

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände
der Freien Wohlfahrtspflege
des Landes Nordrhein-Westfalen



Arbeiterwohlfahrt
- Bezirksverbände -



Deutsches Rotes Kreuz
- Landesverbände -



Diözesan-
Caritasverbände



Diakonische Werke
- Landesverbände -

ARCHI

des Landtags Nordrhein-Westfalen



Deutscher Paritätischer
Wohlfahrtsverband
- Landesverband -



Jüdische Kultusgemeinden
- Landesverbände -

LEIH Exemplar

Stellungnahme zum Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes und zur Anpassung des Landesrechts
- Anhörung des Landtages NW am 12.02.92 -

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/1294

I. Grundsätzliches zur Finanzierung
(Fragen 1, 2 und 3)

Das neue Recht überläßt Regelungen des Behördenaufbaus und der Behördenzuständigkeit den Bundesländern. Vom Bundesgesetzgeber wird die Einrichtung eigener Behörden für Betreuungsangelegenheiten in Form eines Betreuungsamtes bevorzugt. Nach § 1 des Gesetzes über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (BtBG) ist diese Behörde auf der örtlichen Ebene anzusiedeln. Ob eine neue Behörde geschaffen wird oder die Aufgaben einer schon bestehenden Behörde übertragen werden, ob die Zuweisung an bestimmte Behörden oder pauschal an die kreisfreien Städte oder Kreise vorgenommen wird, bleibt im Regelungsbereich des Landesgesetzgebers. Demnach sind durch das Bundesrecht den Kommunen keine zusätzlichen Kosten auferlegt. Die Landesregierung hat mit dem Entwurf eines Landesausführungsgesetzes ihren Willen zum Ausdruck gebracht, die Aufgaben eines örtlichen Betreuungsamtes den Kommunen zu übertragen. Die kommunalen Spitzenverbände werden in ihrer Stellungnahme bei der Anhörung zum Ausdruck bringen, daß die neuen Aufgaben nicht ohne zusätzlichen Aufwand zu erledigen sind. Insofern überträgt das Ausführungsgesetz den Kommunen Aufgaben, die auch zusätzliche Kosten verursachen.

Will die Landesregierung -und bisher ist dies ihr erklärter Wille- die tatsächliche Wahrnehmung der Betreuungsverhältnisse über die Betreuungsvereine abwickeln, dann muß sie diesen Betreuungsvereinen eine verlässliche Grundlage zur Wahrnehmung dieser Aufgaben bieten. Die Konzeption der Betreuungsvereine und die Wahrnehmung der Aufgaben bei der Durchführung der Betreuungsverhältnisse ist im Gesetz weitgehend vorgegeben. Bei diesem Aufgabenzuschnitt und der Dichte der gesetzlichen Regelung scheint es nicht angemessen zu sein, eine Unterstützung der Betreuungsvereine bei der Finanzierung ihrer Aufgaben durch freiwillige Leistungen zu avisieren.

Angesichts des neuen Rechtes kann man nicht von einer Unterstützung reden, sondern von einer Entgeltung von Aufgaben, die sonst die öffentliche Hand selbst wahrnehmen und finanzieren müßte. Da die Kostenerstattung über die Justizverwaltung ohnehin vorher nicht abzuschätzen ist und deshalb ein ständiges finanzielles Risiko der Betreuungsvereine darstellen wird, sollte das Land mit einer gesetzlichen Regelung für den übrigen Teil der Aufgaben des Betreuungsvereins mit einer landesrechtlichen Regelung Sicherheit schaffen.

II. Die Ausstattung der Betreuungsvereine (Frage 4)

Ab dem 01.01.1992 ist die Wahrnehmung der Aufgaben von Betreuungen auf eine neue gesetzliche und auch finanzielle Grundlage gestellt. Insbesondere besteht eine - wenn auch subsidiäre - Pflichtaufgabe der zuständigen Betreuungsbehörde gemäß § 1900 IV BGB zur Führung von Behördenbetreuungen. Die zahlreichen in der Betreuungsarbeit tätigen freien Träger der Wohlfahrtspflege sind -wie bisher- bereit, Betreuungsaufgaben auf der Basis des neuen Gesetzes wahrzunehmen. Die neue Gesetzeslage ab 01.01.1992 bedingt eine entsprechende Finanzausstattung dieser Arbeit. Wir stimmen mit den kommunalen Spitzenverbänden darin überein, daß die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe erforderlichen Mittel an die Betreuungsvereine und Behörden zur Verfügung zu stellen sind. Eine bedarfsgerechte finanzielle Regelung erfordert Kostenerstattungen in drei wesentlichen Bereichen:

1. Kostenerstattung an Vereinsbetreuer:

Vereinsbetreuer erhalten nach der neuen Rechtslage eine Vergütung, die zwischen DM 20,-- und DM 100,-- liegen kann (§§ 1908 e in Verbindung mit § 1836 Abs. 2). Die Tätigkeit der Vereinsbetreuer, die in der Praxis gerade in den schwierigeren Fällen bestellt werden, wenn ehrenamtliche Einzelbetreuer die Betreuung (noch nicht) führen können, etwa weil die Betreuung zu schwierig ist oder weil solche Einzelbetreuer noch nicht gefunden werden können, benötigen, zur Absicherung ihrer Arbeit mindestens den 3-fachen Vergütungssatz, d.h. derzeit DM 60,-- pro Stunde. Dies ist unter Fachleuten unbestritten.

Gleichzeitig ist von großer Bedeutung, daß es zu möglichst landeseinheitlichen Handhabungskriterien für die Festlegung des Vergütungssatzes kommt, damit weitgehende Rechtssicherheit für die Betreuungsvereine entsteht.

Allein die reinen Personalkosten bei einem Sozialarbeiter/Sozialpädagogen mit Fachhochschulabschluß erfordern einen Stundensatz von mindestens DM 58,--, die Personal- und Sachkosten einen solchen von DM 64,-- sowie die Personal- und Sachkosten einschließlich Schreibkraft einen Stundensatz von DM 75,20, um die Arbeit durchführen zu können. Es entstehen hier also dieselben Kosten wie den Kommunen als Betreuungsbehörden. Durch eine Regelung im Ausführungsgesetz zum Betreuungsgesetz müßte daher sichergestellt werden, daß bei der Bestellung von Vereinsbetreuern ausnahmslos die Voraussetzungen für die Zahlung mindestens des 3-fachen Satzes als gegeben erachtet werden. Dies schließt nicht aus, daß in vielen schwierigen Fällen auch ein höherer als der 3-fache Satz notwendig ist. Zugleich wäre es auch notwendig, im AG-BtG eine Defizitabdeckungsregelung bzw. Auffanggarantie des Landes/der Kommunen vorzusehen zur Abdeckung der durch die Vergütung nicht erfaßten Restkosten (vergleiche z.B. das Düsseldorfer Modell). Aus verschiedenen Kommunen ist zu hören, daß seitens der Gerichte ganz unterschiedliche Handhabungen geplant sind: Die einen Gerichte wollen den 3-fachen Satz anscheinend anerkennen, andere Gerichte rein individuell nach dem jeweiligen Einzelfall festsetzen. Um dies zu verhindern, ist es notwendig, die Tätigkeit der Vereinsbetreuer abzusichern, wie vorstehend ausgeführt.

Der Vorschlag hat im übrigen den erheblichen Vorteil, daß durch die vorrangig mit der Aufgabe zu betrauenden Betreuungsvereine den Kommunen erhebliche Haushaltsmittel eingespart werden, da sie bei Mittellosigkeit der Betreuten -anders als der Betreuungsverein für seine Vereinsbetreuer- keinerlei Ansprüche auf Vergütung für ihre Behördenbetreuer geltend machen kann.

2. Kostenerstattung für Vereinsbetreuung:

Gerade für die schwierigsten Betreuungsfälle, bei denen nach der ausdrücklichen Regelung des Gesetzes nur noch ein Verein (Vereinsbetreuung) oder -subsidiär- eine Betreuungsbehörde bestellt werden kann (§ 1900 BGB), sieht das Bundesgesetz bekanntlich keine Kostenerstattungsregelung vor.

Da aber von den Fachleuten im Betreuungswesen damit gerechnet wird, daß ca. 25% aller Fälle wegen der besonderen Komplexität und Schwierigkeit nur durch den Verein bzw. die Behörde selbst geführt werden können, durch die Behörde sogar geführt werden müssen und gerade diese Fälle auch den größten Kostenaufwand verursachen, ist für eine bedarfsgerechte finanzielle Absicherung dieser Arbeit, auch der Vereine, unabdingbar, im Ausführungsgesetz zum Betreuungsgesetz hierfür eine Finanzierung vorzusehen. Während die Betreuungsbehörde selbst der volle Aufwand für die Behördenbetreuung treffen würde, ohne daß sich die Betreuungsbehörde der gerichtlichen Bestellung entziehen könnte, hat der Betreuungsverein immerhin noch die Möglichkeit, eine Vereinsbetreuung abzulehnen, wenn z.B. wegen fehlender Kostenerstattungsregelungen eine Betreuung aus finanziellen Gründen nicht geführt werden kann. Es entstehen sowieso erhebliche Mehrbelastungen für die Kommunen, insbesondere durch die zahlreichen neuen Genehmigungserfordernisse, die persönliche Sorge mit der Folge der Fallzahlabenkung sowie der möglichen Zunahme der Betreuungsfälle wegen Altersgebrechlichkeit. Da wirkt es wenig überzeugend, wenn das Land sich auch hier zu Lasten der Kommunen jeglicher finanziellen Verpflichtung entziehen würde. Daher muß -vor dem Hintergrund der Pflichtaufgabe- unmittelbar im Landesausführungsgesetz zum Betreuungsgesetz deutlich werden, daß Kostenerstattungen an Betreuungsvereine und -Behörden stattzufinden haben, nicht zuletzt notwendig wegen des gesetzlich festgelegten Subsidiaritäts- und Pluralitätsgebotes sowie des Wunsch- und Wahlrechtes des Betreuten. In diesem Zusammenhang muß berücksichtigt werden, daß sogar noch mit höheren Kosten zu rechnen ist, da wegen der besonders schwierigen Betreuungs-fälle die Fallzahlobergrenze allenfalls bei 25 bis 30 Fällen gesehen werden kann.

3. Kostenerstattung bzgl. der Gewinnungstätigkeit des Betreuungsvereins (§ 1908f BGB)

Der anerkannte Betreuungsverein muß nach § 1908f BGB gewährleisten, daß er eine ausreichende Zahl geeigneter hauptamtlicher Mitarbeiter hat. Er muß diese beaufsichtigen, weiterbilden und gegen Schäden, die diese anderen im Rahmen ihrer Tätigkeit zufügen können, angemessen versichern.

Weiter muß sich der Verein planmäßig um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer bemühen, diese in ihre Aufgaben einführen, fortbilden und beraten, sowie einen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitarbeitern ermöglichen. Zusätzlich sollen durch das beabsichtigte Ausführungsgesetz zum Betreuungsgesetz noch weitere kostenintensive Anforderungen gestellt werden, wie insbesondere das Erfordernis von zwei hauptamtlichen Betreuungsmitarbeitern je Verein. Gerade von der finanziellen Ausstattung dieses Bereiches, für den das Land sich immerhin dem Grunde nach für zuständig erachtet, wird in naher Zukunft die Umsetzung und Effizienz des neuen Gesetzes entscheidend abhängen. Denn nur wenn es gelingt, die entsprechenden Einzelbetreuungspersonen zu gewinnen (vor dem Hintergrund, daß keine durchsetzbare rechtliche Verpflichtung mehr zur Übernahme einer Betreuung besteht!) wird sich das Reformvorhaben realisieren lassen und wird auch die Kostenbelastung für die notwendige Betreuungsarbeit sich in Zukunft verringern lassen. Daher muß gerade hier das Land NRW im Ausführungsgesetz zur finanziellen Absicherung der Arbeit der Betreuungsvereine die volle Finanzierung dieser personellen Kapazitäten der Betreuungsvereine garantieren. Wir sehen hier in Übereinstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Verpflichtung des Landes, die Kommunen und damit auch die Vereine der freien Wohlfahrtspflege entsprechend zur Wahrnehmung dieser Aufgaben finanziell in den Stand zu setzen! Die vom Land bisher bekannten Absichten sind dementsprechend völlig unzureichend!

Wichtig ist dabei zugleich auch, daß es zu einer gleichartigen Handhabung in den jeweiligen Kommunen kommt, damit die bislang regional sehr unterschiedlichen Förderungen vermieden werden. Im Ergebnis sehen wir es gerade hier -mit den kommunalen Spitzenverbänden- als Aufgabe des Landes an, für eine entsprechende Finanzausstattung der Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden unmittelbar im AG/BtG zu sorgen.

III. Landesrechtliche Bestimmungen zur Anerkennung von Betreuungsvereinen (Fragen 7, 8 und 9)

Die Freie Wohlfahrtspflege steht auf dem Standpunkt, daß Anerkennungsvoraussetzungen, die über die in § 1908 f BGB-BtG normierten hinausgehen, zurückhaltend zu beurteilen sind.

Begrüßenswert ist die in § 2 Nr. 1 des AG-BtG geforderte Gemeinnützigkeit. Diese verhindert, daß die persönliche Betreuung der schwächsten der Schwachen durch Gewinnstreben wirtschaftlich orientierter Vereine gefährdet wird.

Darüber hinaus zu verlangen, daß mindestens zwei hauptamtliche Mitarbeiter/innen in dem anzuerkennenden Betreuungsverein beschäftigt sein müssen, mag zwar fachlich wünschenswert sein, ist jedoch unverhältnismäßig.

Wir sehen darin die Gefahr, daß vor allem bei der fehlenden finanziellen Unterstützung viele kleinere Vereine in Zukunft als Betreuungsvereine keine Anerkennung mehr finden können. Gerade diese kleineren Vereine agieren jedoch häufig orts- bzw. stadtteilnah, was für die Betroffenen vorteilhaft ist.

Außerdem wird durch sie ein purales Beratungsangebot gewährleistet. Nur diese Pluralität bietet die Chance, ehrenamtliche Betreuer/innen ausreichend persönlich zu beraten, anzuleiten und zu gewinnen. Dies ist aber gerade die durch das neue Betreuungsrecht hinzugekommene Aufgabe für die Betreuungsvereine.

Daher sollte das Land davon absehen, für die Betreuungsvereine eine Mindestzahl von zwei Hauptamtlichen als Anerkennungsvoraussetzung festzuschreiben. Auch andere Bundesländer (z.B. Saarland, Rheinland-Pfalz und Hessen) verzichten darauf.

Wird dennoch eine bestimmte Anzahl von Hauptamtlichen für unverzichtbar gehalten, so wäre eine Bestimmung über ihre Qualifikation - wie im Gesetzentwurf vorgesehen - sinnvoll und angemessen. Außerdem bedarf dann der Begriff "hauptamtlicher Mitarbeiter" der Präzisierung. Zu welchem Anteil muß er beschäftigt sein, voll, zur Hälfte oder weniger?

Die dritte Voraussetzung, der "jährliche Tätigkeitsbericht", ist weder erforderlich noch zweckmäßig. Er stellt vielmehr ein Übermaß dar, zumal nicht einmal der Bezugspunkt des Tätigkeitsberichtes klar ist. Er läßt ein Zuviel an Bürokratie befürchten, das die Vereine von ihren wesentlichen Aufgaben fernhält.

Es besteht zusätzlich die Gefahr, daß die Festschreibung in ihrer Pauschalität zu einer unterschiedlichen Behördenpraxis führt und damit eine gravierende Ungleichbehandlung der Vereine verursachen wird.

IV. Spielraum zur Regelung der örtlichen Gegebenheiten und Fragen der Anpassung an den örtlichen Bedarf
(Fragen 10, 11, 12 und 16)

Der Gesetzentwurf läßt nicht genügend Spielraum zur Regelung der örtlichen Gegebenheiten.

Mit etwa 140 anerkannten Betreuungsvereinen ist die Freie Wohlfahrtspflege schon seit vielen Jahren in diesem Arbeitsgebiet tätig. Dabei wurde auch bisher schon großen Wert auf individuelle und persönliche Betreuung gelegt.

Auf die bewährte und gewachsene Struktur dieser oft kleinen Vereine, bzw. Vereine, in denen das Führen von Betreuungen lediglich ein Teilbereich innerhalb einer Fülle sozialer Dienstleistungen ist, nimmt der Gesetzgeber keine Rücksicht. Die Beschäftigung von mindestens zwei hauptamtlichen Mitarbeitern, die in diesem Bereich tätig sind, ist für diese Vereine oft nicht erfüllbar. Die Voraussetzungen der Anerkennung würden damit entfallen und die Arbeit eingestellt werden.

Gerade in ländlichen Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte, ist nur durch mehrere Vereine eine ortsnahe und leistungsstarke Betreuungsarbeit auch weiterhin leistbar. Der Erhalt und Ausbau der Trägervielfalt bietet den Betreuten und ehrenamtlichen Betreuern die Möglichkeit, sich entsprechend seiner weltanschaulichen Standpunkte betreuen und beraten zu lassen.

Der Bedarf an ehrenamtlichen Betreuern/Betreuerinnen läßt sich aufgrund fehlender Daten nicht genau einschätzen.

Wir teilen die Meinung der Arbeitstagung des MAGS zum Betreuungsgesetz am 27./28. Februar 1991. Dort wurde festgestellt:

Ausgehend vom Stand 1989 ist in Nordrhein-Westfalen mit etwa 140.000 Betreuungsfällen zu rechnen. Bei einer Einwohnerzahl Nordrhein-Westfalens von etwa 17.100.000 beträgt das Verhältnis Betreuer zu Einwohner etwa 1:122. Je 100.000 Einwohner ist daher von etwa 820 zu Betreuenden auszugehen, von denen ca. 70%, das sind etwa 580 Personen, ehrenamtlich betreut werden.

Der Gesetzentwurf ist nicht geeignet eine ausreichende Anzahl von geeigneten, ehrenamtlichen Betreuern/Betreuerinnen zu gewinnen.

Gemäß § 1908 f BGB ist es insbesondere die Aufgabe der Betreuungsvereine ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, fortzubilden und zu beraten.

Diese Pflichtaufgabe können die Vereine nur erfüllen, wenn ihnen die zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Die drei Fragenkomplexe

- Personelle Ausstattung,
- örtlicher Bedarf an ehrenamtlichen Betreuerinnen/Betreuer,
- Gewinnung und Einarbeitung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer

lassen sich am sinnvollsten durch die Einrichtung von Betreuungsbeiräten und zwar sowohl bei den Landesbetreuungsämtern wie auch bei den örtlichen Betreuungsstellen steuern.

Die Landesbetreuungsämter sind zuständig für die Anerkennung der Betreuungsvereine, können diesen Weisungen erteilen und die Anerkennung entziehen.

Außerdem haben sie für ein bedarfsgerechtes Angebot Sorge zu tragen und sind für die Auswertung der Tätigkeitsberichte im Hinblick auf die Erstellung von Planungsdaten zuständig. Zur Erledigung dieser Aufgaben wird die Einrichtung eines Betreuungsbeirates, in dem die Träger der Freien Wohlfahrtspflege vertreten sind, für notwendig erachtet. Der Beirat sollte mit einem Mitwirkungsrecht ausgestattet sein.

Auch die Einrichtung eines örtlichen Betreuungsbeirates halten wir für zwingend notwendig. In diesem Beirat sollten alle im Betreuungswesen auf örtlicher Ebene tätigen Vereine und Institutionen vertreten sein. Nur durch Koordination, enge Zusammenarbeit und ständigen Erfahrungsaustausch ist die praktische Umsetzung des Betreuungsgesetzes zu erreichen.

V. Institutionelle Verankerung der Betreuungsstelle in die kommunale Verwaltung (Frage 15)

Aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist es für eine effektive Betreuungsarbeit, die auch die behördlichen Eingriffe nach Möglichkeit reduziert hält, erforderlich, daß die Informationen einer kommunalen Behörde als Betreuungsstelle bei dieser geheimgehalten werden und nicht für die sonstigen Aufgaben dieser Behörde zum Beispiel im Bereich der Jugend oder Sozialhilfe oder im Gesundheitswesen verwendet werden dürfen. Etwa im neuen SGB VIII (KJHG) ist dies durch eine Regelung des bereichsspezifischen Datenschutzes gewährleistet worden, in Ausdifferenzierung und Ergänzung noch der Sozialdatenschutzregelung nach § 35 SGB I und §§ 67 ff. SGB X. Nur durch eine solche bereichsspezifische Datenschutzregelung auf der Ebene des Landesrechtes, also eine Ergänzung des Landesdatenschutzgesetzes, könnte eine solche Sicherstellung des Datenschutzes für die in der Betreuungsstelle anfallende Informationen erreicht werden.