und Gebärdensprachdolmetscher*innen müssen gesondert geltend gemacht werden können. In diesem Fall sollte allerdings eine tatsächliche Kostenübernahme stattfinden und nicht pauschal geregelt werden.
- (c-4) Über den Aufwand einer sogenannten "Durchschnittsbetreuung" hinaus gibt es in Einzelfällen außerordentlich arbeitsaufwendige Prozesse. Denkbar sind Ansprüche gegenüber privaten Krankenversicherungen, aufwendige Schuldenregulierungen, Notwendigkeit einer kontinuierlichen hohen Besucherichte usw. Allerdings erfordert eine gesonderte Pauschalierung empirische Belege. Deshalb fordert der BdB vom Gesetzgeber, eine umfassende empirische Untersuchung zu initiieren.

III. Ergänzende Aspekte

Im Anschluss an die bereits dargelegten wichtigsten Punkte werden zusätzliche Aspekte hinzugefügt, die im Zusammenhang mit der Reform des Vergütungssystems relevant sind:

- (1) Dynamisierung der Vergütung
- (2) Einsetzen mehrerer Betreuer*innen
- (3) Vergütung grundsätzlich aus der Staatskasse
- (4) Maßstab zur Bestimmung einer angemessenen Vergütung

(1) Dynamisierung der Vergütung

Eine gesetzliche Dynamisierung der Betreuervergütung sollte eingeführt werden, wobei eine Indexierung anhand objektiver Kriterien erfolgen muss. Der BdB und das Institut für Freie Berufe (IFB) haben einen speziellen Warenkorb für Betreuungsbüros ermittelt. Dieser Index könnte (auch) als Basis für die Anpassung der Betreuervergütung dienen.

(2) Einsetzen mehrerer Betreuer*innen

Es erscheint sinnvoll, dass in § 1817 Abs. 1 Satz 3 BGB enthaltene Verbot der gleichzeitigen Bestellung mehrerer Berufsbetreuer*innen zu lockern und für besonders komplexe Fälle Ausnahmen zu erlauben.

(3) Vergütung grundsätzlich aus der Staatskasse

Die Vergütung für Berufsbetreuer*innen sollte grundsätzlich aus der Staatskasse erfolgen, um Verzögerungen und verfahrenstechnische Schwierigkeiten zu vermeiden, mit der Option einer späteren Regressforderung oder Verrechnung durch den Staat gegenüber den als vermögend anzusehenden Betroffenen.

(4) Maßstab zur Bestimmung einer angemessenen Vergütung

Die generelle Kritik, eine sozialversicherungspflichtige Anstellung als Maßstab zur Bestimmung einer "angemessenen" Vergütung heranzuziehen, bleibt bestehen und sieht der BdB als falschen Weg. Sollte der Gesetzgeber jedoch weiter an diesem Verfahren festhalten, gibt es dazu folgende Bemerkungen:

(a) Die derzeitige Bestimmung der Kosten pro Vollzeit-Vereinsbetreuerstelle gemäß TVÖD-SuE 12 spiegelt nicht die Komplexität und Verantwortung der Aufgaben eines*einer selbstständigen rechtlichen Betreuer*in wider – eine Ausrichtung an der Entgeltgruppe S14 würde dieser hohen Verantwortung in angemessenerer Weise Rechnung tragen.

(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 Euro (dort S. 12).

(c) Es sollte ein Gremium geschaffen werden, bestehend aus Justizverwaltung, Betreuungsgericht und Berufsinhaber*innen, das die Angemessenheit der Höhe der Pauschalbeträge regelmäßig überprüft, verhandelt und neu festsetzt. Damit könnte man Erfahrungen aus der Praxis, beispielsweise den Aufwand von Arbeiten nach Gesetzesänderungen, analysieren und entsprechende Konsequenzen ableiten.

(d) Zu fordern ist zudem, dass sich die Höhe der Fallpauschale an der Betreuungsrealität orientiert und den tatsächlichen Verlauf sowie Aufwand abbildet. Hierfür muss der Gesetzgeber klarstellen bzw. definieren, von welchem durchschnittlichen zeitlichen Aufwand pro Monat er bei einer Betreuung ausgeht. Wie oben bereits erwähnt, hat der BdB im Rahmen seiner Mitgliederbefragung in

diesem Zusammenhang eine Analyse des aktuellen Zeitaufwands je Betreuungsfall pro Monat unter den bestehenden Rahmenbedingungen durchgeführt. Dabei wurde ermittelt, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen im Durchschnitt lediglich 2,35 Stunden pro Fall zur Verfügung stehen, dass für eine adäquate Betreuung, die die Unterstützte Entscheidungsfindung berücksichtigt, jedoch monatlich 4,92 Stunden tatsächlich notwendig wären. Dieses alarmierende Ergebnis sollte im Hinblick auf die Definition des durchschnittlichen zeitlichen Aufwands einer Betreuung pro Monat zwingend berücksichtigt werden.

Hamburg, 29. Februar 2024