

ISG-Evaluation – Datenfriedhof mit geringer Bedeutung für die Zukunft des Betreuungswesens



Helge Wittrodt

Der Autor ist Dipl.Ökonom und Dipl.Sozialarbeiter und 1. Vorsitzender des Bundesverbandes freier Berufsbetreuer e.V.

*

Gemessen an den Erwartungen an das Evaluationsprojekt zum 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz, die das Bundesjustizministerium über mehrere Jahre weckte, ist das Ergebnis enttäuschend. Entsprechend seines Auftrages hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) eine Vielzahl zusammenhangloser Strukturdaten erhoben, aus denen aber keine Schlüsse in Bezug auf die Qualität des Betreuungswesens und des notwendigen Strukturreformbedarfes gezogen werden können.¹ Die Untersuchung scheint nur zwei

Zwecken zu dienen: das Bundesjustizministerium wollte offenbar mit den Ergebnissen rechtfertigen, dass die Vergütungen der Berufsbetreuer unverändert bleiben und dass diese künftig jeden Monat ihre Klienten in Einrichtungen besuchen sollen.

Hauptziel des 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetzes war - mit der Einführung der pauschalieren Vergütung der Berufsbetreuer – die Senkung der ständig steigenden Kosten. Untersucht werden sollten daher die Auswirkungen auf die Qualität der berufsmäßigen Betreuungen, die wirtschaftliche Situation der selbstständigen Betreuer, die Tätigkeit der Betreuungsvereine und der örtlichen Betreuungsbehörden sowie die Arbeitsentlastung der Gerichte. Die frühere Justizministerin Zypries zeigte sich im Jahr 2007 darüber besorgt, dass sich angeblich Heimleitungen beschwert hätten, dass Berufsbetreuer ihre Klienten nunmehr wesentlich seltener besuchten. Daraufhin wurde vom Beirat der Evaluation (mit Vertretern der Berufsverbände und der Betreuungspraxis) eine Zusatzbefragung der Heime durchgesetzt.

Die Autoren der Studie formulieren am Ende einige Empfehlungen an die Politik:

1. Als betreuungsvermeidende Strategien werden die Verbreitung der Vorsorgevollmacht sowie die stärkere Inanspruchnahme sozialer Hilfen empfohlen.
2. Um die Betreuungsqualität beurteilen zu können, erscheint ein besonderes qualitativ ausgerichtetes Forschungsprojekt erforderlich.
3. Es sei zu überlegen, ob eine obligat vorgeschriebene Betreuungsplanung sich als Mittel der Qualitätssicherung und Kontrolle eigne.

¹ Regine Köller/Dietrich Engels: Rechtliche Betreuung in Deutschland - Evaluation des Zweiten

Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, Endbericht, Köln 2009

4. Eine Vorschrift über die Häufigkeit des Kontaktes zwischen berufsmäßigen Betreuern und ihren Betreuten solle in Betracht gezogen werden.

5. Die Auswirkungen der Pauschalierung der Betreuervergütung auf die Staatskasse sollten kontinuierlich ermittelt werden.

Angesichts der (auftragsgemäß) mageren Ergebnisse der Evaluation hatte die Justizministerkonferenz im Jahr 2008 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, die mit ihrem Betreuungskostenbericht das nachholte, was die Studie des ISG nicht leisten konnte: eine Analyse der Gründe der Zunahme von Betreuungsfällen, eine länderbezogene Auswertung der Kostenentwicklung und eine zumindest zusammenhängende Darstellung von Ideen zur Betreuungsvermeidung. Dass diese Ideen zur substantiellen Senkung der Betreuerbestellungszahlen ungeeignet sind, hat Tänzer in der BtPrax² eingehend dargestellt.) Mit dem Vorschlag, ein Forschungsprojekt zur Betreuungsqualität durchzuführen, bestätigt das ISG die Erkenntnis, dass die vorliegende Untersuchung dazu ungeeignet war. So bleibt als einzig konkrete Schlussfolgerung aus der Evaluation, dass die Besuchshäufigkeit gesetzlich geregelt werden soll. Der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages hat zu den Empfehlungen kritisch Stellung genommen.

Berufsbetreuer vor allem für psychisch Kranke

Der ISG-Bericht bestätigt, worauf der Bundesverband freier Berufsbetreuer immer wieder hingewiesen hat: 70 % der berufsmäßig Betreuten werden wegen einer psychischen Erkrankung oder Suchtstoffabhängigkeit betreut, Menschen mit dementieller Behinderung gehören nur zu 18 % zur Klientel von Berufsbetreuern. In der Gruppe der unter Vierzigjährigen wird jeweils die Hälfte in Zusammenhang mit einer psychischen Krankheit oder geistigen Behinderung betreut. 85 % der berufsmäßig Betreuten sind mittellos.³

Von den ca. 11.300 selbstständig tätigen Berufsbetreuern haben 87% ein Hochschulstudium abgeschlossen, davon wiederum die Hälfte Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 15 % Jura, 6% Betriebs-

wirtschaft und 5% Verwaltungswissenschaft.⁴ Anders als es sich kürzlich ein Finanzgericht vorgestellt hat⁵, ist der überwiegende Teil der Betreuertätigkeit Büroarbeit, insbesondere für Maßnahmen der Vermögenssorge und der Beantragung von Sozialleistungen.

Einkommensenkungen der Berufsbetreuer seit 2007

Als eine Folge der Einführung eines pauschaliereten Entgelts haben die Berufsbetreuer die Zahl ihrer Betreuungsfälle um ca. 15 % erhöht, wobei für vollzeitlich Tätige ein Durchschnitt von 44 Betreuungen angegeben wird. Die Autoren der Studie des ISG mutmaßen, dass der Wegfall des vor der Pauschalierung hohen Abrechnungsaufwands den Betreuern mehr Zeit lasse und die sich aus den Pauschalen ergebende Verminderung des Entgelts viele veranlasst habe, mehr Betreuungsfälle zu übernehmen. Während sich bisher ein Teil der Berufsbetreuer auf schwierige und insofern auch zeitaufwendige Fälle mit Psychosen, Sucht oder Persönlichkeitsstörungen spezialisiert hatte, sähen diese sich jetzt infolge der nicht leistungsbezogenen Pauschalierung veranlasst, auch sogenannte ›leichte‹ Fälle zu übernehmen, die eigentlich auch ehrenamtlich betreut werden könnten.⁶

Während die Zahl der Betreuungsverfahren (Ende 2007 waren es 1,24 Millionen) in den letzten Jahren nur noch leicht gestiegen ist, haben die Ausgaben der Justizverwaltungen für das Betreuungswesen von 443 Mio. Euro im Jahr 2004 auf 602 Mio. Euro im Jahr 2007 zugenommen.⁷ Im Jahr 2007 waren es immer noch 4,4 % mehr als im Jahr zuvor. Pro berufsmäßig betreutem Fall habe die Pauschalierung die Durchschnittskosten deutlich angehoben: bundesweit 2004 bis 2006 um 8,6 %. Daraus meinen die Autoren der ISG-Studie ableiten zu können, dass die Klagen der Berufsbetreuer über die Unauskömmlichkeit ihrer Vergütungen gegenstandslos, schließlich verdienten sie doch mehr pro Betreuungsfall.⁸

⁴ ISG-Evaluation S.

⁵ FG

⁶ ISG-Evaluation S.

⁷ Betreuungskostenbericht

⁸ ISG-Evaluation S.

² Tänzer, BtPrax 6/2009, S.

³ ISG-Evaluation S.

Das ISG übersieht dabei, dass die Geldentwertung von 2005 bis Ende 2009 mehr als 10,5 % betragen hat. Die dreiprozentige Umsatzminderung durch die Erhöhung der Umsatzsteuer von 16 auf 19 % führt darüber hinaus zu einer weiteren Einkommensenkung, da sich der ergebende absolute Erlösbetrag dem Gewinn gegenüberzustellen ist. Die Minderung des Gewinns – des eigentlichen Einkommens der selbständigen Betreuer – liegt demnach tatsächlich zwischen 6 und 8 %.

Im Jahr 2006 flossen den Berufsbetreuern durch die drastische Verkürzung der Abrechnungszyklen und schnellere Zahlung der Vergütung zusätzlich durchschnittlich 10 % liquide Mittel zu. Dieser einmalige (nachholende) Sondereffekt verdeckt die strukturellen Einkommensverluste im Befragungszeitraum. Die subjektiven Aussagen der Betreuer (knapp die Hälfte halten ihre Vergütungen auch jetzt noch für auskömmlich) können deshalb nicht Bewertungsmaßstab sein:

Viele Berufsbetreuer beurteilen ihre wirtschaftliche Lage anhand ihrer Kontoauszüge, nicht aber anhand betriebswirtschaftlicher Auswertungen. Die subjektiven Bewertungen der Finanzlage sind daher optimistischer als die tatsächliche Lage.

Das ISG stellt keine Reflektionen zu den 8 % Kostensteigerungen an. Dabei wurden nicht berücksichtigt:

- Der Einkommensverlust der selbständigen Betreuer durch die Abführung der Umsatzsteuer aus der Bruttovergütung – im Gegensatz zu den steuerfreien Betreuungsvereinen
- Die Steigerungen des Jahres 2006 stellen im Wesentlichen Nachzahlungen aus bereits festgesetzten Vergütungen des Vorjahres dar.
- Abschaffung der 10 % Vergütungssenkung Ost (Einigungsvertrag) in den Neuen Bundesländern

Ausgleich des Kaufkraftverlustes und Fallschwierigkeitzuschläge

Ein Betreuer der höchsten Vergütungsstufe von brutto 44 €, der im Jahr 2005 bei einem Steuersatz von 16 % eine Nettovergütung von 37,93 €

(incl. Aufwandsersatz) hatte, wurde im Jahr 2006 auf 36,97 € reduziert wurde und erhält durch den Kaufkraftverlust nur noch 33,30 € bekommt. Der höchste Stundensatz muss daher um 5 € auf 49,- € und der mittlere Stundensatz um 4 € auf 37,50 € angehoben werden. Der niedrigste Stundensatz soll nach einer Übergangsphase abgeschafft werden, weil nach den im Jahr 2008 beschlossenen verbandspolitischen Leitlinien des BVfB Berufsbetreuer, die über keine für die Führung von Betreuungen nutzbaren besonderen Kenntnisse verfügen, nicht mehr bestellt werden sollen.

Auf diese Basisstundensätze sollen dann Fallschwierigkeitzuschläge für die Führung von Betreuungen psychisch kranker und suchtabhängiger Menschen gewährt werden. Jeder Berufsbetreuer wird bestätigen, dass der Zeitaufwand für – vor allem junge – psychisch kranke und suchtabhängige betreute Menschen deutlich höher ist als der Aufwand für nur geistig behinderte und altersdemente Menschen.⁹ Die Idee der „Mischkalkulation“ ist gescheitert, wie auch der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages (VGT) in seiner Stellungnahme zur ISG-Evaluation feststellt und ein leistungsgerechtes Vergütungsmodell fordert.¹⁰

Besuchshäufigkeit

Die ISG-Studie berichtet, dass häufiger als früher die Betreuten den Zeitmangel der Betreuer und die Abnahme persönlicher Kontakte beanstandeten.¹¹ Es bleibt aber unklar, ob es sich dabei um Pflichtverletzungen der Betreuer handelt oder um missverständliche Annahmen der Betreuten hinsichtlich der Aufgaben ihres Betreuers.

Das ISG hat die Besuchshäufigkeit von selbständigen Betreuern (SB) und Vereinsbetreuern (VB) in den Jahren 2004 bis 2006 und dabei zwischen einer monatlichen und einer bis zu quartalsweisen Frequenz unterschieden und dies getrennt für Betreute im Heim und in der eigenen Wohnung erhoben.¹²

Besuchshäufigkeit in % Heimbewohner

	SB	VB	Differenz
--	----	----	-----------

⁹ ISG-Evaluation I 2003; Tán

¹⁰ VGT-Stellungnahme

¹¹ ISG-Evaluation S.

¹² ISG-Evaluation

2004	monatlich	75	>	59	16 %
2005	monatlich	63	>	59	4 %
2006	monatlich	55	<	59	4 %

Besuchshäufigkeit in % Wohnung

		SB	VB	Differenz	
2004	monatlich	89	>	83	6 %
2005	monatlich	85	>	84	1 %
2006	monatlich	80	=	80	0 %

Die selbständigen Betreuer haben ihre Kontaktfrequenz von 2004 bis 2006 der Frequenz der Vereinsbetreuer angeglichen. Trotz erheblicher Einkommenseinbußen (die Stundenvergütung der Vereinsbetreuer lag, je nach Umsatzsteuer-Veranlagungspraxis des jeweiligen Finanzamtes 12-19 % höher als bei selbständigen Betreuern) kontaktieren sie ihre Klienten insgesamt nur geringfügig weniger als die Vereinsbetreuer.

Bei der Zählung der reinen Besuchskontakte berücksichtigt das ISG nicht die auch zwischen Betreuern und Betreuten erheblich zunehmende elektronische Kommunikation (Mobiltelefon, E-Mail) und die etablierten Komm-Strukturen in Betreuerbüros.

Keine gesetzliche Regelung der Besuchskontakte

Der Betreuer ist schon nach geltendem Betreuungsrecht verpflichtet, mit dem Betreuten unabhängig von einem konkreten Anlass regelmäßig persönlichen Kontakt zu pflegen.

Zur persönlichen Betreuung gehört aber der regelmäßige Kontakt mit dem Betreuten, damit

der Betreuer die aktuellen Vorstellungen und Wünsche des Betreuten und dessen Lebenssituation kennt. Hierfür ist es in der Regel erforderlich, den Betreuten auch ohne aktuellen Anlass zu besuchen. Dafür fachliche Standards zu entwickeln, ist Aufgabe der Berufsverbände, nicht des Gesetzgebers. Der Bundesverband freier Berufsbetreuer hat sich dieser Aufgabe gestellt und wird in Kürze Standards der Persönlichen Betreuung herausbringen.

Wie auch der Vorstand des Vormundschaftsgerichtstages in seiner Stellungnahme zu den Empfehlungen der ISG-Studie anmerkt, können unter den heutigen Bedingungen des Betreuungswesens Berufsbetreuer mit dem Betreuten nicht einmal im Monat unabhängig von einem bestimmten Anlass persönlichen Kontakt aufnehmen. Sie werden immer stärker mit Verwaltungsaufgaben insbesondere aus dem Bereich des Sozialrechts belastet, während ihre Vergütung auf einer leistungsunabhängigen Fallpauschale beruht. Eine gesetzliche Festlegung der Besuchsfrequenz setzt vielmehr eine leistungsabhängige Vergütung für Berufsbetreuer voraus. Die nun geltende leistungsunabhängige Fallpauschalierung hat, wie im Gesetzgebungsverfahren bereits vorhergesagt, dazu geführt, dass die Berufsbetreuer die Fallzahlen erhöhen und – bei gleich bleibender Wochenarbeitszeit – entsprechend weniger Zeit für die einzelnen Betreuten haben.

Es führt daher kein Weg an einer leistungsorientierten Vergütungsordnung vorbei, wenn man den Rückweg in die Massenverwaltung von Betreuungsfällen vermeiden will.