

**Stellungnahme des BdB e. V.
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen
Ausführungsgesetzes zum Betreuungsrecht
– Niedersächsischer Landtag, Drucksache 19/11460 –**

I. Vorbemerkungen

Der Bundesverband der Berufsbetreuer*innen e. V. (BdB) begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf und das damit verfolgte Ziel, die Finanzierung der anerkannten Betreuungsvereine in Niedersachsen auf eine verlässliche gesetzliche Grundlage zu stellen.

Mit § 17 BtOG besteht seit dem 1. Januar 2023 ein Anspruch anerkannter Betreuungsvereine auf eine bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung mit öffentlichen Mitteln für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 15 Abs. 1 BtOG. Der Gesetzentwurf setzt diesen Anspruch nunmehr landesrechtlich um und löst damit das bisherige, lediglich auf einer Förderrichtlinie beruhende System ab.

Betreuungsvereine erfüllen mit der planmäßigen Information über betreuungsrechtliche Fragen und Vorsorgemöglichkeiten, der Gewinnung, Einführung, Fortbildung, Beratung und Begleitung ehrenamtlicher Betreuer*innen sowie der Beratung und Unterstützung Bevollmächtigter zentrale Aufgaben im Betreuungssystem. Eine verlässliche und der Verantwortung gerechte Finanzierung dieser Querschnittsarbeit ist deshalb nicht nur für die Vereine selbst, sondern für die Funktionsfähigkeit des gesamten Betreuungswesens von erheblicher Bedeutung.

Der BdB sieht den Gesetzentwurf grundsätzlich als wichtigen und richtigen Schritt. Besonders begrüßt der BdB, dass die Finanzierung künftig vollständig vom Land getragen werden soll und der Gesetzentwurf den politischen Willen erkennen lässt, die Betreuungsvereine endlich angemessen und verlässlich finanziell auszustatten. In einigen Punkten sollte die vorgesehene Regelung jedoch weiterentwickelt werden, damit der Anspruch auf eine bedarfsgerechte Finanzierung dauerhaft und flächendeckend eingelöst werden kann.

II. Stellungnahme

1. Bedarfsschlüssel und tatsächlicher Bedarf

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Personal-, Sach- und Gemeinkosten für eine hauptberufliche Fachkraft je 100.000 Einwohner*innen zu finanzieren, „sofern und soweit“ ein Bedarf für die Tätigkeit eines anerkannten Betreuungsvereins besteht.

Der Schlüssel von einer Vollzeitfachkraft je 100.000 Einwohnerinnen ist als Ausgangspunkt grundsätzlich zu begrüßen. Der BdB hat diesen Maßstab bereits in früheren Stellungnahmen als geeignete Orientierung unterstützt, wenngleich es nach wie vor aussteht, diesen Schlüssel im Rahmen eines Forschungsprojektes zu prüfen, um eine evidenzbasierte Mindestversorgung zu gewährleisten, die zudem als Standard für alle Bundesländer gelten sollte. Das Land Niedersachsen könnte ein solches Vorhaben anstoßen.

Problematisch ist allerdings, dass der Schlüssel von 1:100.000 nach dem Wortlaut und der Begründung des Entwurfs nicht nur als Orientierungsgröße, sondern faktisch als Obergrenze des finanzierbaren Bedarfs ausgestaltet wird. Die Formulierung „sofern und soweit“ ermöglicht innerhalb dieser Obergrenze zusätzlich eine anteilige Reduzierung: In Gebietskörperschaften mit weniger als 100.000 Einwohner*innen soll lediglich ein proportionaler Stellenanteil finanziert werden; bei mehreren Vereinen werden die Mittel innerhalb des rechnerisch ermittelten Bedarfs aufgeteilt. Ein tatsächlich höherer regionaler Bedarf kann demgegenüber nach der vorgesehenen Systematik nicht ohne Weiteres berücksichtigt werden.

Problematisch ist zudem die proportionale Anpassung des Bedarfsschlüssels an die Einwohnerzahl. Eine solche Berechnung ist zwar rechnerisch nachvollziehbar, bildet die tatsächlichen Anforderungen der Querschnittsarbeit jedoch nur unzureichend ab. Eine Fachkraft mit einem Stellenanteil von beispielsweise 0,6 oder 0,8 kann die erforderlichen Strukturen und Angebote nicht ohne Weiteres in entsprechend reduziertem Umfang vorhalten. Auch die Kosten eines Betreuungsvereins sinken nicht zwangsläufig proportional zum Stellenanteil. Während sich die unmittelbaren Personalkosten weitgehend anteilig verändern, bleiben insbesondere Verwaltungs-, Infrastruktur-, Raum-, IT- und sonstige Vorhaltekosten zumindest teilweise bestehen.

Eine rein einwohnerbezogene Bemessung berücksichtigt zudem die unterschiedlichen regionalen Bedingungen der Querschnittsarbeit nur unzureichend. Neben den Sozialstrukturen und der Zahl ehrenamtlicher Betreuungen und Vorsorgevollmachten sind insbesondere räumliche Entfernungen, Erreichbarkeit und der Aufwand für flächendeckende Informations-, Beratungs- und Fortbildungsangebote von Bedeutung. Dies gilt besonders für ein Flächenland mit unterschiedlichen städtischen und ländlichen Strukturen.

Die Bundeskonferenz der Betreuungsvereine empfiehlt daher in ihrer 2024 überarbeiteten Personalbemessung für Ballungsgebiete eine Fachkraft je 100.000 Einwohner*innen, für den ländlichen Raum aufgrund des höheren Aufwands für ortsnahe Angebote hingegen eine Fachkraft je 40.000 Einwohner*innen.¹ Auch wenn diese Empfehlung nicht schematisch übernommen werden muss, verdeutlicht sie die Notwendigkeit, regionale Unterschiede bei der Personalbemessung angemessen zu berücksichtigen.

Der BdB empfiehlt daher, den Schlüssel von 1:100.000 als landesweite Basis- und Orientierungsgröße auszugestalten, einen nachgewiesenen darüberhinausgehenden Bedarf ausdrücklich zuzulassen und insbesondere für ländliche Räume, kleinere Gebietskörperschaften und andere besondere regionale Strukturen flexible Lösungen vorzusehen. Gesetzlich sollte klargestellt werden, dass die Bedarfsbemessung von 1:100.000 eine weitergehende Finanzierung bei nachgewiesenem Bedarf nicht ausschließt.

Zugleich muss gewährleistet werden, dass Querschnittsarbeit auch dort verlässlich finanziert werden kann, wo bislang kein Betreuungsverein mit entsprechender Fachkraft ansässig ist. Die Gesetzesbegründung selbst erwägt, Fachkräfte anteilig auch für Querschnittsarbeit in Nachbarkommunen mit ungedecktem Bedarf einzusetzen. Solche interkommunalen Lösungen sollten in der Rechtsverordnung ausdrücklich ermöglicht und mit klaren Finanzierungs- und Zuständigkeitsregeln unterlegt werden.

2. Bemessungsgrundlage und Aktualität der Personalkosten

Nach § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs soll sich die Höhe der Finanzierung an den Ausgaben für eine Vollzeitstelle der Entgeltgruppe S 15 TV-L bemessen. Die Orientierung an einem tariflichen

¹ https://www.bgt-ev.de/wp-content/uploads/2025/11/WS6_BUKO-Leistungsbeschreibung_Querschnittsarbeit_der_BV_Stand_2024.pdf

Personalkostenmaßstab ist grundsätzlich sachgerecht. Entscheidend ist aus Sicht des BdB weniger, welches Tarifwerk formal als Bezugspunkt gewählt wird, als vielmehr, dass die Finanzierung transparent, nachvollziehbar und vollständig die tatsächlichen Kosten einer qualifizierten Fachkraft abbildet.

Der niedersächsische Gesetzentwurf setzt hierfür einen standardisierten Personalkostensatz von 78.514 Euro für S 15 TV-L an und ergänzt diesen um 15 Prozent Gemeinkosten sowie eine Sachkostenpauschale von 10.000 Euro. Daraus ergeben sich derzeit 100.291 Euro je Vollzeitäquivalent und Jahr.

Da es sich dabei um einen standardisierten Personalkostensatz und nicht um die unmittelbare Übernahme einer bestimmten tariflichen Erfahrungsstufe handelt, sollte transparent ausgewiesen werden, welche Annahmen dieser Berechnung zugrunde liegen und welche Arbeitgeberkosten – insbesondere Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, Zusatzversorgung, Jahressonderzahlungen und sonstige tarifbedingte Aufwendungen – darin enthalten sind.

Nicht überzeugend ist die pauschale Aussage der Gesetzesbegründung, eine übliche Vergütung nach E 12 TVöD entspräche S 15 TV-L. Es handelt sich um unterschiedliche Tarifwerke und Entgeltsysteme mit jeweils unterschiedlichen Entgeltgruppen, Zulagen, Jahressonderzahlungen und Arbeitszeitregelungen. Eine einfache Gleichsetzung ist hier schwierig. Für die Finanzierungsregelung kommt es daher weniger auf eine formale Gleichsetzung von Entgeltgruppen als auf einen nachvollziehbaren Kostenvergleich und die vollständige Abbildung der tatsächlich erforderlichen Arbeitgeberkosten an.

Besondere Bedeutung hat zudem die Aktualität der Berechnungsgrundlage. Der Entwurf legt für eine ab 2027 geltende Finanzierung standardisierte Personalkostensätze des Jahres 2025 zugrunde. Auch wenn dies für die Gesetzesfolgenabschätzung nachvollziehbar sein mag, darf dieser Betrag nicht zum Ausgangspunkt einer faktischen Fortschreibung über mehrere Jahre werden. Spätestens für die erstmalige Bewilligung ab 2027 müssen die dann aktuellen Personal- und Arbeitsplatzkosten zugrunde gelegt werden.

3. Sach-, Gemein- und Verwaltungskosten

Der BdB begrüßt, dass der Gesetzentwurf nicht allein die unmittelbaren Personalkosten berücksichtigt, sondern zusätzlich Sach- und Gemeinkosten einbezieht. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für eine realistische Finanzierung der Querschnittsarbeit.

Gleichwohl sollte geprüft werden, ob die vorgesehene Ausstattung die tatsächlichen organisatorischen Anforderungen vollständig erfasst. Querschnittsarbeit erfordert neben der fachlichen Tätigkeit unter anderem Veranstaltungsorganisation, Dokumentation, Datenpflege, Terminierung, Öffentlichkeitsarbeit und allgemeine Verwaltungsleistungen.

Als fachliche Orientierung weist die Bundeskonferenz der Betreuungsvereine darauf hin, dass sich ein Verhältnis von einer halben Verwaltungsstelle je Fachkraftstelle als effektiv und wirtschaftlich sinnvoll erwiesen habe. Ihre Kostenkalkulation sieht neben der Fachkraft ausdrücklich einen entsprechenden Verwaltungsanteil vor.²

Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere transparent geklärt werden, welche Verwaltungs- und Overheadleistungen mit dem vorgesehenen Gemeinkostenzuschlag von 15 Prozent bereits abgegolten werden sollen und welche nicht. Eine pauschale Gemeinkostenquote darf nicht dazu

² Ebd.

führen, dass notwendige personelle Verwaltungskapazitäten lediglich rechnerisch als mitfinanziert gelten, tatsächlich aber zulasten der Arbeitszeit der Querschnittsfachkräfte erbracht werden müssen.

Der BdB regt daher an, bei der weiteren Ausgestaltung – insbesondere in der vorgesehenen Rechtsverordnung – zu prüfen, in welchem Umfang notwendige Verwaltungskapazitäten von den vorgesehenen Gemeinkosten tatsächlich abgedeckt sind. Die Finanzierung sollte gewährleisten, dass Fachkräfte ihre Arbeitszeit tatsächlich für die Querschnittsaufgaben einsetzen können und notwendige administrative Tätigkeiten nicht zulasten der fachlichen Arbeit gehen.

4. Verbindliche Dynamisierung

Besonderen Nachbesserungsbedarf sieht der BdB hinsichtlich der fehlenden Dynamisierung. § 4 Abs. 2 sieht lediglich vor, dass sich die Leistungen an § 15 TV-L „bemessen sollen“. Nach der Gesetzesbegründung sollen Tarif- und Preisentwicklungen zwar regelmäßig berücksichtigt werden; eine verbindliche Kopplung an die Tarifentwicklung wurde im Beteiligungsverfahren jedoch ausdrücklich abgelehnt. Dies hält der BdB nicht für ausreichend.

Eine langfristig bedarfsgerechte Finanzierung setzt voraus, dass Tarifsteigerungen und allgemeine Kostenentwicklungen zeitnah und nachvollziehbar in die Finanzierung einfließen. Andernfalls verliert eine bemessene Finanzierung bereits durch die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung kontinuierlich an Wert. Der BdB hat deshalb bereits in früheren Stellungnahmen zu anderen Ausführungsgesetzen eine verbindliche Dynamisierung der Vereinsfinanzierung gefordert. Dass eine solche Regelung praktikabel ausgestaltet werden kann, zeigt unter anderem Bremen: Dort werden sowohl TVöD-SuE § 12, Stufe 4, als auch die KGSt-Arbeitsplatzkosten ausdrücklich in ihrer jeweils geltenden Fassung zugrunde gelegt (§ 4 BremBtRAG).

Die im Gesetzentwurf gegen eine zwingende Dynamisierung angeführten Einwände hinsichtlich Planbarkeit, rückwirkender Tarifabschlüsse und Verwaltungsaufwand sprechen nicht gegen eine Dynamisierung als solche. Sie lassen sich durch einen festen jährlichen Berechnungstichtag lösen.

Eine Dynamisierung darf sich dabei nicht auf das Tabellenentgelt beschränken. Auch Sach- und Gemeinkosten – etwa für Räume, IT, Mobilität, Versicherungen und sonstige betriebliche Aufwendungen – unterliegen erheblichen Kostenentwicklungen.

Der BdB empfiehlt daher eine verbindliche, stichtagsbezogene Fortschreibung sowohl der Personal- als auch der Sach- und Gemeinkosten. Der konkrete Anpassungsmechanismus kann in der Rechtsverordnung geregelt werden. Entscheidend ist, dass die Fortschreibung verbindlich erfolgt und weder vom Ermessen der Verwaltung noch von der jeweiligen Haushaltslage abhängt.

5. Planungssicherheit und Überprüfung des Finanzierungsmodells

Positiv ist, dass die Finanzierung künftig vollständig in der Verantwortung des Landes liegt und die Landesbetreuungsstelle zentral für Bewilligung und Durchführung zuständig sein soll. Wesentliche Einzelheiten zu Antragstellung, Höhe der Leistungen und Leistungsabwicklung werden allerdings erst durch Rechtsverordnung geregelt. Diese Regelungen werden für die praktische Wirksamkeit des gesetzlichen Anspruchs von erheblicher Bedeutung sein.

Aus Sicht des BdB sollten insbesondere verlässliche und möglichst mehrjährige Finanzierungsgrundlagen, eine regelmäßige und zeitnahe Auszahlung, transparente Berechnungs- und Verteilungskriterien sowie ein möglichst geringer administrativer Aufwand für die Vereine gewährleistet werden.

Dies gilt insbesondere für die Verteilung der Mittel bei mehreren Vereinen, für interkommunale Querschnittsarbeit und für die Frage, wie neu entstehende oder bislang ungedeckte Bedarfe berücksichtigt werden. Die Rechtsverordnung sollte hierzu klare und vorhersehbare Kriterien enthalten. Die betroffenen Betreuungsvereine und ihre Verbände sollten bei ihrer Ausgestaltung frühzeitig einbezogen werden.

Darüber hinaus sollte die tatsächliche Wirkung des Finanzierungsmodells nach einer angemessenen Anwendungszeit überprüft werden. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob der Schlüssel 1:100.000 in unterschiedlichen regionalen Strukturen eine bedarfsgerechte Querschnittsarbeit ermöglicht und ob Personal-, Sach-, Gemein- und Verwaltungskosten tatsächlich ausreichend finanziert werden.

III. Zusammenfassung und Position des BdB

Der BdB begrüßt den Gesetzentwurf ausdrücklich. Die gesetzliche Ausgestaltung des Finanzierungsanspruchs nach § 17 BtOG, die vollständige Übernahme der Finanzierung durch das Land Niedersachsen und die ausdrückliche Berücksichtigung von Personal-, Sach- und Gemeinkosten sind wichtige Schritte für eine verlässliche und leistungsfähige Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine.

Nachbesserungsbedarf sieht der BdB insbesondere in folgenden Punkten:

- Der Schlüssel 1:100.000 sollte als Basis- und Orientierungsgröße und nicht als abschließende Obergrenze ausgestaltet werden; ein nachgewiesener höherer regionaler Bedarf sollte berücksichtigt werden können.
- Die Besonderheiten kleinerer Gebietskörperschaften und ländlicher Räume müssen stärker berücksichtigt werden; Personal- und Infrastrukturkosten lassen sich nicht vollständig proportional zur Einwohnerzahl reduzieren.
- Auch ungedeckte und interkommunale Bedarfe müssen rechtssicher finanziert werden können.
- Die Bemessung der Personalkosten sollte transparent, vollständig und zum jeweiligen Finanzierungsjahr aktuell erfolgen. Entscheidend ist die Abbildung der tatsächlichen Arbeitgeberkosten und nicht die formale Gleichsetzung unterschiedlicher Tarifgruppen.
- Es sollte transparent geklärt werden, in welchem Umfang notwendige Verwaltungsleistungen durch die Gemeinkostenpauschale tatsächlich finanziert werden.
- Die Finanzierung muss verbindlich und regelmäßig an Tarif- und Kostenentwicklungen angepasst werden. Eine stichtagsbezogene Dynamisierung verbindet dabei Kostenrealität mit Planungssicherheit und geringem Verwaltungsaufwand.
- Die praktische Tragfähigkeit des Finanzierungsmodells sollte nach einer angemessenen Anwendungszeit überprüft werden.

Mit diesen Ergänzungen bietet der vorliegende Gesetzentwurf aus Sicht des BdB eine gute Grundlage, um die Finanzierung der Betreuungsvereine in Niedersachsen dauerhaft verlässlich und bedarfsgerecht auszugestalten.