

Kleine Anfrage

der Abg. Sabine Wölfle SPD

und

Antwort

des Ministeriums für Soziales und Integration

Angebote zur Unterstützung im Alltag nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XI

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Tätigkeiten übernehmen Ehrenamtliche in Familienentlastenden Diensten oder ähnlichen Hilfen in Baden-Württemberg, die zukünftig als Angebote zur Unterstützung im Alltag unter die Angebote nach § 45 a SGB XI einzuordnen sind?
2. Wie werden diese bisher „angemessen“ auf ihre Tätigkeit vorbereitet?
3. Weshalb orientiert sie sich bei den beabsichtigten Vorschriften zur Ausbildung der Ehrenamtlichen und speziell zur Mindestausbildungszeit von 30 Stunden in diesen Diensten an den Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Qualität von niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsangeboten gemäß § 45 b Absatz 4 SGB XI?
4. Haben die Dachverbände der Organisationen, die diese Hilfen anbieten und die an der Erstellung der Empfehlungen beteiligt waren, ihrer Verabschiedung im Präsidium des Deutschen Vereins zugestimmt?
5. Ermöglicht die Formulierung „Für die ehrenamtlich Engagierten und aus der Bürgerschaft Tätigen der Angebote nach § 6 Absatz 1 sollen die Schulungen mindestens 30 Unterrichtsstunden ... umfassen“ aus dem Verordnungsentwurf auch ein Abweichen beim Umfang der Schulungen nach unten, etwa wenn entsprechende Vorkenntnisse vorhanden sind?
6. Können Ehrenamtliche, die solche Schulungen besuchen, nach dem Bildungszeitgesetz Baden-Württemberg von ihren Arbeitgebern auf Antrag Freistellungen unter Fortzahlung der Bezüge erhalten?

7. Warum wird es Ehrenamtlichen in gemeinnützigen Diensten, die eine steuerlich begünstigte Aufwandsentschädigung erhalten, oft verwehrt, gleichzeitig im selben Arbeitsbereich eine abhängige Beschäftigung – auch als Minijob – einzugehen?
8. Teilt sie die Einordnung solcher Beschäftigungsverhältnisse durch die Bundesregierung als nicht zulässigen „Gestaltungsmisbrauch“ (Bundestagsdrucksache 17/6712, Seite 31) und hält sie entsprechende Beanstandungen der Sozialversicherungen für gerechtfertigt?
9. Ist es unter Beachtung vorrangigen Rechts möglich, Ehrenamtliche in diesen Diensten ausschließlich in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis anzustellen?

05.12.2016

Wölfle SPD

Begründung

Die Landesregierung beabsichtigt, eine Verordnung zu § 45 a SGB XI (in der Fassung ab Januar 2017) zu erlassen. In bestimmten Punkten gibt es Kritik der betroffenen Verbände.

Antwort

Mit Schreiben vom 3. Januar 2017 Nr. 33-0141.5/137 beantwortet das Ministerium für Soziales und Integration im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Welche Tätigkeiten übernehmen Ehrenamtliche in Familientlastenden Diensten oder ähnlichen Hilfen in Baden-Württemberg, die zukünftig als Angebote zur Unterstützung im Alltag unter die Angebote nach § 45 a SGB XI einzuordnen sind?*

Ehrenamtliche in Angeboten zur Unterstützung im Alltag können sich entsprechend dem jeweiligen Profil des Unterstützungsangebotes engagieren. Die Inhalte des Engagements sind insoweit unabhängig vom Angebotsträger – der beispielsweise ein Familientlastender Dienst, ein wohlfahrtsverbandlich organisierter Verein oder eine Initiative aus der Bürgerschaft sein kann – ausschließlich am entsprechenden Angebotsprofil ausgerichtet. Folgende Grundprofile der Angebote zur Unterstützung im Alltag nennt § 45 a Absatz 1 SGB XI: Betreuungsangebote, Angebote zur Entlastung von Pflegenden oder Entlastung im Alltag. Die Angebote nach § 45 a Absatz 1 SGB XI sind unterstützender Natur und haben insoweit ergänzenden, die häusliche Pflegesituation stabilisierenden Charakter. Nachdem es in Baden-Württemberg derzeit weit über tausend derzeit noch begrifflich niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsangebote auf ehrenamtlicher Basis mit dem Schwerpunkt auf der Betreuung Pflegebedürftiger gibt, wird hier auch weiterhin ein Schwerpunkt der ehrenamtlich-bürgerschaftlich strukturierten Angebote zur Unterstützung im Alltag liegen.

Unter dem Oberbegriff Angebote zur Unterstützung im Alltag können sich Angebote zur Betreuung in Gruppen oder im häuslichen Bereich finden. Dies können beispielsweise die landesweit etablierten Betreuungsgruppen für Personen sein,

die mit einer Demenz leben oder ähnlich strukturierte Angebote, die sich an von einem Schlaganfall Betroffene oder pflegebedürftige Menschen mit Behinderung richten. Ebenfalls zu nennen sind entsprechende Mischformen. Hierzu zählen häusliche Betreuungsdienste oder Angebote mit dem Schwerpunkt Entlastung, die Alltagsbegleitung für Betroffene, Pflegebegleitung für Angehörige und vergleichbar Nahestehende sowie haushaltsnahe Serviceangebote anbieten. Angebote zur Unterstützung im Alltag mit dem Schwerpunkt Alltagsbegleitung können Hilfen für pflegebedürftige Menschen umfassen, die bedingt durch nachlassende eigene Fähigkeiten und Ressourcen zunehmend Probleme damit haben, ihre alltäglichen Pflichten und Aufgaben zu bewältigen. Hierzu können Begleitung zum Einkaufen, zum Spaziergang, zu einer gemeinsamen Freizeitaktivität, gemeinsames Kochen, Unterstützung beim Umgang mit Behördenangelegenheiten, Unterstützung bei der Vorbereitung eines gemeinschaftlichen Kaffeetrinkens mit Freunden, Impulse für soziale Kontakte geben u. a. zählen. Im Vordergrund stehen kleinere ergänzende, die Eigenständigkeit erhaltende Hilfen.

Angebote zur Unterstützung im Alltag mit dem Schwerpunkt Pflegebegleitung umfassen zugehende, verlässliche, organisatorische, beratende, aber auch emotionale Unterstützung, die zur besseren Bewältigung des Pflegealltags beitragen kann und Angehörigen und vergleichbar Nahestehenden beisteht, sich der schwierigen Aufgabe der Pflege zu stellen, diese positiv zu gestalten und somit zu entlasten.

Angebote zur Unterstützung im Alltag mit dem Schwerpunkt Entlastung umfassen ergänzende Unterstützung bei der hauswirtschaftlichen Versorgung und der Bewältigung von sonstigen Alltagsanforderungen im Haushalt. Hierzu zählen beispielsweise Hilfe bei üblichen Reinigungsarbeiten, der Wäschepflege, der Blumenpflege, der Schneeräumung oder kleineren Reparaturen beispielsweise durch so genannte ehrenamtlich getragene Reparatur-Dienste oder Fahrdienste zum Arzt oder anderen Terminen, Botengänge etwa zu Post, Apotheke oder Bücherei. Hierzu können beispielsweise auch Familienentlastende Dienste für pflegebedürftige behinderte Kinder mit Unterstützungsbedarf zählen.

2. Wie werden diese bisher „angemessen“ auf ihre Tätigkeit vorbereitet?

Der Einsatz Ehrenamtlicher ist Engagement auf freiwilliger Basis, das nicht mit Tätigkeit – gegebenenfalls im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung – gleichzusetzen ist. Gleichwohl zählt es bereits bisher zu den Anerkennungsvoraussetzungen, dass Ehrenamtliche adäquat auf ihr Engagement vorbereitet werden, um einerseits den im Engagement angesprochenen Zielgruppen gerecht zu werden und andererseits auch mit den sich aus dem Engagement ergebenden Anforderungen entsprechend umgehen zu können. Voraussetzung für die Anerkennung als so genanntes niedrigschwelliges Betreuungs- und Entlastungsangebot (künftig: Angebot zur Unterstützung im Alltag) ist nach § 4 Absatz 1 Betreuungsangeboteverordnung vom 28. Februar 2011 die Vorlage eines Konzepts zur Qualitätssicherung durch den Träger des Angebots, das u. a. eine angemessene Schulung und Fortbildung der Ehrenamtlichen umfasst. Zu vermitteln ist bezogen auf die entsprechenden Empfehlungen der Pflegekassen insbesondere Basiswissen über Krankheits- und Behinderungsbilder, Behandlungsformen und Pflege der zu betreuenden Menschen, Situationen der pflegenden Personen, Umgang mit den Erkrankten, Erwerb von Handlungskompetenzen in Bezug auf das Einfühlen in die Erlebniswelt und im Umgang mit Verhaltensauffälligkeiten wie Aggressionen und Widerständen, Methoden und Möglichkeiten der Betreuung und Beschäftigung, Kommunikation und Gesprächsführung, Selbstmanagement im Kontext des ehrenamtlichen Engagements, Reflektion und Austausch zu der eigenen Rolle und den Erfahrungen während des ehrenamtlichen Engagements sowie Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen.

3. Weshalb orientiert sie sich bei den beabsichtigten Vorschriften zur Ausbildung der Ehrenamtlichen und speziell zur Mindestausbildungszeit von 30 Stunden in diesen Diensten an den Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Qualität von niedrig-schwelligen Betreuungs- und Entlastungsangeboten gemäß § 45 b Absatz 4 SGB XI?

5. *Ermöglicht die Formulierung „Für die ehrenamtlich Engagierten und aus der Bürgerschaft Tätigen der Angebote nach § 6 Absatz 1 sollen die Schulungen mindestens 30 Unterrichtsstunden ... umfassen“ aus dem Verordnungsentwurf auch ein Abweichen beim Umfang der Schulungen nach unten, etwa wenn entsprechende Vorkenntnisse vorhanden sind?*

Der Einsatz Ehrenamtlicher in den niedrighschwelligigen Betreuungs- und Entlassungsangeboten und – künftig – Angeboten zur Unterstützung im Alltag setzt als Engagement auf freiwilliger Basis keine Ausbildung voraus, sondern lediglich eine für das Engagement relevante Schulung. Das Erste und Zweite Pflegeleistungsgesetz bringen Verbesserungen für die häusliche Pflege durch mehr und flexiblere Leistungen, durch vielfältigere Angebotsprofile zur Unterstützung im Alltag und durch eine Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises auf alle Pflegebedürftigen. Dies ist verbunden mit mehr Transparenz durch die Veröffentlichung von Leistungs- und Preisvergleichslisten der Angebote einerseits und mit Anforderungen an eine regelmäßige Qualitätssicherung der Angebote andererseits. Im Spannungsfeld zwischen den Belangen der Betroffenen, der Entlastung pflegender Angehöriger und der Notwendigkeit, Angebotsstrukturen zu entwickeln, spiegeln die in der Umsetzung in Landesrecht durch die künftige Unterstützungsangebote-Verordnung (UstA-VO) festgelegten Rahmenbedingungen zur Qualitätssicherung die gesetzlichen Vorgaben wider, qualitätsgesicherte Angebote zu erbringen. Der empfohlene Schulungsumfang von 30 Unterrichtsstunden für ehrenamtlich Engagierte soll eine Basisschulung mit einem Stundenumfang von 20 Unterrichtsstunden beispielsweise über Krankheits- und Behinderungsbilder oder Umgang mit Krisen und Notfallsituationen – davon kann alleine schon der Erste-Hilfe-Kurs rund 10 Unterrichtsstunden beanspruchen – enthalten, die von einer Schwerpunktschulung mit einem Stundenumfang von 10 Unterrichtsstunden mit zielgruppen- und aufgabenspezifischen Inhalten abgerundet wird.

Hierbei wird im Grundsatz davon ausgegangen, dass ein ehrenamtliches Engagement erstmals erfolgt und keine für das Engagement relevanten Befähigungen vorliegen. Vor diesem Hintergrund sind die Schulungsanforderungen für ehrenamtlich Engagierte in Höhe von einmalig 30 Unterrichtsstunden – entsprechend der als Orientierungshilfe heranziehbaren Empfehlungen des Deutschen Vereins – als vertretbare Vorgabe anzusehen. Die stundenbasierten Schulungsanforderungen sind bewusst als Soll-Regelungen gestaltet, die in besonders gelagerten Einzelfällen einen Ermessensspielraum zulassen. Dies kann der Fall sein, wenn ehrenamtlich Engagierte über ein hohes Maß an Vorerfahrungen verfügen, die von Relevanz für das Angebotsprofil sind. Beispielsweise, wenn sich eine ehemalige Altenpflegerin oder ein ehemaliger Altenpfleger in einem Betreuungsangebot engagiert. Dies kann auch der Fall sein, wenn Personen, die im Freiwilligen Sozialen Jahr oder Bundesfreiwilligendienst Menschen mit Behinderungen oder psychischen Erkrankungen betreut haben und im Rahmen dieses Einsatzes spezifisch vorbereitend und begleitend geschult worden sind, die Betreuung nach Beendigung des Einsatzes im Rahmen eines ehrenamtlichen Engagements oder einer Tätigkeit aus der Bürgerschaft fortsetzen. Die Schulungsinhalte der künftigen UstA-VO entsprechen im Übrigen weitgehend den in der bisherigen Betreuungsangebote-Verordnung festgelegten Anforderungen.

4. *Haben die Dachverbände der Organisationen, die diese Hilfen anbieten und die an der Erstellung der Empfehlungen beteiligt waren, ihrer Verabschiedung im Präsidium des Deutschen Vereins zugestimmt?*

Die Empfehlungen wurden von der Arbeitsgruppe „Pflegereform“ erarbeitet, am 7. Mai 2015 im Fachausschuss „Alter und Pflege“ und am 16. Juni 2015 im Präsidium des Deutschen Vereins beraten und am 3. Juli 2015 verabschiedet. Im Präsidium sind unter anderem Dachverbände der Wohlfahrtspflege, der privaten Leistungserbringer sowie der Lebenshilfe vertreten. Zum Abstimmungsverhalten der Präsidiumsmitglieder liegen dem Ministerium für Soziales und Integration keine Informationen vor.

6. Können Ehrenamtliche, die solche Schulungen besuchen, nach dem Bildungszeitgesetz Baden-Württemberg von ihren Arbeitgebern auf Antrag Freistellungen unter Fortzahlung der Bezüge erhalten?

Grundsätzlich können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Freistellung unter Fortzahlung der Bezüge beantragen für die Qualifizierung zur Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeiten. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Qualifizierung für die ehrenamtliche Betreuung und Unterstützung hilfebedürftiger oder benachteiligter Menschen nach den §§ 3 Nummer 4 und 4 Absatz 2 der Verordnung der Landesregierung zur Regelung der Bildungszeit für die Qualifizierung zur Wahrnehmung ehrenamtlicher Tätigkeiten (VO BzG BW). Das bedeutet, dass zur Teilnahme an entsprechenden Schulungen, die zur ehrenamtlichen Durchführung bestimmter „Angebote zur Unterstützung im Alltag“ nach § 45 a SGB XI im Dienste von Einrichtungen nach § 2 Absatz 1 Satz 2 VO BzG BW befähigen, Bildungszeit gewährt werden kann, sofern die übrigen Voraussetzungen nach dem Bildungszeitgesetz Baden-Württemberg vorliegen. Voraussetzung ist insbesondere die Anerkennung des Trägers der Bildungsmaßnahme nach den Vorschriften der VO BzG BW.

7. Warum wird es Ehrenamtlichen in gemeinnützigen Diensten, die eine steuerlich begünstigte Aufwandsentschädigung erhalten, oft verwehrt, gleichzeitig im selben Arbeitsbereich eine abhängige Beschäftigung – auch als Minijob – einzugehen?

Allgemeine Voraussetzung für eine Versicherungspflicht in der Sozialversicherung ist die Beschäftigung gegen Entgelt; sie ist von der persönlichen Abhängigkeit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber geprägt. Dies drückt sich nicht zuletzt auch durch die angemessene Entlohnung für die erbrachte Arbeitsleistung aus. Eine ehrenamtliche Tätigkeit stellt dagegen keine Beschäftigung im Sinne der Sozialversicherung dar und ist grundsätzlich sozialversicherungsfrei, soweit es sich um ein unentgeltlich geleistetes bürgerschaftliches Engagement handelt. Von einer ehrenamtlichen Tätigkeit ist immer dann auszugehen, wenn sie nicht von der Erwartung einer adäquaten finanziellen Gegenleistung, sondern von dem Willen geprägt ist, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Selbst wenn die Voraussetzungen für eine abhängige Beschäftigung erfüllt sind, liegt jedoch nicht zwangsläufig auch eine meldepflichtige Beschäftigung vor. In der Sozialversicherung sind steuerfreie Aufwandsentschädigungen sowie die in § 3 Nummer 26 und 26 a des Einkommensteuergesetzes genannten steuerfreien Einnahmen (sog. Ehrenamtspauschale bis zu einem Betrag von 720 € im Jahr bzw. 60 € monatlich und die Übungsleiterpauschale bis zu 2.400 € im Jahr bzw. 200 € monatlich) nicht dem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelt zuzurechnen (vgl. § 1 Absatz 1 Nummer 16 der Sozialversicherungsentgeltverordnung). Erst Zahlungen, die diese Grenzwerte übersteigen, sind Arbeitsentgelt im Sinne der Sozialversicherung und somit zur Sozialversicherung zu melden bzw. zu verbeitragen.

Die Angebote zur Unterstützung im Alltag sind künftig – wie bisher die niedrigschwelligen Betreuungsangebote auch – grundsätzlich ehrenamtlich strukturiert. Eine Durchmischung von Ehrenamt und Beschäftigung würde den Bestand dieser Angebotsstrukturen ehrenamtlicher Prägung gefährden.

8. Teilt sie die Einordnung solcher Beschäftigungsverhältnisse durch die Bundesregierung als nicht zulässigen „Gestaltungsmissbrauch“ (Bundestagsdrucksache 17/6712, Seite 31) und hält sie entsprechende Beanstandungen der Sozialversicherungen für gerechtfertigt?

Aus Seite 31 der Bundestagsdrucksache 17/6712 ergibt sich, dass sich die geringfügig entlohnte Beschäftigung und unabhängig davon die Anwendung der Ehrenamtspauschale nicht generell ausschließen. Wenn jedoch versucht wird, hierdurch Steuer- und Sozialversicherungsfreiheit zu erreichen, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen der Ehrenamtspauschale nicht gegeben sind, erfolgt die Einordnung solcher Beschäftigungsverhältnisse durch die Bundesregierung als nicht zulässiger „Gestaltungsmissbrauch“. Entsprechende Beanstandungen durch die Sozialversicherung sind gerechtfertigt. Dies gilt insbesondere dann, wenn 450 €-

Jobs mit Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen der Übungsleiter- und Ehrenamtspauschale kombiniert werden, um Einsatzzeiten auszuweiten und gleichzeitig die Zahlung von Sozialabgaben zu unterlaufen.

9. Ist es unter Beachtung vorrangigen Rechts möglich, Ehrenamtliche in diesen Diensten ausschließlich in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis anzustellen?

Personen, die in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis angestellt sind, sind grundsätzlich Beschäftigte, nicht Ehrenamtliche. Werden Tätigkeiten im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung (sog. Minijobs) durchgeführt, ist anzunehmen, dass es sich um Arbeitsverhältnisse handelt und diese unter das Mindestlohngesetz fallen. Dies schließt ein darüber hinausgehendes ehrenamtliches Engagement neben der geringfügigen Beschäftigung nicht zwangsläufig aus. Es muss sich jedoch aus dem Arbeitsvertrag ergeben, welche Leistungen in welchem Umfang Bestandteil des Minijobs sind. Eine neben dem Minijob ausgeübte ehrenamtliche Tätigkeit sollte von ihrer Art und vom Inhalt deutlich zum Minijob abgrenzbar sein; andernfalls besteht der Verdacht einer Umgehung des Mindestlohngesetzes.

In Diensten als Träger von Angeboten zur Unterstützung im Alltag (bisher: niedrigschwellige Betreuungsangebote) kann abweichend von den ehrenamtlichen Angebotsprofilen nach § 6 Absatz 1 UstA-VO, in denen sich ehrenamtlich Engagierte und aus der Bürgerschaft Tätige auf freiwilliger Basis engagieren (als Sonderfall) im Rahmen von Serviceangeboten für haushaltsnahe Dienstleistungen nach § 6 Absatz 2 UstA-VO beschäftigtes Personal – also keine Ehrenamtlichen – eingesetzt werden. Dabei erfolgt die Beschäftigung in der Regel gegen Entgelt, das Sozialversicherungspflicht auslöst. Dies soll auch dazu beitragen, Altersarmut zu vermeiden sowie eine eigenständige Absicherung zu ermöglichen. Da im Betätigungsfeld Pflege auch Personen für einen Einsatz bereit sein können, die eine anderweitige sozialversicherungsrechtliche Absicherung haben, ist es möglich, auch geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zuzulassen. § 10 Absatz 1 Nummer 7 UstA-VO ergänzt, dass vom Träger des Serviceangebots eine Erklärung abzugeben ist, dass für eingesetztes Personal Mindestlohn gezahlt wird.

In Vertretung

Dr. Hammann

Ministerialdirektor