

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung – Drucksache 19/8694 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 976. Sitzung am 12. April 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass berufliche Betreuer einen wichtigen Beitrag zu einer qualitativ hochwertigen rechtlichen Betreuung und damit auch zum sozialen Zusammenhalt leisten. Sie haben Anspruch auf eine angemessene Vergütung ihrer Leistungen, die auch die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung berücksichtigt.
- b) Im Sinne einer fairen und transparenten Entlohnung begrüßt der Bundesrat darüber hinaus grundsätzlich eine Pauschalierung der Vergütungen.
- c) Der Gesetzentwurf sieht für die Länder eine jährliche Mehrbelastung von rund 157 Millionen Euro vor. Der Bundesrat hält es für unerlässlich, diese Mehrbelastung über eine Anpassung des Umsatzsteueranteils der Länder auszugleichen.
- d) Die staatliche Erstattung von Kosten auch im Bereich der Betreuung ist am Maßstab der Erforderlichkeit zu messen. Die Länder dürfen nur solche Ausgaben tragen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Länder stehen. Im vorliegenden Fall kommt eine Kostenerstattung durch die Länder aus Sicht des Bundesrates deshalb nur mit Blick auf solche Aufgaben in Betracht, die unmittelbar durch die Wahrnehmung der Aufgaben des „rechtlichen“ Betreuers veranlasst und sowohl hinsichtlich des zeitlichen Umfangs als auch des Qualifikations- und Vergütungsniveaus notwendig sind. Für eine umfassende Betreuung, die auch im weiteren Sinne Aspekte der sozialen Fürsorge, der Pflege oder Behandlung einbezieht, wären gegebenenfalls andere Kostenträger als die Länder zuständig. Eine umfassende Neuordnung der sozialen und rechtlichen Betreuung muss aus Sicht des Bundesrates gegebenenfalls über Strukturreformen und nicht über Veränderungen der Vergütungen für die rechtliche Betreuung angestrebt werden.

- e) Die Neuregelung darf sich nicht auf eine Erhöhung der Vergütungen beschränken. Vielmehr müssen vorhandene strukturelle Probleme, die bereits Gegenstand von Empfehlungen einzelner Landesrechnungshöfe und des Abschlussberichts „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ waren, gelöst werden. Dies gilt insbesondere für die folgenden Punkte:
- aa) Es sollten durch einen geeigneten rechtlichen und tatsächlichen Rahmen weitere Anreize zur Vorsorge über Vollmachten geschaffen werden, sodass in vielen Fällen eine Betreuung gar nicht notwendig wird.
 - bb) Es müssen Impulse für eine stärkere Betreuung im Familienkreis und im sonstigen Ehrenamt geschaffen werden, die zumindest zu einer Dämpfung des Anstiegs bei den Fallzahlen im Bereich der Berufsbetreuung führen.
 - cc) Es sind die notwendigen statistischen Anforderungen und Befugnisse sowie Kompetenzen zur Prüfung durch zuständige Behörden zu schaffen, die eine systematische Evaluation der Angemessenheit der Fallpauschalen ermöglichen. Dies gilt insbesondere auch für Organisations- und Buchführungsprüfungen bei den Berufsbetreuerinnen und -betreuern. Die in Artikel 3 vorgesehenen Bestimmungen zur Evaluation reichen in diesem Zusammenhang insbesondere deshalb nicht aus, da keine Pflicht zur Beteiligung an Erhebungen verankert werden soll.

2. Zu Artikel 2 (§ 277 Absatz 3 Satz 2 FamFG)

In Artikel 2 ist in § 277 Absatz 3 Satz 2 die Angabe „4 Euro“ durch die Angabe „3,50 Euro“ zu ersetzen.

Begründung:

Die zusätzlich zu der Erhöhung der Vormündervergütung vorgesehene Erhöhung der Aufwandspauschale für Verfahrenspfleger entbehrt im beabsichtigten Umfang einer tragfähigen Begründung.

Die Erhöhung der Aufwandspauschale in § 277 Absatz 3 FamFG-E von 3,00 Euro auf 4,00 Euro ist – im Vergleich zur Betreuervergütungsanpassung – nicht systemgerecht und daher abzulehnen. Die Anhebung wird im Gesetzentwurf damit begründet, dass auch die pauschale Aufwandsentschädigung bei der Vergütung der Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer zukünftig mit 4,03 Euro berücksichtigt werde. Unabhängig davon, dass in diesem Punkt bereits schon Bedenken gegen die Berechnung der Aufwandsentschädigung bei Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuern bestehen, überzeugt die schlichte Übernahme des Betrags von 4,00 Euro auf die pauschale Verfahrenspflegervergütung nicht.

Die Aufwandspauschale wurde – nach der Begründung des Gesetzentwurfs – „aufgrund der Feststellungen aus dem Jahr 2004 mit durchschnittlich 8,5 Prozent des ermittelten Stundensatzes angesetzt“ (vergleiche BR-Drucksache 101/19, Seite 14). Bei Verfahrenspflegerinnen und Verfahrenspflegern beträgt der Stundensatz in der Vergütungsstufe 3 nach dem Gesetzentwurf 39,00 Euro. Unter Zugrundelegung eines Prozentsatzes von 8,5 Prozent bei einem Stundensatz in Höhe von 39,00 Euro ergibt sich insoweit lediglich eine Aufwandspauschale in Höhe von 3,32 Euro. Die pauschale Aufwandsentschädigung in § 277 Absatz 3 Satz 2 FamFG-E müsste daher – aufgerundet – bei 3,50 Euro statt wie vorgesehen bei 4,00 Euro liegen. Die schlichte Übernahme des Wertes der Betreuervergütung verkennt den prozentualen Bezug von Stundensatz und Aufwandsentschädigung.

3. Zu Artikel 3 (Evaluierung)

Artikel 3 ist wie folgt zu fassen:

„Artikel 3
Evaluierung

Die durch dieses Gesetz geschaffenen Vorschriften sind insbesondere im Hinblick auf die Angemessenheit der im Anhang festgesetzten Fallpauschalen nach fünf Jahren seit dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 4 dieses Gesetzes] zu evaluieren. Nach Abschluss der Evaluierung hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz einen Bericht über die Ergebnisse der Evaluierung zu veröffentlichen.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht einen Evaluierungszeitraum von vier Jahren und eine Pflicht zur Veröffentlichung eines Berichts über die Ergebnisse der Evaluierung durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bis zum 31. Dezember 2024 vor.

Es ist der Grundüberlegung des Gesetzesvorhabens zuzustimmen, dass die Vergütung so zu bemessen ist, dass sie klare Anreize für eine qualitativ gute Betreuung setzt und dass qualitätsbeeinträchtigenden Fehlansätzen möglichst entgegengewirkt werden muss. Ob aber die mit der Neuregelung verbundenen gesetzlichen Änderungen tatsächlich geeignet waren, diesen Bemessungsgrundsätzen gerecht zu werden, lässt sich erst einschätzen, wenn die Neuregelungen eine hinreichend lange Zeit in Kraft waren. Nach der jetzigen Ausgestaltung müsste jedoch bereits nach kurzer Zeit mit der vierjährigen Evaluierung begonnen werden, da der Evaluierungsbericht bereits zum 31. Dezember 2024 vorliegen muss.

Angesichts des beträchtlichen Volumens geht mit der Erhöhung zudem eine erhebliche Belastung der Landesjustizhaushalte einher, so dass es ein wesentliches Interesse der Landesjustizverwaltungen darstellt, nicht mit erneuten Nachforderungen befasst zu werden.

4. Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass das Gesetz zum Beginn eines Jahres in Kraft treten sollte. Ein Inkrafttreten des Gesetzes kommt angesichts der notwendigen Anpassungszeit sowie der in den Ländern abgeschlossenen Haushaltsplanungen frühestens zum 1. Januar 2020 in Betracht.

5. Zur Begründung allgemein

Mit den vorgeschlagenen Änderungen im Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz (VBVG) wie auch im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) geht einher, dass die Länder für die Betreuervergütung erhebliche zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Die Länder sind gegenüber dem Steuerzahler verpflichtet, die aufgebrauchten Haushaltsmittel im Interesse der Allgemeinheit mit Blick auf die Gesamtheit der Aufgaben nach belastbaren Grundlagen zu verteilen. Die profunde Diskussion um die Vergütungsanpassung war dafür wichtig und hilfreich. Der Bundesrat begrüßt es ausdrücklich, dass mit dem nun vorgelegten Gesetzentwurf die Berechnungsgrundlagen für die Betreuervergütung weiterentwickelt worden sind und der erforderlichen Qualitätssteuerung im Vergütungsrecht Rechnung getragen worden ist. Insoweit stellt insbesondere die vorgenommene Erhöhung des Zeitaufwands einen entscheidenden Schritt zu einer qualitätsbezogenen Vergütungsanpassung im Interesse von Betreuern und Betreuten dar. Allerdings findet nicht jede vorgeschlagene Einzelposition die uneingeschränkte Zustimmung der Länder.

So erscheinen insbesondere die vorgenommenen Aufschläge für Overhead-Kosten nicht in Gänze überzeugend. Durch den Overhead beziehungsweise die Gemeinkosten sollen nach dem Gesetzentwurf Kosten für die Leitungsfunktion und weitere nicht näher bestimmbare Kosten im Rahmen der Aufgabenerfüllung nach § 1908f Absatz 1 Nummer 1 BGB, das heißt Kosten für die Aufsicht, Weiterbildung und Versicherung der Mitarbeiter, abgedeckt werden (vergleiche BR-Drucksache 101/19, Seite 12 f.). Damit werden Kosten ausgeglichen, die aber auch nur dann entstehen, wenn ein Verein als Betreuungsverein im Sinne des § 1908f BGB anerkannt werden will. Es handelt sich damit nicht um Kosten, die unmittelbar der Führung von Betreuungen zugeordnet werden können, sondern um Kosten, die der von einem Betreuungsverein geleisteten Querschnittsarbeit zugeordnet werden muss. Die Berücksichtigung dieser Kosten verstößt damit gegen den Grundsatz, wonach bei der Berechnung der Refinanzierungskosten Aspekte der Querschnittsarbeit außer Acht bleiben (vergleiche BR-Drucksache 101/19, Seite 11). In der unmittelbaren Betreuungsarbeit, die den Gegenstand der hiesigen Berechnung bildet, ist ein Aufschlag für Gemeinkosten nicht erforderlich. Betreuerinnen und Betreuer können Betreuungsaufgaben auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegieren. Dies führt dazu, dass bei ihnen Kapazitäten für die Übernahme weiterer Betreuungen – mit der Folge von Mehreinnahmen – frei werden.

Auch der vorgenommene Aufschlag auf die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfohlenen Sachkosten erscheint nicht zwingend. Zwar entstehen bei Betreuern im Vergleich zu kommunalen Angestellten höhere Sachkosten. Hier sind insbesondere die Kosten für Dolmetscher zu nennen, die von Betreuerinnen und Betreuern aus ihrer Vergütung zu zahlen sind und die nach den Feststellungen der ISG in der rechtstatsächlichen Untersuchung zur „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ bei

1,29 Prozent aller Betreuten erforderlich waren (vergleiche ISG, Qualität, Seite 77). Da die Inanspruchnahme professioneller Dolmetscher die Qualität der gesetzlichen Betreuung erhöhen kann, sind diese Kosten im Rahmen der Berechnung des Refinanzierungsstundensatzes in einem im Durchschnitt angemessenen Umfang zu berücksichtigen, beispielsweise mit den Kosten, die für die gerichtliche Inanspruchnahme eines Dolmetschers auf der Grundlage der Vergütung nach dem Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz (JVEG) für 90 Minuten entstehen würden. Dies allein kann aber den insgesamt für Sachkosten und sonstige Auslagen zugrunde gelegten Rechnungsposten in Höhe von 14 278,15 Euro (7 810,00 Euro + 1 605 x 4,03 Euro) nicht rechtfertigen, der aus Sicht des Bundesrates großzügig bemessen ist.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates nicht.

Die Finanzierung der Betreuer- und Vormündervergütung ist bei Mittellosigkeit der betroffenen Person Aufgabe der Länder. Auch gibt es aus Bundessicht keine Notwendigkeit zur Anpassung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder. Die grundsätzlichen Überlegungen zu Optimierungsmöglichkeiten werden zur Kenntnis genommen.

Die Bundesregierung führt unter Leitung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz seit Juni 2018 einen umfassenden interdisziplinären und partizipativen Diskussionsprozess zur Selbstbestimmung und Qualität im Betreuungsrecht durch. An dem Diskussionsprozess sind rund 80 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis sowie Vertreterinnen und Vertreter von Behindertenverbänden, Berufs- und weiteren im Betreuungswesen tätigen Verbänden, des Betreuungsgerichtstages e. V., den kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern beteiligt. Im Rahmen dieses Diskussionsprozesses sind insgesamt vier Fach-Arbeitsgruppen gebildet worden, die sich mit den Themen „Stärkung des Selbstbestimmungsrechts bei der Betreuerauswahl, der Betreuungsführung und der Aufsicht“, „Betreuung als Beruf und die Vergütung der beruflichen Betreuer“, „Ehrenamt und Vorsorgevollmacht (einschließlich Verbesserung der finanziellen Situation der Betreuungsvereine)“ und „Rechtliche Betreuung und „andere Hilfen“ (Schnittstelle zwischen rechtlicher und sozialer Betreuung)“ beschäftigen. Die vom Bundesrat angesprochenen Themen sind Inhalt der Fach-Arbeitsgruppen und werden hier unter Einbeziehung von konkreten Vorschlägen der teilnehmenden Landesjustiz- und -sozialressorts intensiv besprochen.

Ziel des Prozesses ist es, durch Änderungen im Betreuungsrecht die Qualität der rechtlichen Betreuung durch Stärkung des Selbstbestimmungsrechts zu verbessern und gleichzeitig sicherzustellen, dass rechtliche Betreuung dann – aber auch nur dann – angeordnet wird, wenn sie zum Schutz der Betroffenen erforderlich ist. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz wird Ende 2019 in der abschließenden Plenumsitzung Bilanz ziehen und dann entscheiden, welche Gesetzgebungsvorschläge es auf den Weg bringen wird. Die Frage der Vergütung von Berufsbetreuerinnen und -betreuern wurde – dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode entsprechend – zeitnah angegangen und aus diesem Grund zeitlich vom weiteren Diskussionsprozess abgekoppelt.

Zu Nummer 2 (Artikel 2 – § 277 Absatz 3 Satz 2 FamFG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Erhöhung der Aufwandspauschale der Verfahrenspfleger von bisher 3 Euro auf 4 Euro folgt der Aufwandspauschale, die bei der Betreuervergütung im Gesetzentwurf der Bundesregierung in Höhe von 4,03 Euro berücksichtigt ist. Auch die bisherige Pauschalenhöhe für Verfahrenspfleger orientierte sich an der Pauschalenhöhe der Betreuer. Zudem wird das Ziel, die 17-prozentige Vergütungserhöhung auch auf die Verfahrenspfleger zu übertragen, ohne die Erhöhung der Auslagenpauschale auf 4 Euro nicht für alle drei Vergütungsstufen und damit insbesondere nicht für die praxisrelevante Vergütungsstufe 3 erreicht.

Zu Nummer 3 (Artikel 3 – Evaluierung)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Anregung, Artikel 3 des Gesetzentwurfs derart neu zu fassen, dass die durch das Gesetz geschaffenen Vorschriften nach fünf Jahren seit Inkrafttreten zu evaluieren sind, ist abzulehnen.

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Evaluierungsklausel stellt einen angemessenen Kompromiss dar zwischen den Interessen der Länder an einem hinreichenden Evaluierungszeitraum und der Planbarkeit von Länderausgaben und den Bedenken von Betreuungsvereinen und Betreuern, eine Evaluierungsklausel ohne Enddatum könne eine nächste Prüfung der Anpassung der Vergütung über viele Jahre hinauszögern.

Der vierjährige Evaluierungszeitraum ist aus Sicht der Bundesregierung ausreichend, um die Auswirkungen der mit der Neuregelung verbundenen gesetzlichen Änderungen auf die Qualität rechtlicher Betreuung einschätzen zu können. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die zum 1. Januar 2020 in Kraft tretenden Vorschriften des Bundesteilhabegesetzes und deren Auswirkungen auf das Betreuungsrecht.

Der Evaluierungszeitraum und die sich anschließende Evaluierung samt Berichterstattung verhindern zudem eine frühzeitige neue Vergütungsdebatte. Es ist keine begleitende Evaluierung vorgesehen, vielmehr soll die Evaluierungsklausel sicherstellen, dass ein Zeitraum von vier Jahren in die Evaluierung einbezogen wird. Dies wird dadurch gewährleistet, dass die Evaluierung zeitnah nach Ende des Evaluierungszeitraums beginnt.

Der konkrete Veröffentlichungszeitpunkt (bis zum 31. Dezember 2024) gewährleistet, dass bis zu diesem Zeitpunkt eine Datengrundlage zur Überprüfung der Angemessenheit der Vergütung vorliegt und eine gegebenenfalls angezeigte Anpassung der Vergütung noch in der nächsten Legislaturperiode angegangen werden könnte.

Zu Nummer 4 (Artikel 4 – Inkrafttreten)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Anregung, ein Inkrafttreten komme frühestens zum 1. Januar 2020 in Betracht, ist abzulehnen.

Der Deutsche Bundestag hatte bereits am 18. Mai 2017 mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitspflege und zur Anpassung der Betreuer- und Vormündervergütung“ eine Erhöhung der Stundensätze für Berufsbetreuer und -vormünder um 15 Prozent vorgesehen. Über dieses Gesetz ist vom Bundesrat nicht entschieden worden. Es konnte daher nicht in Kraft treten. Die Bundesregierung hat daraufhin bereits seit November 2017 mit den Ländern Gespräche über eine mögliche Vergütungsanpassung geführt. Vor diesem Hintergrund hatten die Länder hinreichend Gelegenheit, eine entsprechende Anpassung der Haushaltsposition „Betreuervergütung“ vorzunehmen.

Artikel 4 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sieht einen Zeitraum von einem Monat zwischen Verkündung und Inkrafttreten des Gesetzes vor. Dieser Zeitraum ist aus Sicht der Bundesregierung ausreichend, um notwendige Anpassungen in den Abläufen bei Betreuern und Gerichten vorzunehmen. Es sind für die Bundesregierung keine Anhaltspunkte ersichtlich, die eine längere Anpassungszeit erforderlich erscheinen lassen.

Zu Nummer 5 (Zur Begründung allgemein)

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates nicht.

Die vorgetragenen Bedenken sind der Bundesregierung aus den vorangegangenen intensiven und konstruktiven Bund-Länder-Gesprächen bekannt.

Bei den angesetzten Overheadkosten handelt es sich um einen Schätzwert, welcher die derzeitigen Ausgaben der Betreuungsvereine, aber auch mögliche Entwicklungen in diesem Bereich nachzeichnen bzw. vorzeichnen soll. Konkrete Zahlen zu den anfallenden Overheadkosten sind der Bundesregierung nicht bekannt. Der sich aus dem Abschlussbericht des Forschungsvorhabens „Qualität in der rechtlichen Betreuung“ ergebende Anteil der Leitungsfunktion ist lediglich ein in diesem Zusammenhang zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Durch den Faktor der Overheadkosten sollen die spezifischen Besonderheiten der Betreuungsvereine insgesamt berücksichtigt werden.

So geht der oben genannte Abschlussbericht von Overheadkosten in Höhe von 20 Prozent aus (vgl. Abschlussbericht „Qualität in der rechtlichen Betreuung“, S. 533, Tabelle 109). Auch dieser Wert konnte zur Bestimmung nicht unkritisch übernommen werden.

Bei den Sachkosten orientiert sich der Gesetzentwurf der Bundesregierung an den allgemein anerkannten und verwendeten Vorgaben des Berichts der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement zu den „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018)“. Berücksichtigt werden jedoch lediglich die Sachkosten, die nicht durch die pauschale Aufwandsentschädigung abgedeckt werden. Die sich hieraus ergebenden Werte bilden nach Auffassung der Bundesregierung eine tragfähige Grundlage zur Ermittlung der bei den Gesamtkosten für eine Vollzeit-Vereinsbetreuerstelle zu berücksichtigenden Sachkosten. Eine alternative Berechnungsgrundlage wird auch von Seiten des Bundesrates nicht genannt.

