

Möglichkeiten und Grenzen ehrenamtlicher Arbeit beim Ausbau niedrigschwelliger Betreuungsangebote

Rosemarie Drenhaus-Wagner, Alzheimer Angehörigen-Initiative e.V. (AAI), Berlin

Abstract: Durch niedrigschwellige Betreuungsangebote sollen nicht nur Menschen mit Demenz aktivierend betreut, sondern vor allem die pflegenden Angehörigen entlastet werden, indem sie regelmäßig Auszeiten von der Pflege nehmen können. Nach § 45 a - c SGB XI erhalten Anspruchsberechtigte derzeit jährlich 460 €, um nach Landesrecht anerkannte Betreuungsangebote nutzen zu können. Zu deren Auf- und Ausbau gewähren die Länder deren Träger - unter Anrechnung der geplanten Entgelte – eine Projektförderung für Personalkosten, Schulung und Sachmittel sofern die geförderten Betreuungsangebote durch ehrenamtliche Helfer – angeleitet bzw. begleitet von einer hauptamtlichen Fachkraft - erbracht werden. Dabei dürfen jedoch – zumindest in Berlin – nur 15 € im Monat als Aufwandsentschädigung pro Ehrenamtlichen eingeplant werden. Diese deckt jedoch oftmals nicht einmal die anfallenden Fahrtkosten ab. Unter diesen Bedingungen finden sich – jedenfalls in Berlin – auch kaum Helfer. Bei einer steuerfreien pauschalen Aufwandsentschädigung in Höhe von jährlich 2.100 €, wie sie die so genannte Übungsleiterpauschale vorsieht, ließen sich durchaus ausreichend Helfer finden. Die über die 15 € hinausgehende Aufwandsentschädigung muss dann allerdings durch Eigenmittel des Trägers aufgebracht werden.

Ausgehend von allen niedrigschwelligen Betreuungsangeboten wird das Thema schrittweise eingegrenzt und zwar über die HelferInnenkreise und Betreuungsgruppen zur Projektförderung; hier wird die Berliner Erstattungspraxis für die Aufwandsentschädigungen als begrenzender Faktor für deren weiteren Ausbau in Berlin begründet. Deshalb wird im Weiteren der Frage nachgegangen, warum es zulässig ist, sich mit der pauschalen Aufwandsvergütung gemäß § 3 Nr. 26 EStG (Übungsleiterpauschale) in den Graubereich zur Erwerbstätigkeit zu bewegen. Bei dieser Konstellation wird in diesem Bereich aber kaum noch unentgeltlich bürgerschaftliches Engagement geleistet werden.

Niedrigschwellige Betreuungsangebote gemäß § 45 c Abs. 3 Satz 1 SGB XI sind Betreuungsangebote, in denen Helfer und Helferinnen unter pflegfachlicher Anleitung die Betreuung von Pflegebedürftigen mit erheblichem Bedarf an allgemeiner Beaufsichtigung und Betreuung in Gruppen oder im häuslichen Bereich übernehmen sowie pflegende Angehörige entlasten und beratend unterstützen.

Als niedrigschwellige Betreuungsangebote kommen grundsätzlich in Betracht:

- **Betreuungsgruppen für Demenzkranke,**
- **HelferInnenkreise zur stundenweisen Entlastung pflegender Angehöriger im häuslichen Bereich,**
- die Tagesbetreuung in Kleingruppen
- Einzelbetreuung durch anerkannte Helfer
- Agenturen zur Vermittlung von Betreuungsleistungen für Pflegebedürftige im Sinne des § 45a
- Familiententlastende Dienste

Diese Leistungen wurden zwar bereits vor Inkrafttreten des PfLEG in ganz Deutschland erbracht, allerdings in recht unterschiedlichem Maße. Im Rahmen der Selbsthilfe – gepaart mit bürgerschaftlichem Engagement – wurden bereits Anfang der 90er Jahre erste Betreuungsgruppen in Baden-Württemberg gegründet¹. Das Land unterstützte diese Angebote finanziell, so dass jeweils nur geringe Entgelte für die Teilnahmen gezahlt werden mussten. Etwa gleichzeitig förderte das KDA Bemühungen, in Bayern erste HelferInnenkreise einzurichten, so z. B. die Aktion Pflegepartner in Fladungen². Diese leisteten für geringes Entgelt häusliche Entlastungsbetreuung auf Basis bürgerschaftlichen Engagements.

Mit dem PfLEG beabsichtigte der Gesetzgeber diese Erfolgsmodelle auf ganz Deutschland zu übertragen. Durch

die Bereitstellung von Fördermitteln sollte das bürgerschaftliche Engagement zugunsten von Menschen mit Demenz und ihrer Angehörigen bundesweit gefördert werden.

Auch ohne jegliche Fördermittel hatte die AAI bereits vor Inkrafttreten des PfLEG Betreuungsgruppen und häusliche Entlastungsbetreuung eingerichtet.³ Dieses Angebot beruhte jedoch nicht auf bürgerschaftlichem Engagement. Um die Kosten gering zu halten, setzte die AAI als Betreuer neben den hauptamtlichen Mitarbeitern als Fachkräfte Altenpflegepraktikanten und Arbeitslose mit pflegerischer Vorerfahrung als Betreuer ein. Diese erhielten im Rahmen ihrer Zuverdienstmöglichkeiten 165 € pro Monat für 10 Wochenstunden. Dies hatte zwar zur Folge, dass auch die wenigen ehrenamtlich tätigen Betreuer hinsichtlich der Bezahlung ihrer Arbeit eine Gleichstellung mit den so genannten geringfügig Beschäftigten forderten. Dennoch konnte die AAI durch Mischkalkulation unter diesen Bedingungen die vierstündigen Betreuungsgruppen für 35 € pro Teilnahme anbieten und die Häusliche Entlastungsbetreuung für 15 € pro Stunde.

Die Möglichkeit der pflegenden Angehörigen, sich die Kosten für diese Leistungen über die Verhinderungspflege (1.432 €/Jahr) von den Pflegekassen erstatten zu lassen, ist der Grundstein für das Wachstum der AAI: Nunmehr konnte die AAI durch mehr Leistung auch mehr Mitarbeiter beschäftigen. In der Tat war die Nachfrage hoch und die AAI, baute diese Entlastungsangebote mit den Jahren deutlich aus.

Mit Inkrafttreten des PfLEG erhöhte sich die Nachfrage weiter, da sich nunmehr die pflegenden Angehörigen für zusätzliche 460 € diese Leistungen von den Pflege-

kassen erstatten lassen können. Die AAI begrüßt entsprechend auch die Pflegereform 2008, wonach der Betrag bis 2012 von jährlich 460 € schrittweise auf 2.400 € angehoben werden soll (wovon jedoch nicht alle Angehörigen in gleicher Weise begünstigt werden).

Die Rahmenbedingungen für die Ausweitung niedrigschwelliger Angebote sind also gegeben. Sie werden zusätzlich begünstigt durch die Möglichkeit, für die ehrenamtliche Betreuung von Menschen mit Demenz eine Aufwandsentschädigung in Höhe der so genannten Übungsleiterpauschale (§ 3 Nr. 26 EStG) zu zahlen. Diese Übungsleiterpauschale wurde erst 2007 von jährlich 1.848 € auf 2.100 € erhöht. Dies erlaubt es, Ehrenamtlichen für die Betreuung von Menschen mit Demenz eine motivierende Aufwandsentschädigung zu zahlen. Mit dieser pauschalen Aufwandsentschädigung in Höhe von 175 € monatlich sind nicht nur die aktive Betreuung, die Teilnahmen an Arbeitsbesprechungen, Schulungen, Supervisionen etc. sondern auch Sachaufwendungen, wie z.B. die Fahrtkosten vom und zum Einsatzort abgegolten.

Zusätzlich zu dem Budget von 460 € im Jahr sieht das PFLG eine Projektförderung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote vor: Sie dient insbesondere dazu, notwendige Personal- und Sachkosten, die mit der Koordination und Organisation der Hilfen und der fachlichen Anleitung und Schulung der Betreuenden durch Fachkräfte verbunden sind zu finanzieren. Die Personalkosten beinhalten auch Aufwandsentschädigungen für rein ehrenamtlich tätige Betreuungspersonen.

Grundsätzlich ergeben der § 45 c Abs. 3 Satz 1 SGB XI und der § 3 Nr.26 EStG in Kombination eine ideale Grundlage zur gewünschten bundesweiten Ausweitung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote.

Nicht so in Berlin: Der Senat von Berlin, hatte nämlich im Jahr 2004 gefordert, dass die Ausgaben für ehrenamtlich Tätige vereinheitlicht werden. Daraufhin wurde festgelegt, dass die so genannten Liga⁴-Projekte für die Aufwandsentschädigung pauschal 15 € pro Monat und Ehrenamtlichen erhalten.

Diese Regelung betrifft zwar nicht den § 45 c Abs. 3 Satz 1 SGB XI (PFLG) und berücksichtigt auch nicht den § 3 Nr.26 EStG (Übungsleiterpauschale), fällt aber zeitlich mit dem Beginn der Förderung der niedrigschwelligen Angebote zusammen.

Die Berliner Senatsverwaltung vertritt seither den Standpunkt, dass auch bei der Projektförderung nach dem PFLG im Sinne der Gleichbehandlung gemäß der Liga-Vertragsvereinbarung zu verfahren sei. Das heißt im Klartext: Bei der Beantragung von Projektförderung gemäß PFLG werden als Aufwandsentschädigung nur 15 € pro Monat und Ehrenamtlichen berücksichtigt und zwar auch dann, wenn tatsächlich 175 € Übungsleiterpauschale gezahlt werden. Die über die 15 € pro Monat hinausgehende Aufwandsentschädigung muss der Träger selbst aus Eigenmitteln aufbringen.⁵

Diese Berliner Regelung blockiert damit die Anwendung der Übungsleiterpauschale zugunsten der in der Gruppenbetreuung eingesetzten Ehrenamtlichen. Bei einem

gewünschten wöchentlichen Einsatz in der Betreuungsgruppe decken die 15 € pro Monat nicht einmal die Kosten für die mindestens 8 Fahrtscheine.

Die Bindung der Projektförderung an unentgeltlich leistende Betreuung durch Laienhelfer hat außerdem zur Folge, dass auch keine geringfügig entlohnten Honorarkräfte (Minijob, Arbeitslose mit Zuverdienstmöglichkeit) in den Betreuungsgruppen eingesetzt werden können. Werden sie dennoch eingesetzt, um das erforderliche Betreuungsverhältnis zu gewährleisten, kommt es zu Spannungen, da der Gleichbehandlungsgrundsatz (gleiches Geld für gleiche Arbeit) verletzt wird.

In Berlin ist es fast aussichtslos, Ehrenamtliche zu werben, die zusätzlich zu ihrer Arbeitskraft auch noch eigene finanzielle Mittel aufwenden müssen. Der dargestellte Standpunkt der Berliner Senatsverwaltung begrenzt damit ganz maßgeblich den Aufbau weiterer Betreuungsgruppen. Das Ziel, ein flächendeckendes Netz von Betreuungsgruppen in Berlin einzurichten rückt somit in weite Ferne.

Ganz anders sieht das dagegen das Hessische Sozialministerium:⁶

Zwar stellen auch **nicht durch Geld motivierte** Personen ihre Zeit und Fähigkeiten zur Verfügung, weil

- ihnen die Sache am Herzen liegt und
- sie ihre Fähigkeiten ausleben wollen, etwas gestalten, verändern oder verbessern zu können bzw.
- sie einfach nur helfen wollen.

doch setzen Politik und Verbände mit wachsenden Geldbeträgen neue Impulse,

- um mehr Menschen für Engagement zu motivieren bzw.
- bereits engagierte Menschen für ein verstärktes Engagement zu gewinnen.

So wird etwa in unterschiedlicher Form für soziales Engagement Geld gezahlt:

- **pauschalierte Aufwandsentschädigungen (Übungsleiterpauschale)**
- Taschengeld (*Freiwilliges soziales Jahr / Freiwilliges ökologisches Jahr*)
- Sold (*Zivildienst*)
- Zuverdienst (*Arbeitsgelegenheiten / Zusatzjobs*)

Für die individuelle finanzielle Entschädigung von sozialem Engagement durch Aufwandsentschädigung sprechen:

1. der große zeitliche Umfang und die Dauer in dem das soziale Engagement erbracht werden muss
2. das geringe Einkommen derer, die es erbringen und
3. die Aktivierung ganzer Bevölkerungsschichten zur Milderung eines sehr viele Kräfte bindenden demographischen Problems

1. großer zeitlicher Umfang

Nur durch Bezahlung kann man

- ausreichend viele Menschen gewinnen,
- die den großen notwendigen zeitlichen Einsatz
- mit der gebotenen Verlässlichkeit leisten.

Da aber keine wirkliche Leistungsvergütung stattfindet, nennt man das nicht *Bezahlung* sondern *pauschalierte Aufwandsentschädigung*, d.h. statt verwaltungsaufwändig die nachgewiesenen Kosten zu ermitteln, wird ein i.d.R. deutlich über den pauschal angenommenen Kosten liegender Betrag erstattet. **Zusätzlich** werden nicht selten auch noch kostenlose Fahrkarten bzw. Monatskarten zur Verfügung gestellt.

Die zunehmende Bereitschaft durch Geldleistungen ehrenamtliches Engagement zu fördern, erlaubt es vielen generationsübergreifenden Freiwilligendiensten auf diese Weise soziales Engagement finanziell zu vergüten.

Dabei die Grenze zur Erwerbsarbeit allerdings fließend, denn das meist dringend benötigte Zusatzeinkommen ist hier die Triebfeder für das Engagement. Konsequenterweise bezeichnet auch die Steuergesetzgebung die „nebenberufliche Tätigkeit“ als Voraussetzung für die Übungsleiterpauschale und nicht als „ehrenamtliche Tätigkeit“, da nur sehr bedingt ein „freiwilliges“ bürgerschaftliches Engagement vorliegt, wenn das soziale Engagement zur Erbringung einer vorhersehbaren Leistung mit einer kalkulierbaren Aufwandsentschädigung verbunden ist.

2. geringes Einkommen

Wegen des gegenwärtig großen Bevölkerungsanteils an Erwerbslosen oder Geringverdienenden, die an der Armutsgrenze leben, sind Aufwandsentschädigungen oder Pauschalen für umfänglich zeitlich erbrachtes Engagement nicht nur sinnvoll sondern auch geboten.

Die gesellschaftlichen Nutzen stiftende Einkommensverbesserung von Minderbemittelten kann sich auf das bürgerschaftliche Engagement durchaus negativ auswirken, denn nach dem Gleichheitsgrundsatz gilt: Gleiches Geld für gleiche Arbeit – auch wenn der Nutznießer weit über der Armutsgrenze lebt.

3. steigender Bedarf an neuen Unterstützungsleistungen

Da der von Professionellen alleine erbrachte Unterstützungs- und Pflegebedarf Demenzkranker unzahlbar wäre, bedarf es der Organisation von verlässlichen, zeitlich umfänglicheren Pflegeergänzungen durch „Ehrenamtliche mit Aufwandsentschädigungen“. Deren nebenberufliche Tätigkeit ist zwar ebenso klar strukturiert und berechenbar wie die von Hauptamtlichen, werden aber nicht vergleichbar vergütet, weshalb auch eine ergänzende Motivation für die Betreuungstätigkeit erwartet werden muss.

- ¹ Konzeption der Betreuungsgruppe Stuttgart-Birkach 1, www.alzheimerforum.de/3/1/3/Konzeption-BG-S-Birkach-040813-hi.pdf
- ² Aktion Pflegepartner, www.alzheimerforum.de/3/5/1/pflegepartner.html
- ³ Zeitreise (von den ersten Anfängen bis zum fünfjährigen Bestehen der AAI), www.alzheimerforum.de/aai/AT-Historie/Zeitreise.pdf
- ⁴ Liga = Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin
- ⁵ Kleine Anfrage zur Nutzung niedrigschwelliger Betreuungsangebote für Pflegebedürftige (FG StatpflVers 320; FG ÄM), http://paritaet-alsopfleg.de/downloads/Ueber/Verwaltung/Antw_Leh.pdf
- ⁶ Perabo, Christa: Wo und warum Geld fließt – Vorschlag für eine begriffliche Differenzierung in: der Dokumentation zur Fachtagung „Ohne Moos nix los?!“ - Wie viel Bezahlung trägt das bürgerschaftliche Engagement?, S. 145 ff, Febr. 2007, www.gemeinsam-aktiv.de/mm/OhneMoos_Dokumentation.pdf