

Prof. Dr. Reiner Adler

## **Betreuungsvereine 2030 - Von der Randerscheinung zum Prototyp**

Vortrag a.d. Fachtagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. BAGFW  
„Vom Betreuungsverein zum Kompetenzzentrum“ 10.10.2013 in Kassel

NICHT ZUR VERÖFFENTLICHUNG BESTIMMT

WEITERGABE & KOPIE NUR MIT GENEHMIGUNG DES VERFASSERS

## **Inhaltsverzeichnis**

Theoretische Rahmung.....	<u>2</u>
Dritter Sektor Theorie.....	<u>2</u>
Stadtsoziologie.....	<u>3</u>
Sozialökologische und sozialpsychologische Ansätze.....	<u>3</u>
Politischer und zivilisationstheoretischer Ansatz.....	<u>5</u>
Funktionalistischer Ansatz.....	<u>6</u>
Historische Analyse.....	<u>7</u>
Historisierende Beschreibung von Ehrenamt und Betreuungsverein.....	<u>7</u>
Entwicklung seit dem Betreuungsrecht.....	<u>8</u>
Reformthemen und deren Bedeutung für die Betreuungsvereine.....	<u>9</u>
Aufwendungsersatz und Vereinsförderung.....	<u>9</u>
Haftung der ehrenamtlichen und beruflichen Betreuer.....	<u>10</u>
Statistische Analyse.....	<u>11</u>
Vorläufige Auswertungen einer Befragung von (erfolgreichen) Betreuungsvereinen.....	<u>12</u>
Regionaler Fokus der Betreuungsvereine.....	<u>12</u>
Betreuungsverein und Nachbarschaft.....	<u>13</u>
Überregionale Perspektiven des Betreuungsvereins.....	<u>14</u>
Der Betreuungsverein in der Stadt.....	<u>15</u>
Erstes Fazit: Heimatlose Betreuungsvereine .....	<u>16</u>
Funktionale Perspektive: Der Kontrakt des Betreuungsvereins.....	<u>17</u>
Betreuungsvereine als Steigbügelhalter der Betreuungsbehörden.....	<u>18</u>
Betreuungsgerichte als Trittbrettfahrer.....	<u>19</u>
Ehrenamtsgewinnung auf verlorenem Posten.....	<u>19</u>
Zweites Fazit: Der Deal des Betreuungsvereins ist brüchig.....	<u>22</u>
Eckpunkte eines New Deals des Betreuungsvereins .....	<u>23</u>
Betreuungsverein 2030: Prototyp eines zivilgesellschaftlichen Betreuungswesens.....	<u>24</u>

## Theoretische Rahmung

Um den Betreuungsverein hinsichtlich Ist-Stand und Perspektiven nachprüfbar zu untersuchen, müssen die grundlegenden Theorien beschrieben und operationalisiert werden. Nur vor deren Hintergrund sind die Aussagen plausibel – andere Konzepte würden evtl. zu anderen Ergebnissen kommen. Für diese Argumentation werden drei Konzepte als 'Folien' über den Betreuungsverein gelegt: Die Theorie vom Dritten Sektor, die Stadtsoziologie und eine historisierende Beschreibung (statt einer Querschnittsbeschreibung).

### Dritter Sektor Theorie

Seit Friedrich Hegel (1821) hat sich die Unterscheidung von Staat, Wirtschaft und Bürgern mit jeweils eigener Rationalität etabliert. Der Gesellschaftsbereich jenseits von Staat und Wirtschaft wird deshalb oft als Bürger- oder Zivilgesellschaft bezeichnet. Später entsteht die Idee eines dritten, alternativen Sektors, der nicht nur neben, sondern konkurrierend zu den beiden anderen Sektoren Staat und Wirtschaft als „Dritte Kraft“ steht. Im Dritten Sektor finden sich neben wirtschaftlich mächtigen Sozialkonzernen auch kleine und große Vereine wie z.B. Betreuungsvereine, Genossenschaften oder uralte Stiftungen.

Anhand einiger Definitionsmerkmale lassen sich Spezifika der Organisationen im Dritten Sektor ausmachen:

- Es gibt ein Bündel spezieller Gesetze, z.B. zu Rechtsformen oder zum Steuerrecht, die eine juristische Eingrenzung erlauben.
- Aus wirtschaftlicher Perspektive ist ein großer Anteil von Einnahmen z.B. durch Spenden oder Mitgliedsbeiträge ohne materielle Gegenleistung typisch.
- Außerdem verfolgen sie primär wertorientierte und gemeinwohlrelevante Ziele statt Rendite- oder Gewinnmaximierung für die Eigentümer (es sind immer beide Geschlechter gemeint). Als gemeinnützige Körperschaften dürfen sie die Überschüsse nicht an die Eigentümer, also z.B. Mitglieder des Vereins ausschütten, sondern müssen sie der Satzung entsprechend einsetzen.
- Typisch ist auch die mitgliedschaftliche Verfassung (Verein und Genossenschaft), mit der Einzelne in einem ökonomisch, organisatorisch und politisch wirksameren Kollektiv ihre angestrebten Ziele erreichen möchten.

Mehrere Ursachen zur Entstehung des Dritten Sektors werden angeführt:

Ein Argument ist das Staats- und Marktversagen. Der Markt kann demnach den Bedarf der erforderlichen und kollektiv erwünschten Güter nicht immer decken (z.B. Therapie). Auf staatlicher Seite kann wegen der politischen Abstimmungsprozesse nicht immer der notwendige Konsens hergestellt werden. Auch die Verteilung (Allokation) von Ressourcen zur Befriedigung der sozialen oder kulturellen Bedürfnisse kann der Staat nicht immer treffend organisieren.

Ein weiterer Grund für die Entstehung von NPOs wird im Kontrollproblem möglicher Anbieter beispielsweise sozialer Dienstleistungen gesehen, was vor allem dem Schutz für die hilfeschuchenden Klienten dienen soll. Das mit der Gemeinnützigkeit verbundene Gewinnausschüttungsverbot bewirkt eine Auswahl von ideell motivierten und vertrauenswürdigen Anbietern. Die Kombination von Gemeinnützigkeit und Mitgliedsorganisation wie Verein oder Genossenschaft verstärkt diesen Effekt.

Auf die Akteure konzentriert sich der Erklärungsversuch, dass 'Moralunternehmer' getrieben von einer Mission oder der ideellen Konkurrenz (z.B. eine andere Religion oder Weltanschauung) die Gründung und Entwicklung von NPOs vorantreiben. Die NPO kann demnach eine Form der Rekrutierung von neuen Mitgliedern einer Organisation über das Angebot von Dienstleistungen darstel-

len. Sie kann aber auch ein Arbeitsplatz sein, der individuellen Vorstellungen von Wertorientierungen und Unternehmenszielen, Arbeitsinhalten und Arbeitsbedingungen entspricht. Mancher Verein wird von Sozialarbeitern gegründet, um sich das eigene Traumunternehmen selbst zu schaffen.

Viele Ansätze zur Begründung von NPOs sind konfliktgetrieben: Die NPO bündelt Markt- und Staatsversagen aus, oder sie ist Garant bürgerlicher Freiheit gegen den übermächtigen Staat oder Markt.

Zwar operieren und entwickeln sich die verschiedenen Sektoren als Teilsysteme meist unabhängig von einander. Kein Sektor kann und will aber ohne den/die anderen existieren, weshalb eher von einer Interdependenzbeziehung auszugehen ist.



Der Betreuungsverein ist bereits aufgrund Rechtsform dem Dritten Sektor nahestehend, die Möglichkeit der Körperschaftssteuerbefreiung (insb. §§ 52 sowie 66 Abgabenordnung) bestärkt diese Einordnung. Im Anschluss lassen sich die Betreuungsbehörde als Staat und die freiberufliche Berufsbetreuung als Markt in die Sektorentheorie einordnen. Aus dieser Positionierung ergeben sich Implikationen und Konsequenzen für den Betreuungsverein, die sich im Selbstverständnis abzeichnen sollten.

## Stadtsoziologie

Mittels der Stadtsoziologie sollen im zweiten Schritt besondere Aspekte des Betreuungsvereins herausgearbeitet und als hypothetische Erwartungen formuliert werden.

### Sozialökologische und sozialpsychologische Ansätze

Der sozialökologische Ansatz der Stadtsoziologie untersucht räumliche Verteilungsmuster der Nutzungsweisen, insbesondere benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Sinne von Verstädterung. Im Fokus stehen hier Verdichtungen bestimmter Bevölkerungsgruppen. Insbesondere solche, die in der Stadt funktionale Differenzierungen und Spezialisierungen, oder Möglichkeiten zur anonymen und unbehelligten (vielleicht sozial stigmatisierten) Lebensführung suchen. Im Untersuchungszusammenhang stehen damit Phänomene der Segregation im Sinne von Urbanisierung. Urbanisierung kann als Veränderung der Lebensweise durch Verstädterung verstanden werden.

Wenn gesellschaftliche Heterogenität typisch für Städte sein soll, dann stellt sich die Frage nach Institutionen, die benachteiligte Individuen darin unterstützen, den Anspruch auf Individualität und Heterogenität einzulösen. Personen mit psychischen Erkrankungen, geistigen und körperlichen Behinderungen können die Stadt zwar auch als toleranten Lebensort schätzen. Sie können diesen aber auch als Belastung erleben, dessen Spezialisierungen und funktionale Zergliederungen sowohl kognitive Fähigkeiten, psychische Belastbarkeit und insbesondere räumliche Mobilität erfordern.

Damit rückt die Dichotomisierung der Stadt in die beiden Sphären der Öffentlichkeit und des Privaten als Thema des sozialpsychologischen Ansatzes in den Mittelpunkt. Öffentlichkeit und Privatheit werden hier als „Grundformen städtischer Vergesellschaftung“ gesehen. Das ist besonders wichtig für solche Personengruppen, die sich wegen körperlicher oder ökonomischer Defizite gar nicht erst aus dem Quartier heraus bewegen können. „Stadtviertel sind die Scharniere“ zwischen dem homogen erlebten und in kleiner Gruppe angeeigneten Raum und dem kollektiv angeeigneten gesamtstädtischen Raum.

Gerade die Anforderungen der Großstadt an die Selbstrepräsentation, die individuell spezifischen Stilisierungen und kommunikativen Balanceakte machen das Nebeneinander von Quartier und Großstadt attraktiv für Projekte der Persönlichkeitsentwicklung. Nicht umsonst siedeln sich psycho- und suchttherapeutische Wohngemeinschaften statt in anonymen Wohnsilos eher in architektonisch gewachsenen Quartieren mit einer breiten Palette der Versorgungsangebote an.

Für Personen ohne die erforderlichen technischen oder kognitiven Möglichkeiten und ohne aktive verwandtschaftliche Beziehungen können soziale Dienste wie Pflege- und Betreuungsvereine eine Art soziales Quartier bilden, was auch als inszenierte 'neue Nachbarschaft' interpretiert werden kann. Eine große Rolle bei der Entstehung von Nachbarschaft spielen soziale Interaktionen in Peergruppen mit hoher sozialer Homogenität, das können auch Selbsthilfe- und Beratungsangebote von Vereinen sein.



Personen ohne die für die Stadt so wichtige Fähigkeit zur Selbstrepräsentation bedürfen einer vertretenden Repräsentation. Betreuer sorgen dafür, dass den relevanten Kommunikationspartnern „etwas über das Subjekt mitgeteilt wird“, sie vertreten die Repräsentation der rechtlich Betreuten. Der Betreuung in der Stadt als Betreuung von StädterInnen mit einem urbanen Habitus bedeutet so eine besondere Qualität der Leistungen und Anforderungen städtischer Betreuer.

Mehr als andere Betreuertypen können die Betreuungsvereine eine eigene Position im typisch städtischen Spannungsfeld zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit einnehmen. Ein Betreuungsverein, der lokal sichtbar ist, kann sich eher eine 'Scharnierfunktion' im Quartier zuschreiben, als ein aus der Privatwohnung operierender Berufsbetreuer. Betreuungsvereine dürfen sich also mit Recht eine markante Position und aktive Rolle in der Gestaltung der Quartiere als Schnittstelle zwischen dem öffentlichen und privaten Raum in der Stadt zuschreiben.



Da sich Betreuungsvereine als Körperschaft über die Mitglieder definieren und das Betreuungsrecht auch Erwartungen an eine ausreichende Beschäftigtenzahl stellt, ist ein Betreuungsverein meist optisch und räumlich als Immobilie, als Markierung im Quartier erkennbar. Das könnte im Selbstverständnis der Vereinsbetreuer erwartungsgemäß eine größere Rolle spielen, als beim selbständigen Berufsbetreuer.

Betreuungsvereine sind lokalisierbare Orte, an denen Aktivitäten geplant, entschieden und dokumentiert werden, die unmittelbar und tief in die Grundrechte und Privatsphäre von Betreuten eingreifen. Man denke nur an die Einwilligung in medizinische Zwangsbehandlungen und geschlossene Heimunterbringungen.

Obleich das Betreuungsrecht die Bestellung einer natürlichen Person als Regelfall vorsieht, kann das Betreuungsgericht auch den Betreuungsverein als Körperschaft zum Betreuer bestellen (§1900 BGB). Diese Variante steht auch der Betreuungsbehörde zu, wäre aber einem Gemeinschaftsbüro freiberuflicher Berufsbetreuer versagt. Dass der Betreuungsverein auch als anonyme Körperschaft rechtlich vertreten könnte, deutet auf die vom Gesetzgeber angestrebte Zweiseitigkeit in individuelle-private und körperschaftlich-öffentliche Funktion hin.

Betreuungsvereine sind Institutionen an der Schnittstelle zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit. Sie sind als Körperschaft der Öffentlichkeit zugehörig, mit grundsätzlich offenem Eintritt und Austritt für Mitglieder. Hinzu kommt die Gemeinnützigkeit als öffentliche Subventionierung durch umfangreiche Steuerbefreiungen. Auch die Finanzierung der Querschnittsaufgaben dient der Information der Öffentlichkeit über die Möglichkeiten und Bedingungen rechtlicher Vertretung bzw. deren Alternativen. Betreuungsvereine sind andererseits aber auch Teil der Privatsphäre von rechtlich Betreuten, von hilfeschuchenden ehrenamtlichen Betreuern und Personen mit Beratungsbedarf in höchst persönlichen Angelegenheiten.

## Politischer und zivilisationstheoretischer Ansatz

Der politische Ansatz verknüpft Urbanität mit aktiver Mitwirkung der Stadtbürgerschaft, mit tätigem Bürgersinn als höchstem Typ des Bürgertums. Urbanität als Tugend der Bürger bedeutet hier ein Engagement in Politik und Gemeinwesen, als zivilgesellschaftliches und bürgerschaftliches Engagement der BürgerInnen für ihre Stadt. Der Bedarf an städtisch-bürgerschaftlichem Einsatz nimmt zu, weil es im Gegensatz zu ländlichen Regionen in der Stadt immer schwieriger wird, den sich zurückziehenden zentralisierten Wohlfahrtsstaat durch zivile Alternativen zu ersetzen.

Als Organisationen des Dritten Sektors sind die Betreuungsvereine an ideellen Zwecken orientiert. In manchen Bundesländern wird zur Anerkennung als Betreuungsverein durch die Landesbehörde sogar der Nachweis der Körperschaftssteuerfreistellung, also der Gemeinnützigkeit verlangt (z.B. Brandenburg). Betreuungsvereine haben also eine besondere, dem Gemeinnutz verpflichtete sozialpolitische Position und Verantwortung, was sie von den selbständigen Berufsbetreuern abhebt.

Gemeinnützigkeit und Vereinsrechtsform können auch Nachteile bedeuten, weil damit die Flexibilität verfolgter Zwecke eingeschränkt wird und viele marktgängige Alternativen versperrt sind. Als Kompensationsprämie sollten die Betreuungsvereine nicht nur eine kommunale Förderung, sondern auch eine Zusage der Existenzsicherung durch die Gebietskörperschaften wie Stadt, Landkreis oder Bezirk etc. erwarten dürfen.

Die Betreuungsvereine können die Querschnittsaufgaben zur Werbung, Begleitung und Beratung von Ehrenamtlichen und Vollmachtgebern bzw. Vollmachtnehmern über das Konzept der Zivilgesellschaft mit einem besonderen politischen Anspruch ausstatten und so die selbständigen Berufsbetreuer auf deren gesellschaftlich unbedeutenden Status des Broterwerbs reduzieren.

Die Betreuungsvereine sind Repräsentanten des Dritten Sektors im Betreuungswesen, was gegenüber dem Staat vertreten durch die Betreuungsbehörde und dem Markt vertreten durch die Berufsbetreuer ein exklusives Alleinstellungsmerkmal bedeutet.

Nach dem zivilisationstheoretischen Ansatz der Stadtsoziologie werden vornehmlich in der Großstadt jene sozio-kulturellen Maßstäbe gesetzt, die anschließend in die Mittelstädte und die ländliche Provinz mündern. Kultur wird hier allerdings nicht bildend oder musisch künstlerisch, sondern als professionell-kultiviert verstanden. Die Stadt ist damit als Ort und Ausgangspunkt der Professionalisierung gemeint.

Das Betreuungsrecht ist seit der Reform 1992 attraktiv für akademische Betreuer. In den Reformdiskussionen und im Gesetzesentwurf wurden gezielt SozialarbeiterInnen angesprochen. Die betreuenden Berufsverbände geben für die MitgliederInnen einen Akademikeranteil von ca. 70% an. Die Betreuungsvereine sind darüber hinaus aufgrund der Vorgaben des §1908f BGB zur Anerkennung gezwungen, eine ausreichende Zahl an geeigneten Beschäftigten vorzuhalten und diese auch regelmäßig fortzubilden. Das sind in der Regel akademisch ausgebildete SozialarbeiterInnen. Der Akademikeranteil dürfte in den Betreuungsvereinen deshalb bei über 90% liegen.

Aufgrund der Qualifizierungs- und Fortbildungsvorgaben des Betreuungsrechts dürfen die Betreuungsvereine für sich eine besondere Professionalität als Struktur- und Prozessvorteile gegenüber den selbständigen Berufsbetreuern beanspruchen. Die rechtliche Betreuung in der Stadt erfährt durch die Vereinsbetreuung ein professionelles Image, von dem auch die Berufsbetreuung profitiert. Deshalb können Betreuungsvereine die mit der besonderen Professionalität verbundenen Aufwendungen, insbesondere aber den besonderen Bedarf an Vereinsbetreuung zur Aufrechterhaltung und Entwicklung der Professionalität in der Betreuung thematisieren.

Allerdings ist das ein strategisch kritisches Feld: Nicht der Betreuungsverein als Konstrukt sorgt automatisch für eine besondere Professionalität, sondern die rechtlichen Vorgaben erzwingen diese. Würde der Gesetzgeber an die Berufsbetreuer ähnliche Anforderungen stellen, dann wäre das Qualitätsargument der Vereine untauglich.

## **Funktionalistischer Ansatz**

Aus funktionalistischer Perspektive wird die Stadt in Bezug auf die Qualität städtischer Funktionen untersucht. Dabei geht es nicht nur um die vier basalen Stadtfunktionen des Arbeitens, des Wohnens, der Erholung und des Verkehrs. Die Kommune als örtlicher Träger und Koordinator sozialer Hilfen entwickelt sich zunehmend zum „lokalen Sozialstaat“, der mit zunehmenden Aufgaben- und Ausgabenanforderungen konfrontiert wird. Durch die Altersentwicklung der Gesellschaft entsteht für die Städte und deren Funktionsbereiche darüber hinaus eine besondere „gerontologische Herausforderung.“ Vor dem Hintergrund der Zukunft der sozialen Sicherung wird zunehmend auch nach dem „Verhältnis von Betreuung und Sozialleistungen“ gefragt.

Die Kernfunktion der Betreuungsvereine ist nach §1908f BGB, die Öffentlichkeit über Betreuung und Vorsorgevollmacht zu informieren und zu beraten. Diese Aufgabe ist Voraussetzung für öffentliche Finanzierungen und Zuwendungen. Eigentlich ist die Beratung und Information auch Pflichtaufgabe der Betreuungsbehörde nach §§ 4-6 Betreuungsbehördengesetz. Dort, und im Zusammenhang mit den gesetzlichen Zwecken des Betreuungsvereins, ergibt sich eine funktionale Schnittstelle und Überlappung zwischen Betreuungsverein und Betreuungsbehörde. Der Betreuungsverein übernimmt zusammen mit der Betreuungsbehörde, oder sogar in deren Auftrag (als Gegenleistung für die öffentliche Förderung), die lokale Kommunikation über Angebote und Alternativen rechtlicher Vertretung.

Rechtliche Betreuung im allgemeinen und die breitgefächerten Angebote der Betreuungsvereine insbesondere stellen eine zunehmende Bedingung für die Aufrechterhaltung sozialstaatlicher Funktionen der Stadt dar. Der Betreuungsverein wird damit Teil des eigenständigen Sozialsystems Kommune. Die rechtliche Vertretung ermöglicht für viele Betreute erst den Zugang zu den städtischen Funktionen, beispielsweise durch Vertretung in Arbeitsvertrags- und Wohnungsangelegenheiten, durch Bereitstellung finanzieller Mittel für das tägliche Leben, die Miete, die Freizeitgestaltung oder durch Kompensation der Immobilität der Betreuten.

Das gilt zwar grundsätzlich auch für die Betreuten außerhalb der Stadt, beispielsweise im Dorf. Aber für spezifische Belange der Betreuten gibt es meist nur in der Stadt geeignete Angebote, wie Behindertenwerkstätten, sozialpsychiatrische Dienste, betreute Wohngruppen oder psychiatrische Fachärzte. Die Betreuungsvereine können sich deshalb durchaus eine besondere Bedeutung für das sozialstaatliche Funktionieren der Stadt zuschreiben.

Die Betreuungsvereine stehen nicht nur in privater Verantwortung für die Betreuten, sondern auch in öffentlicher Verantwortung für die jeweilige Kommune. Daraus sollte besonders im Vergleich zu Berufsbetreuern eine besondere Position für das lokale Sozialsystem ableitbar sein. Auch aufgrund der langen Tradition der Betreuungsvereine als Akteur in der kommunalen Sozialarbeit lässt sich den Betreuungsvereinen gegenüber Berufsbetreuern eine eigene Funktion in der Stadt zusprechen.

## Historische Analyse

### Historisierende Beschreibung von Ehrenamt und Betreuungsverein

Der Begriff 'Ehrenamt' tauchte erstmalig im 19. Jahrhundert zur Bestellung des Gemeindevorstehers auf. Er sollte von der Gemeinde auf begrenzte Zeit gewählt werden und seinen Dienst unentgeltlich verrichten. Damit waren typische Elemente des Ehrenamts definiert. Das Ehrenamt erhielt damit auch die latente Funktion der Staatsentlastung und der Bindung von Bürgern.

Im 'Elberfelder-System' der kommunalen Armenfürsorge wurden ab 1850 die Elemente: dezentrales Vereinswesen, ehrenamtliche Mittelschicht, soziales Engagement und Selbsthilfe sowie pseud-oberflüchliche Integration von Frauen miteinander kombiniert. Vereinswesen und Ehrenamt waren im 19. Jahrhundert nicht nur im Sinne des Vereinsamtes eng verknüpft. Aufklärerische Ideen und egalitäre Tendenzen flossen als politische Konnotationen in das Ehrenamtskonzept mit ein. Viele dieser Gesellschaften, Genossenschaften und insbesondere die Sozialvereine waren von sozialreformerischen und zivilgesellschaftlichen Ideen geprägt. Bemerkenswert sind die Leistungen jener Frauen, die im 19. Jahrhundert mit Hilfe ihrer Organisationen gezielt Sozialreform betrieben und politische Einfluss nahmen.

Um die Jahrhundertwende entstanden erste Vorläufer der heutigen Betreuungsvereine, die meist von Pionierinnen der Sozialarbeit gegründet wurden: Agnes Neuhaus etablierte ab 1900 über die Sozialdienste katholischer Frauen (SKF) die im Verein organisierte Einzelvormundschaft. 'Vereinsdamen' übernahmen ehrenamtliche Vormundschaften in enger Bindung an den Verein, und zwar mit erstaunlicher Professionalität. Frieda Dünsing und Anna Pappritz gründeten 1904 den Verband für weibliche Vormundschaft mit umfassenden Beratungsaktivitäten für die meist weiblichen Vormünder. Zwar gab es auch außerhalb der Vormundschaftsvereine ehrenamtliche Vormünder, diese hatten aber als Amtsträger bzw. Zwangsverpflichtete nur selten ein Interesse an der Vormundschaft oder waren den Anforderungen oft nicht gewachsen.



Agnes Neuhaus

Die Vereine begleiteten dagegen nicht nur die Ehrenamtlichen, auch deren Mitarbeiter wurden traditionell selbst als Vormünder bestellt. Vor der Betreuungsrechtsreform 1992 waren ca. 19% aller Vormünder bei einem Betreuungsverein angestellt, 11% waren sogenannte 'echte Ehrenamtliche'. In der Mehrzahl waren Angehörige die Vormünder und Pfleger.

Der Betreuungsverein und die ehrenamtliche Betreuung gehören deshalb historisch zusammen. In den rechtshistorischen Gutachten zum geplanten Betreuungsrecht wurde der Zusammenhang von Verein und Ehrenamt jedoch übersehen. Der psychiatrische Zweitgutachter hielt „die Frage der Ehrenamtlichkeit und der Unterstützung von Betreuern durch Vereine“ nur für prüfbedürftig.



Anna Pappritz

Vor allem mit der Entwicklung und Verberuflichung des Wohlfahrtsstaates und der Demokratisierung der Gesellschaft nach dem Ersten Weltkrieg verlor das Ehrenamt an Bedeutung. Die Kritik am expandierenden Wohlfahrtsstaat führt in den 70er Jahren aber wieder zu neuen Formen des bürgerschaftlichen Engagements in Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen. Allerdings hing dem Ehrenamt auch der Makel von Staatsnähe und geselliger Vereinsdemokratie an. Mit der Gesellschaftskritik des 20. Jahrhunderts ließ sich ein Ehrenamtsverständnis, bei dem die Gegenleistung aus der Ehre einer Mahlzeit mit Obrigkeiten oder einer handsignierten Postkarte einer Majestät besteht, kaum verbinden. Wilhelm Busch dichtete dazu: „Willst Du froh und glücklich leben, laß kein Ehrenamt dir geben! Willst du nicht zu früh ins Grab, lehne jedes Amt gleich ab! (...) Soll Dein Kopf Dir nicht mehr brummen, laß das Amt doch andren Dummen.“

Ironischerweise bezogen sich die Justizminister 2009 genau auf dieses Zitat: "Ehrenamtliche Betreuer sehen sich in ihrem persönlichen Umfeld aber auch der Frage ausgesetzt, warum sie so 'dumm seien', diese Arbeit und Verantwortung auf sich zu nehmen." Trotzdem wurden Vorschläge unterbreitet, die das Negativeimage des Ehrenamts eher fördern oder nur kleine Zielgruppensegmente ansprechen, wie eine „Ehrennadel für ehrenamtliche Betreuer oder auch ein Jahresempfang beim Bundespräsidenten.“

Bis zur Reform des Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts 1992 war die freiberufliche Vormund- und Pflegschaft gesetzlich nicht finanzierbar. Mit der Einführung des Betreuungsrechts wurde die Entscheidung des BVG umgesetzt, dass auch dem berufsmäßigen Vormund und Pfleger für mittellose Mündel der Zeitaufwand als Aufwendung zu erstatten ist. Diese neue 'Berufsbetreuung' sollte zusammen mit den Ehrenamtlichen und den Familienbetreuern genügend Personen als Betreuer rekrutieren. Die Steigerung der bislang geringen Zahl an ehrenamtlichen Betreuern unter dem Vormundschaftsrecht war dabei ein Kernziel der Reform: „Ein ganz entscheidender Mangel im Bereich von Vormundschaft und Pflegschaft ist nämlich die zu geringe Zahl von ehrenamtlichen Vormündern und Pflegern.“

## Entwicklung seit dem Betreuungsrecht

Die Reform des Vormundschaftsrechts 1992 war geprägt von zivilgesellschaftlich aufgeladenen Themen, wie der Kritik an unpersönlicher Betreuung und Vernachlässigung der erwachsenen Mündel durch Jugendämter und Rechtsanwälte als Vormünder. Das Betreuungsrecht war „ein Kind der Psychiatrie-Reform“. Betreuer galten nicht als Kostenfaktor, sondern als zu umwerbende Personen, die „Aufgaben der staatlichen Wohlfahrtspflege wahrnehmen“. Sechs Jahre später wurde der ehrenamtlichen Betreuung mit dem ersten Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BtÄndG) bereits Erfolglosigkeit attestiert: „Die Erwartungen (...) haben sich nicht in allen Punkten erfüllt; insbesondere gilt dies für die Hoffnung, es würden sich genügend ehrenamtliche Betreuer auch im außerfamiliären Bereich finden.“

Mit dem zweiten BtÄndG 2004 attestierten die Justizminister dem Betreuungswesen schließlich das „Auseinanderfallen von Ideal und Wirklichkeit“. Die Betreuung erwies sich nicht als Ehrenamtsmagnet, stattdessen explodierten die Betreuungszahlen und Kosten weiter. Durch die Förderung der Vorsorgevollmacht wird seither versucht, jegliche Art der Betreuung, auch durch Ehrenamtliche, zu vermeiden. Vollmacht und ehrenamtliche Betreuung wurden dabei in unmittelbare Konkurrenz gebracht, weil bei „Vollmachtserteilung an die Stelle eines zu beratenden ehrenamtlichen Betreuers der Bevollmächtigte“ tritt. Nachdem jahrelang die ehrenamtliche Betreuung als ideales Rechtsinstitut zur Sicherung des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen galt, nahm die Vorsorgevollmacht diesen Platz ein.

In den Folgejahren entpuppte sich die Definition der ehrenamtlichen Betreuung als kosteneffiziente Alternative zur Berufsbetreuung: „Um die Effizienz der betreuungsrechtlichen Ressourcen zu sichern, ist es notwendig, die ehrenamtliche Betreuung durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen sowohl im Bereich der Familienbetreuer als auch im Bereich der Fremdbetreuer zu stärken.“ Für die Justizminister geht es primär um die Vermeidung jeder Art von rechtlicher Betreuung. Die Förderung der ehrenamtlichen Betreuung dient zunächst der Kostendämpfung: „Fälle, in denen kein Betreuer oder ein ehrenamtlicher Betreuer bestellt wird, verursachen keine oder geringere Betreuungskosten.“ Dazu wird auch das zivilgesellschaftliche Argument bemüht, wenn man sich vornimmt, „das bürgerschaftliche Engagement zu beleben und alle möglichen Hilfen für die Amtsinhaber bereitzustellen.“

Der ehrenamtlichen Betreuung wird eine eigenständige Qualität im Betreuungswesen nur aus Kostenperspektive zugesprochen: Auch für einen Betreuer, der „die Betreuung allein aus bürgerschaftlichem Engagement übernimmt, wird die persönliche Hilfe für den Betreuten im Vordergrund stehen. Hohe Betreuungskosten für den Betreuten werden vermieden.“ Betreuung durch Ehrenamtliche

statt durch Berufsbetreuer erscheint für die Justizminister nur deshalb als weniger einschneidender Eingriff für den Betreuten, weil ihm die Bezahlung des Berufsbetreuers erspart bleibt.

Mit dem ersten BtÄndG 1998 fügte man den beiden Typen unentgeltlicher Betreuung durch Familienangehörige/Ehrenamtliche mit der 11er-Regel noch einen dritten Typus hinzu. Durch § 1836 BGB wurde man erst ab 11 Betreuungen zum Berufsbetreuer. Seither gibt es eine unbekannte Anzahl scheinbar ehrenamtlicher Betreuer, die sich aber tatsächlich in der Berufsgründung befinden. Neben den unechten und echten Ehrenamtlichen gibt es seither Pseudo-Ehrenamtliche. Sie erfahren weder eine besondere Beaufsichtigung oder Begleitung, noch sind deren Kompetenzspielräume einer Probezeit angemessen reduziert. Die ehrenamtliche Betreuung wird damit auch zum 'Durchlauferhitzer für die Berufsbetreuung'. Eventuell eingesetzte Ressourcen der Betreuungsvereine für Einführung und Begleitung der vorher Ehrenamtlichen werden hier zur Existenzgründung missbraucht.

Ehrenamtliche Betreuung dient nicht mehr im Sinne des bürgerschaftlichen Engagements zur Integration des Betreuungswesens in die Gesellschaft bzw. zur Öffnung des Betreuungswesens für die Gesellschaft. Allein der Betreuungsverein hatte durch die lange Erfahrung und die traditionelle Bündelung des bürgerschaftlichen Engagements das Potenzial zur Förderung des Ehrenamts in der Betreuung. Die Trennung der Diskussion in Ehrenamtsförderung einerseits und Vereinsförderung andererseits hebt diese synergetische Beziehung auf. Betreuungsvereine erhielten im Jahr 2005 im Bundesdurchschnitt nur knapp 14.000 Euro an Landeszuschüssen für die Querschnittsarbeit. Sie können heute besser durch die Übernahme von Betreuungen als durch die Förderung der Ehrenamtlichkeit überleben. Der Misserfolg des Ehrenamts in der Betreuung ist deshalb zum Teil über den Misserfolg des Betreuungsvereins erklärbar. Der Betreuungsverein erscheint vor diesem Hintergrund als gescheitertes Auslaufmodell.

## **Reformthemen und deren Bedeutung für die Betreuungsvereine**

### **Aufwendungsersatz und Vereinsförderung**

Heute dreht sich die Diskussion zum Aufwendungsersatz nur um dessen Höhe und wer ihn bekommt. Die Justizminister stellten fest, dass die Ehrenamtspauschale kein Motivationsinstrument für echte Ehrenamtliche ist. Da die Ehrenamtlichen diese gar nicht ausschöpften, sei darin ein verstecktes Vergütungselement enthalten. Sie forderten deshalb bereits 2003 eine Reduzierung der Aufwandspauschale auf 180 Euro, auch um den Abstand zur niedrigsten Vergütung der Berufsbetreuer zu wahren. Durch die frei werdenden Mittel könnten die Länder dann eigene Maßnahmen zur Förderung des Ehrenamts in Betreuungsvereinen finanzieren: „Notwendig ist deshalb, die bisher ohne inhaltliche Berechtigung als Quasi-Vergütung ausgestattete Aufwandspauschale zu modifizieren, um in den Ländern die finanziellen Ressourcen freizusetzen, die für eine effektive Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine erforderlich sind.“

Im Entwurf zum Betreuungsrecht waren Aufwandsersatz und staatliche Haftpflichtversicherung für ehrenamtliche Betreuer zwar als ökonomische Anreize vorgesehen. Der Aufwendungsersatz sollte aber „einen Anreiz für die Betreuungsperson schaffen, die Dienste eines Vereins in Anspruch zu nehmen, was zu einer wünschenswerten Ausweitung der Vereinsaktivitäten führen soll.“ Der Gesetzgeber wollte also die Ehrenamtlichkeit der Betreuung ursprünglich an den Betreuungsverein koppeln, was historisch und strukturell sinnvoll gewesen wäre. Der Betreuer hätte dann Anleitung und Fortbildung beim Verein 'eingekauft'. Der Aufwendungsersatz sollte zur Finanzierung „für die dem Vormund, Pfleger oder Betreuer durch solche Veranstaltungen entstehenden Kosten beitragen.“

## Haftung der ehrenamtlichen und beruflichen Betreuer

Der Wettbewerb um Ehrenamtliche nimmt zu, deren Präferenzen liegen aber fernab vom Betreuungswesen. Das Freiwilligensurvey 2010 nennt noch nicht einmal das Betreuungswesen als ehrenamtliches Feld. Immerhin ist die Förderung der ehrenamtlichen Betreuung mittlerweile Teil der „nationalen Engagementstrategie der Bundesregierung“.

Das Betreuungswesen ist vermutlich ein eher unattraktives Feld des Engagements. Nicht nur weil es den Impetus der Psychiatriereform verlor: „Wir werden viel um dieses Gesetz beneidet. Doch die Art und Weise, wie es in Deutschland umgesetzt wird, ist ein Verbrechen.“ Engagierte möchten möglichst keine organisatorische oder rechtliche Verantwortung übernehmen, sondern an der Lösung von Sachproblemen mitwirken. Das ist vor dem Hintergrund der allgemeinen Verrechtlichung nicht verwunderlich.

Ehrenamtliche Betreuer müssen damit rechnen, dass nicht die persönliche Begleitung des Betreuten ihr Engagement prägen wird, sondern sozialrechtliche und administrative Aufgaben und Verantwortungen. Der ehrenamtliche Betreuer wird auch nach Ansicht der Justizminister feststellen, dass er „für einen an sich geschäfts- und handlungsfähigen Menschen nur deshalb bestellt wird, damit die Sozialleistungen ordnungsgemäß beantragt werden.“ Die Betreuung wird deshalb „für Ehrenamtliche häufig zu komplex oder zu umfangreich.“ Die Justizminister empfehlen zur Lösung aber hauptsächlich nur Bürokratieabbau.

Ein Vorschlag der Reformdiskussion könnte dieses Problem effektiver beheben: Man diskutierte damals zwei Stufen der Betreuung: Die erste Stufe als ‚Betreuer ohne Rechtsmacht‘ und die zweite Stufe als rechtlicher Vertreter im heutigen Sinne. Es wurde jedoch befürchtet, dass diese Rechtsfigur zu komplex wird und mit den Sozialdiensten konkurrieren könnte. Außerdem wollte man verhindern, dass damit auf die ‚Zwei-Klassen-Pflegschaft‘ eine ‚Zwei-Klassen-Betreuung‘ folgt. Die Entscheidung fiel für ein ‚einstufiges Betreuungsmodell‘, ohne die Konsequenzen hinsichtlich der ehrenamtlichen Perspektiven eingehend zu diskutieren.

Zur Steigerung der Attraktivität ehrenamtlicher Betreuung wäre diese Unterscheidung gegenüber der Berufsbetreuung aber durchaus sinnvoll. Ehrenamtliche Betreuer könnten für weniger anspruchsvolle und verantwortungsvolle Aufgaben bestellt werden. Die Kompetenz zur Beantragung einer Unterbringung, zur Betreuung bei angeordnetem Einwilligungsvorbehalt oder zu Vermögensentscheidungen ab einem bestimmten Betrag, wären demnach nur speziell qualifizierten Berufsbetreuern vorbehalten.

Ehrenamtliche könnten eine Betreuung abgeben, wenn derart verantwortungsvolle Angelegenheiten zu regeln wären. Das würde die Professionalisierung der beruflichen Betreuung fördern und deren Zahl auf einen hochqualifizierten Kern mit Vorbehaltsaufgaben und voller Berufshaftung reduzieren. Es würde andererseits die ehrenamtlichen Betreuer entlasten und mehr Menschen zur ehrenamtlichen Betreuung motivieren, weil der Druck durch die große Verantwortung und mögliche Verpflichtung zu Zwangsmaßnahmen wegfällt. Hier kommt aktuell nur der Betreuungsverein als Körperschaft in Frage, wo solche Kombinationen organisatorisch bewerkstelligt werden können!

Damit landet man beim Haftungsproblem: Der Vorschlag reduzierter Betreuerkompetenzen bei Ehrenamtlichkeit korreliert fast zwingend mit dem Vorschlag, die Haftung Ehrenamtlicher auf Schäden zu reduzieren, die dem Betreuten vorsätzlich oder grob fahrlässig zugefügt wurden. Die aktuell undifferenzierte Betreuerhaftung nach §1833 BGB behandelt ehrenamtliche und berufliche Betreuer aber grundsätzlich gleich, obwohl der Berufsbetreuer meist aufgrund seiner höheren Qualifikation bestellt wird. Damit hat der Ehrenamtliche bei identischen Aufgaben ein vergleichbar größeres Haftungsrisiko. Die grundsätzlich gleiche Haftung kann für Interessenten am Ehrenamt ein Hemmnis darstellen.

Für unentgeltlich tätige Betreuer haben die Bundesländer zwar Sammelhaftpflichtversicherungen abgeschlossen, mit denen Personen- und Sachschäden meist bis zu 1 Mio. Euro versichert sind. Die

Justizminister sind dazu der Meinung, die „Versicherung fördert die Motivation der Betreuer.“ Tatsächlich signalisiert die Haftungs- und Versicherungsthematik dem Ehrenamtlichen aber erst das Risiko, gegenüber dem Betreuten schlimmstenfalls mit dem Privatvermögen zu haften.

Im damaligen Entwurf zum Betreuungsrecht wurde durchaus diskutiert, „die Haftungsrisiken für Vormund, Gegenvormund und Pfleger zu vermindern. Zum Teil wird eine Regelung verlangt, die die Haftung für leichte Fahrlässigkeit ausschließt.“ Das Haftungsrisiko schien aber nicht gravierend genug, und man wollte die Haftungsfrage im Betreuungs- und Vormundschaftsrecht einheitlich gestalten.

Schlüssiger wäre es, die Haftung der ehrenamtlichen Betreuer an den Haftungsbedingungen ehrenamtlicher Vereinsvorstände zu orientieren (§31a BGB). Schließlich sind beides ehrenamtliche rechtliche Vertreter. Für die ehrenamtliche Betreuung würde das als Gesetzestext analog bedeuten: „Ein Betreuer, der unentgeltlich tätig ist oder für seine Tätigkeit eine Vergütung erhält, die 720 Euro jährlich nicht übersteigt, haftet dem Betreuten für einen im Rahmen der bestellten Aufgaben verursachten Schaden nur bei Vorliegen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit.“ Für ehrenamtliche Vereinsvertreter gehen die Regelungen sogar noch deutlich weiter: Sie können auch vom Verein die Haftungsfreistellung verlangen. Diese weitgehende Eliminierung des Haftungsrisikos könnte neben den Ehrenamtlichen auch die Familienangehörigen eher zur Übernahme einer Betreuung motivieren.

Ein Betreuungsrichter fragt sich jetzt natürlich, wozu man einen Betreuer bestellen soll, wenn nicht sicher ist, das dieser aus Haftungsangst alles Mögliche versuchen wird. Hier kommt der Betreuungsverein als Körperschaft ins Spiel, wo Haftungsprobleme aufgrund Ehrenamtlichkeit erkannt und Haftungsdefizite bearbeitet werden können.

## Statistische Analyse

Zur Ausgangshypothese, dass sich der Betreuungsverein zur Randerscheinung entwickeln könnte, lohnt ein Blick in die Statistik. Die zahlenmäßigen Verteilungen und Entwicklungen dürften Insidern bekannt sein – an dieser Stelle sei Horst Deinert immer und immer wieder gedankt! Das Betreuungsrecht wurde von



den Betreuungsgerichten begrüßt, die Zahl der Betreuerbestellungen explodierte zwischen 1988 und 2009 von ca. 250 Tsd. auf knapp 1.3 Mio.. Im Jahr 2010 wurden mehr neue Betreuungsverfahren bearbeitet (267.954), als im Jahr 1989 Vormünder und Pfleger insgesamt bestellt waren. Die ehrenamtliche Betreuung außerhalb der Familie partizipierte an dieser Entwicklung aber nicht: Während sich der Anteil der Berufsbetreuer zwischen 1999 und 2010 von 21% auf 31% kontinuierlich erhöhte, sank die Quote der neu bestellten Ehrenamtlichen von 9,4 % auf 5,8 %. Im Jahr 2010 wurden fünf mal mehr Berufsbetreuer als Ehrenamtliche neu bestellt. Obgleich die Zahl der Neubestellungen pro Jahr zwischen 1999 und 2010 von 177.000 auf 239.000 anstieg, sank die absolute Zahl der ehrenamtlichen Neubetreuer im gleichen Zeitraum von 16.500 auf 13.800.

Der Anteil der Vereinsbetreuungen erreichte 1995 mit 11,56 % den Höchststand. Abgesehen von 1992 (4,23%) hat sich der Anteil seit 2004 nicht mehr über 6,15 % gesteigert. Seit 1992 liegt der durchschnittliche Anteil der Vereinsbetreuung bei 7,29 %, im Median sogar nur bei 6,27. Im Gegensatz dazu steigt der Anteil der Berufsbetreuung seit der Zählung 1999 von 20,12 % auf 31,67 % in 2011. Seit 1999 gibt es kein Jahr ohne Zuwachs.



Im Ergebnis deutet sich seit einigen Jahren eine Konkurrenzsituation zwischen der Betreuung durch Vereinsmitarbeiter und durch freiberufliche Berufsbetreuer an. Dass die Betreuungsvereine auf die neue Konkurrenz der Berufsbetreuer nur spät reagierten, liegt vielleicht weniger an einer demütigen 'Arbeits- und Bete'-Haltung: „Überrascht hat wohl alle die sich neu bildende Berufsgruppe der Berufsbetreuer, die erst allmählich auch als Konkurrenz von den Betreuungsvereinen wahrgenommen wurde. Da hatten die Berufsbetreuer(innen) sich auf Verbandsebene schon gut aufgestellt und wir in den Vereinen einfach weitergearbeitet: öffentlich unbemerkt, still und leise, durchaus im Sinne der Betreuten bei gleich guter Qualität. Trotz guter und hochanspruchsvoller Qualitätsstandards bekamen die Betreuungsvereine plötzlich weniger Fälle angetragen.“

Vielmehr abstrahiert die freiberufliche Berufsbetreuung auf den rein betreuerischen Anteil aus dem Betreuungsvereinskonzept, ohne die sich damit andeutende Leerstelle konzeptionell neu zu definieren. Den Wettbewerb mit der Berufsbetreuung auf dem Feld der Betreuungsführung über Qualitätsargumente auszutragen, dürfte für die Betreuungsvereine ohne selbst Schaden zu nehmen erfolglos sein. Wenn die Zahlen den Betreuungsverein als Auslaufmodell darstellen, welches gegen die Vorteile der Selbständigen chancenlos scheint, worin könnten dann strategisch wirksame, alternative Alleinstellungsmerkmale liegen?

## **Vorläufige Auswertungen einer Befragung von (erfolgreichen) Betreuungsvereinen**

Die folgenden Auswertungen basieren auf Experteninterviews mit Vereinsbetreuern, die überwiegend oder zum Teil auch für die Querschnittsarbeit zuständig waren. Die befragten Betreuungsvereine liegen in mehreren Bundesländern. Es handelt sich um erste vorläufige Arbeitsergebnisse einer Untersuchung zur Rolle der Betreuungsvereine an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena. Die Auswertungen können hier noch nicht abschließend zur wissenschaftlichen Beweisführung verwendet werden. Sie dienen zur vorläufigen empirischen Bewertung der hier bereits formulierten Hypothesen und Erwartungen an den Betreuungsverein.

### **Regionaler Fokus der Betreuungsvereine**

Die befragten Vereine haben kein Interesse, sich überregional auszudehnen oder sich in der Kommune örtlich zu fokussieren. Eine Betonung regionaler Aspekte wird hinsichtlich der Auswirkungen auf die Qualität der Betreuung abgelehnt. Ein Argument ist, dass die Vielfalt der Betreuerangebote zum Nachteil der Betreuten reduziert würde. Sowohl die Betreuten als auch die Gerichte sollen ohne regionale Einschränkung eine große Auswahl an Betreuungspersonen haben. Deswegen sollte auch der Fokus der Betreuungsvereine nicht auf einer bestimmten Region liegen.

Gegen eine Regionalisierung sprechen auch die individuellen Bedingungen der Betreuten. Bereits

die Entwicklung der Betreuung mit möglichen Ortswechseln der Betreuten erschwert für die Befragten zumindest im Bezirk des jeweiligen Amtsgerichts grundsätzlich eine regionale Fokussierung. Regionale Aspekte sind aber aus ökonomischen Aspekten für die Vereine von Bedeutung. Je größer die Ausdehnung der Betreutenwohnorte um den Verein liegt, umso größer sind auch die Kosten hinsichtlich Aufwand bzw. Verluste aus nicht finanzierter Betreuungszeit.

Eine Konzentration auf eine bestimmte Region würde für einen Betreuungsverein auch die Verantwortung für diese Region bedeuten. Damit wäre der Verein für die Betroffenen in der Region zuständig, was einen Mix der Betreuten erschweren würde. *"Es ist doch die Frage, wie kann das finanziert werden, dass ein Betreuungsverein alle schwierigen Fälle im Umfeld aufgreifen kann."*

Aus Marketingperspektive macht eine Regionalisierung Sinn, weil den bestehenden Zielgruppen weitere Angebote gemacht werden können. *"Als strategische Planung ist das nicht gedacht. Aber wir haben natürlich den Gedanken, dass man Hilfen in abgestufter Weise anbieten kann. Dass jemand, der ein wenig Hilfe braucht, der kann sich sozusagen an unseren Altenhilfebereich wenden."*

## **Betreuungsverein und Nachbarschaft**

Der Verein hat zwar Funktionen zum Erhalt von Nachbarschaft, stellt selbst aber keine Nachbarschaft dar: *"...ich kann mir nicht vorstellen, das wir jetzt Teil der Nachbarschaft wären."*

Im Rahmen der Netzwerkarbeit und des Fallmanagements ist die Kooperation mit den jeweiligen sozialen Angeboten am Wohnort der Betreuten ein wichtiger Teil des sozialarbeiterischen Berufsverständnisses der Vereinsbetreuer. Nachbarschaften und vergleichbare Kompensationsangebote werden zur Erfüllung der Aufgaben genutzt. Die eigene Position des Betreuungsvereins im Quartier wird nicht thematisiert. *"Durch unseren Standort, durch die Altenhilfe und die Vorsorge, gibt es von den Mitarbeitern schon Verknüpfungen zu den Stadtteilnetzwerken. Im Prinzip würde ich Nachbarschaft von unserer Aktivität her nicht hoch bewerten."*

Die Betreuungsvereine erfüllen weder nachbarschaftliche Funktionen noch kompensieren sie nachbarschaftliche Defizite. Derartige Konzepte mögen zu Beginn der Betreuungsreform noch eine Rolle gespielt haben. Mit der Verberuflichung der Betreuung und dem Druck zur Übernahme großer Betreuungszahlen haben solche Vorstellungen aber keine Bedeutung mehr. *"Das Anliegen von dieser sehr lebendigen Anfangsphase war, dass man Menschen irgendwie helfen möchte in ihren eigenen vier Wänden zu bleiben, oder in unserer Gesellschaft nicht zu vereinsamen... Das steht natürlich irgendwo im Hintergrund. Ganz klar. Aber, es wurde natürlich professionalisiert."*

Im Betreuungsverein vermisst man nachbarschaftliche Strukturen genau so, wie die Betroffenen sie selbst evtl. vermissen. Durch die Fokussierung auf die individuelle Problemlösung, durch das Primat der rechtlichen Betreuung und die engen Zeitbudgets werden Bürgerbüros und ähnliche Anlaufstellen im Quartier der Betreuten vielleicht gewünscht. Dem Betreuungsverein selbst wird dazu aber keine Funktion zugeschrieben.

Der Betreuungsverein ähnelt im Verständnis der Befragten vielleicht dem Bürgerbüro als Ort, an dem Kompetenzen und Beratung zu rechtlichen Themen insbesondere im Sozialrecht lokalisiert sind. Ein Bürgerbüro würde den Verein zwar entlasten, ob der Verein als Bürgerbüro entwickelbar ist, wird nicht thematisiert. *"So stelle ich mir das vor, dass man eine Stelle hat, wo man für das Sozialrecht einen Ansprechpartner findet, wo zugestanden wird: Das können sie gar nicht voll überreißen. Hier können Sie aber herkommen, hier wird Ihnen weitergeholfen. So ein Bürgerbüro. Das ist zwar nicht der Betreuungsverein, das ist schon klar."*

## Überregionale Perspektiven des Betreuungsvereins

Die Betreuungsvereine stehen bereits durch die Zulassung als Betreuungsverein und die Förderung der Querschnittsaufgaben in einem regionalen Kontext. Die beiden Funktionen kommen in manchen Regionen in unmittelbare Beziehung, wenn neben der Querschnittsarbeit auch die Übernahme von Betreuungen gefördert wird. Über die Förderung sorgen manche (ländlichen) Regionen für eine Sicherstellung der Betreuungsversorgung über den Betreuungsverein: *"Wir bekommen vom Landkreis auch nochmal Förderung für die Betreuungen, die wir im Landkreis führen."*

Zwischen städtischen und ländlichen Betreuungsbehörden werden Unterschiede in der Mitarbeiterzahl und Personalqualifikation berichtet. Es scheint durch, dass es deshalb zu Qualitätsunterschieden zwischen den Stadt- und Land-Betreuungen kommen kann. *„Die sind fachlich auch anders aufgestellt. In der Stadt haben wir 6 oder 7 qualifizierte Mitarbeiter, im Landkreis haben wir nur 3, die eher eine Verwaltungsqualifikation haben. Nicht dass die schlechte Betreuung machen würden. Das ist eine andere Qualität, ich will es nicht abqualifizieren.“* Insofern ist nachvollziehbar, dass sich manche Landkreise in die Vereinsförderung einklinken, um die ländliche Versorgung mit rechtlicher Betreuung sicher stellen zu können.

Aufgrund der längeren Fahrtzeiten sind Betreuungen auf dem Land für die eher in den Städten angesiedelten Betreuungsvereine aber unattraktiv. Die sowieso eingeschränkte Mobilität der Betreuten wird noch weiter reduziert durch geringer entwickelte öffentliche Transportmöglichkeiten. *„Im Landkreis haben die allerwenigsten ein Auto oder sind nicht mobil.“* *„Ich will gar nicht in die Landkreise, wir haben hier genug zu tun.“* *„Wir haben ein paar Betreuungen auf dem Landkreis, aber sehr wenige.“*

Das kann dazu führen, dass ein Betreuungsverein auch an Expansion denkt, um die überregionale Förderung durch eine Zweigstelle kostenmäßig auffangen zu können. Die Vereine lassen durchleuchten, dass mit der Vereinsgröße und Mitarbeiterzahl auch die Fähigkeit und Bereitschaft zur überregionalen Ausdehnung steigen.

Hinzu kommt, dass die Betreuungsdichte auf dem Land geringer zu sein scheint, als in der Stadt. Auch die Betreuungsbedürftigkeit wird als geringer angesehen, weil mehr andere Hilfen durch Nachbarschaft und engere dörfliche Bezüge zur Verfügung stehen. Außerdem scheint der Druck zur Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben schwächer zu sein. Nicht nur, dass Verwandtschaft und Nachbarschaft die Betroffenen unterstützen, vieles wird wohl auch ersatzweise ´auf dem kurzen Dienstweg´ ohne gesetzliche Grundlage geregelt: *„Das Problem der Dörfer ist, da wird viel ohne Betreuung geregelt.“* *„Ich hatte eine Betreute, die war seit vielen Jahren dement. Die Bewohner im Dorf haben alles für sie gemacht.“* *„Ich kenne Dörfer, wo es kaum Betreuungen gibt. Da hat der Bürgermeister zwar nicht die Funktion offiziell. Aber man kümmert sich drum.“* *„Die Betreuungsnotwendigkeit ist in einem geschützten dörflichen Raum gar nicht so, weil die Struktur vielmehr Sorge für den Einzelnen trägt.“*

Dennoch: Aus der zum Teil gemischten Förderung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften (Kommune, Landkreis usw.) entsteht über den meist städtischen Standort und engeren Wirkungsbereich des Vereins hinaus eine Bereitschaft zur Erbringung von Querschnittsleistungen im überregionalen Bezug: *"Wir sehen uns als Betreuungsverein in einer anderen Pflicht und Verantwortung auch gegenüber der Stadt oder dem Landkreis, das Thema in der Öffentlichkeit zu präsentieren. Wir sehen uns schon in der Verantwortung, bei öffentlichen Veranstaltungen auch präsent zu sein."*

Eine systematische regionale Planung zur Versorgung mit Beratungs- und Betreuungsangeboten über den Betreuungsverein wird von den Vereinen aber nicht angesprochen. Wer als Betreuungsverein zugelassen wird, erhält die Förderung, die zur Verfügung steht: *"Es gibt einen Topf, der wird aufgeteilt auf die vorhandenen Betreuungsvereine. Erstmal die Kommune, der Topf der Stadt. Das gleiche gilt, es gibt einen Topf für den Landkreis."*

Betreuungsführung und Querschnittsarbeit werden meist als getrennte Funktionen des Betreuungsvereins gesehen. Zusammenhänge entstehen, wenn durch die Öffentlichkeitsarbeit der Verein als möglicher Betreuer bekannt und benannt wird. Der Verein ist nach Befragtenansicht durch die praktische Erfahrung scheinbar glaubwürdiger und kompetenter in der Beratung und öffentlichen Wahrnehmung als die Behörde.

Die Vereine achten aber sonst auf eine strenge Trennung der beiden Funktionen in der internen Organisation, in der Finanzierung, im Mittelverbrauch und der Verbuchung. Insbesondere wird auf eine Verhinderung der Querfinanzierung der Betreuungsarbeit durch die Querschnittsförderung geachtet. Umgekehrt allerdings sehen die Vereine kein Problem. Die Querschnittsarbeit dürfte in den meisten Vereinen durch die Betreuungseinnahmen mitfinanziert werden. *"Die Förderung, die wir kriegen, ist für die Querschnittsarbeit. Das fängt die Querschnittsarbeit auf, nicht die Tätigkeit als Betreuer."*

Die Ressourcen für die Querschnittsarbeit werden (möglichst) gering gehalten, um den lukrativeren Bereich der Betreuungsführung nutzen zu können. Die Querschnittsförderung bleibt auf einem ansatzweise kostendeckenden Niveau, um die Zulassung, den Status und das interne und externe Profil als Betreuungsverein aufrecht erhalten zu können. Wenn für die Querschnittsarbeit mehr Mittel als benötigt zur Verfügung stehen, stellt das eher ein Risiko dar. Die Option des Ausbaus von Querschnittsangeboten scheint unattraktiv oder zu riskant: *"Da gibt es strikte Regeln. Da muss man genau darlegen, was man von den Örtlichen bekommt für die Anträge. Man muss aufpassen, dass man nicht in eine Überfinanzierung kommt. Denn gefördert wird allein die Querschnittsarbeit. Die Betreuungsarbeit wird bezahlt durch die Vergütungen."*

## Der Betreuungsverein in der Stadt

Die Stadt hat für die Betreuungsvereine eine besondere Bedeutung, und zwar in mehrfacher Hinsicht, immer aber nur als der attraktivere Standort. Die Betreuten können den Verein besuchen und die Fahrtzeiten für die Betreuten lassen sich begrenzen, evtl. sogar ohne PKW erledigen. *„Montag morgen kommen so bis zu 30 Leute zu den Sprechzeiten.“*

Die räumliche Nähe zwischen Betreuungsverein und Betreuungsbehörde sowie anderen Kooperationspartnern (Behörden, Sozialversicherungen, therapeutische- und medizinische Angebote) bedeuten weitere Kostenvorteile - vielleicht weil die Partner in der Stadt ansässig sind, oder weil die Verkehrsanbindung von der Stadt aus günstiger ist. *„Wir haben dadurch den Vorteil, wir haben keine weiten Wege. Wir sind schnell im Heim oder bei den Betreuten und die Betreuten sind schnell mal hier.“*

Die Betreuungsvereine stellen an der Nachfrage nach Beratung und Öffentlichkeitsarbeit und der eigenen Betreuungsarbeit fest, wie durch die demographische Entwicklung die Bedeutung des Betreuungswesens zunimmt. Das stellt für die Vereine und deren Trägerverbände einen wachsenden Markt dar, in dem auch neue Dienstleistungen und Kombinationen erfolgversprechend sein werden. *„Durch die Änderung der Bevölkerungsstruktur kommt ja einiges auf uns zu als Gesellschaft. Das wirkt sich auch in unserer Kommune aus, man merkt, dass das Betreuungswesen ein wichtiger Bereich ist, in dem man auch mit Beratung gut vertreten sein muss.“* Unangesprochen bleibt, welche Bedeutung die Entwicklung für die Vereinsbetreuung hat und wie man mit den Spezifika des Betreuungsvereins an der Entwicklung partizipieren möchte.

Die Stadt bietet den Betreuungsvereinen zwar Standortvorteile, sie spielt aber keine besondere Rolle. Spezifische Anforderungen und Belastungen der Betreuung in der Stadt sind kein Thema. Besondere städtische Problemlagen und vereinspezifische Interventionen werden nicht angesprochen. Mögliche Nachteile ländlicher Betreuungsfälle können durch die gesetzlich provozierte Vereinsgröße besser kompensiert werden, als bei freiberuflichen Berufsbetreuern. *„Ich würde sogar andersherum sagen, dass der Freiberufler eher gezwungen ist, die Betreuten nahe bei einander zu haben.“*

Umgekehrt ist der städtische Betreuungsverein für die Kooperationspartner insbesondere die Betreuungsbehörde attraktiv, weil die Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen einfacher und häufiger sind. Da sich Betreuung vergleichsweise häufiger in der Stadt abspielt, interagieren hier Behörde und Vereine intensiver. Die Bezugnahmen und vielleicht sogar Abhängigkeiten beispielsweise bei öffentlichen Aktionen nehmen zu. *„Die Betreuungsvereine spielen für die Stadt und für die Betreuungsbehörde eine große Rolle.“*

Eine besondere Betreuungsqualität oder eine besondere Verantwortung für die Stadt wird aber nicht thematisiert. Der Betreuungsverein hat vielleicht eine besondere Bedeutung für die Stadt, die Stadt aber nicht für den Betreuungsverein.

Für den Betreuungsverein ist die örtliche Lage auch wegen der Mitarbeiter von Bedeutung. Zu Nahe am Zentrum sind die Mietpreise zu hoch, zu weit in der Peripherie ist der Verein als Arbeitsort für die Beschäftigten zu umständlich erreichbar. *„Ich mag schon diese stadtnahe Lage. Die Infrastruktur. Aber das ist nicht gewollt, das ist so entstanden.“* *„In unserer Kommune, der eine Betreuungsverein ist in einem Vorort. Das wäre mir zu weit draußen.“*

Die Stadt ist der Ort der Netzwerke im Betreuungswesen. Alle Betreuungsvereine berichten von mehr oder weniger engen Kontakten zwischen den Vereinen, zuweilen sind auch die Berufsbetreuer integriert. Die Netzwerke planen Aktivitäten und teilen mancherorts die Fördermittel unter sich auf. *„Der Zuschuss kommt von der Kommune und die Kommune verteilt nach einem bestimmten Aufteilungsschlüssel, den wir intern festlegen.“* In manchen Kommunen werden die Aktivitäten gemeinsam koordiniert. Wenn sich das Netzwerk auf die Betreuungsarbeit bezieht, sind auch Berufsbetreuer dabei. Geht es um die Öffentlichkeitsarbeit und öffentliche Aktionen, dann bleiben die Vereine unter sich, meist in Zusammenarbeit mit der Betreuungsbehörde: *„Da sind die Berufsbetreuer eingeladen, aber sie passen da nicht unbedingt hin.“*

Eine enge Zielgruppenfokussierung, die auch eine regionale Schwerpunktsetzung bedeuten könnte, kommt für die Betreuungsvereine nicht in Frage. Eine Betreutenkonzentration hätte neben der einseitigen Arbeitsbelastung auch den Nachteil, dass der Betreuungsverein für die Betreuungsgerichte nicht mehr so attraktiv wäre. *„wir haben viele ältere Leute und eine große Fluktuation. Wir hatten früher das Gerücht, dass wir mit den Älteren die einfachen Betreuungen machen.“*

*Eine gezielte Planung oder Abstimmung der Betreuungsvereinslandschaft durch die Betreuungsbehörde, die Vereine oder deren Träger untereinander wird abgelehnt. Die Betreuungsvereine sollen sich eher naturwüchsig entwickeln nach den jeweiligen Erfordernissen. Vor allem wird keine unmittelbare Nähe untereinander gesucht, vergleichbar mit konkurrierenden Discountern. „Das fände ich nicht gut (...).wenn die Vereine in einer Reihe aufgezogen wären.“*

## **Erstes Fazit: Heimatlose Betreuungsvereine**

Die befragten Betreuungsvereine haben keine regionsspezifischen Argumente. Sie sehen keine Verantwortung für die Lösung regionaler Probleme. Lediglich die Vereinsförderung bedeutet einen geographischen Bezug des Vereins. Die Betreuungsvereine sehen sich weder als Teil der jeweiligen Nachbarschaft noch mit einer besonderen Funktion und Position im Quartier. Sie nutzen oder vermissen Nachbarschaft, tragen aber nicht zu ihrer Entstehung bei, auch nicht als „inszenierte Nachbarschaft“.

Die Betreuungsvereine sehen keine Verantwortung für die hinsichtlich professioneller Betreuung benachteiligten ländlichen Gebiete, denn diese würden einen Kostenfaktor darstellen. Die dörflichen Kompensationsmuster sorgen angeblich dafür, dass sich dieses Defizit nicht gravierend auf die Versorgungsqualität auswirkt. Das könnte Konsequenzen für die geringe Unterstützung der Familienbetreuer haben, die sich seltener wegen Unterstützungsbedarf an die Betreuungsvereine wenden. Da in den ländlichen Regionen weder die Gerichte, noch die Behörden eine örtliche Rolle spielen, könnten gerade die Vereine eine Mitverantwortung für die ländliche Versorgung mit professioneller

Betreuung als Alleinstellungsmerkmal beanspruchen. Eine Planungsintegration der Vereine in die Stadt-Land-Versorgung findet wohl kaum statt, obwohl gerade der Verein die Aktivitäten und Planungen der Betreuungsbehörden in Stadt und Landkreis koordinieren könnte.

Der Betreuungsverein betreut hauptsächlich in der Stadt, aber er betreut nicht die Stadt! Spezifische Problemlagen der Städte und typische Lösungsangebote der Vereine werden nicht formuliert.

Die Praxisrückmeldungen zeugen zwar Stolz auf die personelle Größe, die sichtbare Immobilie und die politische Position in der Kommune. Die lokale Präsenz als Mitgliedskörperschaft, als sichtbare Immobilie wird aber nicht zur Positionierung im Quartier genutzt. Die Verantwortung für das Quartier wird zugunsten einer Verantwortung für die individuellen Betreuten zurück gestellt. Der Fokus auf die Einzelfallarbeit verstellt den Blick auf die Perspektiven als integrierte und integrierende Servicezentren, die eine lokale Präsenz entwickeln könnten.

## **Funktionale Perspektive: Der Kontrakt des Betreuungsvereins**

Die Betreuungsbehörden dürften als gesetzlich vorgeschriebene Behörden meist in den Städten angesiedelt sein, auch jene, die für dörfliche Regionen im Landkreis zuständig sind. Die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des Betreuungsrechts ist eine kommunale Funktion. Ob es sich um eine Pflichtaufgabe der Kommune handelt, ist unter den Vereinen strittig: *„Ich glaube, dass es im Sinne des Gesetzes nicht wirklich eine Pflichtaufgabe wäre.“*

Die Frage könnte zunächst wegen der sich daraus ergebenden Finanzierungsverpflichtung für die Vereine relevant sein. Außerdem würde das bedeuten, dass die Betreuungsvereine unmittelbar in die kommunalen Funktionen eingebunden wären. *„Unsere Argumentation für unsere Finanzierung ist eigentlich, dass wir Pflichtaufgaben übernehmen, weil unsere Aufgaben im Betreuungsbehördengesetz festgelegt sind, und wir nur das Gesetz ausführen. Und das muss finanziert werden. Das sieht aber nicht jede Kommune so. Unsere sieht es so.“*

Die Finanzierung durch Fördermittel ist aber nicht so eindeutig und stabil wie es zunächst erscheint. Die Vereine thematisieren unterschiedliche Finanzierungsmodalitäten in den Bundesländern, von vernachlässigbar geringer institutioneller Förderung, über komplizierte Mischförderungen bis hin zum Leistungsentgelt für jede durchgeführte Veranstaltung. *„Die Kommune hat über das Betreuungsbehördengesetz Aufgaben, die sie an uns abgibt. Das ist die Argumentation, die akzeptiert wird, sonst würde der Etat für die Betreuungsvereine nicht durch den Haushalt gehen.“*

Da mehrfach von einer Argumentation bezüglich der Finanzierung die Rede ist, scheint es eine latente Unsicherheit über die zukünftige Finanzierung der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine zu geben. Schon deshalb macht die Strategie der Vereine viel Sinn, die Haupteinnahmequelle auf die Betreuungsführung zu legen. *„Das sind Aufgaben die wir übernehmen, wenn die Kommune fördert. Wenn die uns nicht fördern würden, dann würden wir sagen, macht es doch selber.“*

Die ambivalente Stellung zwischen Betreuungsvermeidung und Betreuungsführung kann zu einem betriebswirtschaftlichen Kannibalisierungseffekt führen. Von Aktivitäten zur Betreuungsvermeidung hängt zum Teil die Zulassung als Betreuungsverein ab, ohne dass sich davon leben lässt. Von der Berufsbetreuung lässt sich zwar leben, aber nur unter dem Risiko des Statusverlust als Betreuungsverein. *„Die Kommune macht schon auch einiges, zum Beispiel einen monatlichen Vortrag zur Vorsorgevollmacht. Es kommen auch Leute zur Beglaubigung zur Behörde. Und je besser der Anklang ist von den Vorsorgevorträgen, desto mehr kommt dann auch auf uns zu und das frisst Zeit.“*

Die befragten Betreuungsvereine machen den Eindruck, dass sie diesen Konflikt offen halten und beide Funktionen zu integrieren versuchen. In allen Betreuungsvereinen waren die Reflexionen und Begrifflichkeiten allerdings auch von einem gründlichen betriebswirtschaftlichen Verständnis geprägt. Angesprochen wurden Themen wie Markenführung, strategische Ausrichtung, Unterscheidungsmerkmale, Positionierung, Wachstum, Marktführerschaft. Die Betreuungsvereine berichten,

dass sich mancher Betreuungsverein aber auch für die Betreuungsführung entscheidet und sich nur noch der Form halber als Betreuungsverein versteht. *„Natürlich gibt es Betreuungsvereine, die eigentlich reine Berufsbetreuer sind. Wenn mal jemand kommt, gibt es Beratung, aber sonst findet keine wirkliche Querschnittsarbeit statt. Es soll Vereine geben, die gar keine Förderung mehr anstreben.“*

## **Betreuungsvereine als Steigbügelhalter der Betreuungsbehörden**

Nach der Betreuungsrechtsreform übernahmen die Behörden viele Betreuungen, mussten gleichzeitig aber auch die Sachverhaltsermittlungen und andere gerichtliche Aufgaben bewältigen. *„Das war vorher in der Anfangszeit des Betreuungsrechts teilweise katastrophal. Von den Fallzahlen her, dass die Betreuungsstelle nur noch selber verwaltet haben, dass die Betreuungen, wenn man sie von dort übernommen hat, nicht mehr gelaufen waren. Weil sie einfach zu voll waren.“*

Mit der Stabilisierung der Betreuertypen, insbesondere Betreuungsverein und Berufsbetreuer, gaben die Betreuungsbehörden viele Betreuungen ab und sorgten für die Bestellung anderer als behördlicher Betreuer. *„Dann gab es einen Umbruch; die haben zwar noch einige Betreuung geführt, aber dann komplett abgegeben.“* *„Die Behörden konzentrieren sich mittlerweile vielerorts fast ausschließlich auf die Zuarbeit für die Betreuungsgerichte und die Durchführung von zivilrechtlichen Unterbringungen. „Die Behörden sind zugeschüttet mit Sachverhaltsermittlungen.“*

Die Betreuungsbehörde erscheint als irrelevanter Betreuertypus, dafür stehen Betreuungsvereine und Berufsbetreuer als professionelle und zugriffssichere Alternativen zur Verfügung. Die Betreuungsbehörde kann entscheiden, ob sie eine Betreuung selbst übernimmt oder einen Verein vorschlägt, der kaum absagen kann. *„Ich habe es in unserer Kommune erlebt, das Unzufriedenheit mit dem Verein aufgetreten ist, weil man nicht Gewehr bei Fuß stand mit der Betreuungsannahme.“*

Von den Betreuungsvereinen wird wegen der Förderung eine besondere Bereitschaft zur Betreuungsübernahme erwartet. *„Wir bekommen von der Stadt Förderung, deswegen wird von uns erwartet, dass wir bestimmte Aufgaben übernehmen.“* Die Behörde kann sich so besser auf die gerichtlichen Aufgaben konzentrieren. *„Es war auch die Argumentation der Stadt: Wir haben die Vereine, wir fördern die Vereine. Wir wollen unseren Schwerpunkt auf die Sachverhaltsermittlung legen.“*

In den Interviews wird öfter betont, dass die Vereine besonders schwere Fälle übernehmen sollen oder in Spitzenzeiten als Reserve zur Verfügung zu stehen, wenn keine anderen Betreuer zu finden sind: *„Von daher sind wir natürlich schon so aufgestellt, dass die Betreuungsstelle des Öfteren an uns herantritt, und sagt: Wir haben hier einen Betreuten, den können wir einem Berufsbetreuer so gar nicht zumuten, weil man den Zuhause gar nicht empfangen will.“* Im Gegenzug erhalten die Betreuungsvereine zur Kostendeckung eine größere Sicherheit, weil sie von den Betreuungsbehörden für genügend Betreuungen bei den Gerichten vorgeschlagen werden. *„Wir arbeiten eng mit der Betreuungsbehörde zusammen. Es gibt ein System, wie Betreuungen verteilt werden.“*

Mit dem Rückzug der Betreuungsbehörden aus der Betreuungsarbeit geht auch ein Kompetenzverlust zur Betreuungsführung einher. Die Behörden trauen sich diese Arbeit wohl selbst immer weniger zu. *„Deswegen sagen die Betreuungsbehörden auch, wir führen keine Betreuungen mehr. Denen fehlt auch die Erfahrung und die sagen, bitte lasst euch von den Betreuungsvereinen beraten.“* Die Behörde kann nach Meinung mancher Befragten eine Beratungsfunktion zu konkreten betreuungsrechtlichen Problemstellungen kaum mehr fachlich kompetent wahrnehmen. *„Manche Neueinsteiger bei der Behörde haben Betreuung selber nie kennen gelernt und können zur Betreuung schlechter beraten als die Vereine.“*

Auch für die Hilfesuchenden scheint die Betreuungsbehörde oft kaum von Bedeutung sein. Die Betreuungsbehörden scheinen sich quasi völlig aus dem Kernbereich des Betreuungsrechts zurück gezogen und diesen den Betreuungsvereinen als Konstante aus dem Dritten Sektor, sowie den Berufsbetreuern aus dem Markt überlassen zu haben: *„Jeder ehrenamtliche Betreuer bekommt den Flyer*

*die Hand gedrückt. Die Stadt sagt, hier sind die Betreuungsvereine, suchen Sie sich einen aus.“*

Insofern können die Betreuungsbehörden freilich auch keine Kontrollfunktion über die Betreuungsvereine oder andere Betreuer mehr erfüllen. *„Wenn es zum Beispiel darum geht, über eine Vermögensabrechnung zu schauen. Da sagt die Betreuungsbehörde zum Verein, machen Sie das mal für uns.“* Das stellt bei den internen qualitätsgesicherten Betreuungsvereinen weniger ein Problem dar, als bei den ehrenamtlichen Betreuern oder unqualifizierten Berufsbetreuern. Wenn mancherorts noch dazu die Betreuungsgerichte mit der Qualitätssicherung der Betreuer überfordert sind, erscheint der Betreuungsverein als ein wesentlicher Garant für Betreuungsqualität.

### **Betreuungsgerichte als Trittbrettfahrer**

Damit eröffnet sich der Blick auf die Funktionen der Betreuungsvereine, die von den Betreuungsgerichten zugemutet werden: Die Betreuungsgerichte profitieren scheinbar von den internen und externen Kontrollstrukturen der Betreuungsvereine und deren gesetzlich verordneten Qualitätssicherung mehrfach. Die Ehrenamtlichen werden zum Beispiel in der Erfüllung ihrer Aufgaben vom Betreuungsverein unterstützt, was den Gerichten die Einführung erspart, sowie Prüf- und Reaktionsprozesse bei Fehlern erleichtert. *„Ich mache mit den Ehrenamtlichen dann die erste Rechnungslegung. Das kann natürlich dazu führen, dass die Ehrenamtlichen immer wiederkommen. Aber das ist die Hauptaufgabe, weil die ehrenamtlichen Betreuer sonst verloren sind. Bei Gericht bekommen die sonst ihren Ausweis und Formblätter ausgehändigt; damit soll die Betreuung anfangen.“*

Durch Vereinfachungen bei der Rechnungslegung von Betreuungsvereinen sparen die Betreuungsgerichte außerdem Kontrollkosten. So externalisieren die Betreuungsgerichte eingesparte Kosten durch die dem Staat entgehenden Steuern aufgrund der Gemeinnützigkeit der Betreuungsvereine und durch die Zuschüsse der Gebietskörperschaften. *„Die Kontrolle die wir machen, die braucht das Gericht nicht zu machen.“*

Die Vereine müssen diese verlagerten Kontrollkosten zwar refinanzieren. Über eine bevorzugte Bestellung durch die Gerichte ziehen sie daraus aber wieder einen komparativen Vorteil gegenüber den Berufsbetreuern. *„Wir haben Vorteile, die vielleicht dazu führen, dass Vereinsbetreuer bevorteilt bestellt werden. Die Gerichtskontrolle ist einfacher und die Kontrolle findet bei uns intern statt.“*

### **Ehrenamtsgewinnung auf verlorenem Posten**

Die Funktion der Beratung wurde von den Betreuungsbehörden an die Betreuungsvereine und die der Betreuungsführung an die Vereine und Berufsbetreuer abgegeben. Die Vereine übernehmen außerdem auch zunehmend die Öffentlichkeitsarbeit für das Betreuungsrecht und insbesondere für die dort propagierten Instrumente zur Vermeidung von Betreuung und Berufsbetreuung durch Vollmachten und Ehrenamt. Hier entwickeln die Betreuungsvereine spezifische Kompetenzen, die von den Betreuungsbehörden in dieser Qualität nicht bereitgestellt werden können: *„Und da wird eben auch auf den Fakt abgestellt, dass die Betreuungsstelle ganz anderes Personal bräuchte, um das zu bewältigen, was die Vereine bewältigen.“*

Die Betreuungsbehörden fungieren noch als Anlaufstelle zur Kontaktaufnahme von Hilfesuchenden, geben diese Anfragen dann aber an die Betreuungsvereine weiter. Auch Beratungserwartungen, die aufgrund von Aktionen der Behörde geweckt werden, sind anschließend von den Betreuungsvereinen zu erfüllen. *„Die sagen, wir wollen, dass der Verein bestimmte Aufgaben übernimmt. In in unserer Kommune weiß die Behörde, dass wir die gesamte Einführung der Ehrenamtlichen machen, überwiegend die Beratung zu Vorsorgevollmachten, wir machen die Fortbildungen, wir machen den Erfahrungsaustausch. Wir machen ein Betreuerfrühstück, wo alle ehrenamtlichen Betreuer bis zu 50 Personen eingeladen sind.“*

Die Funktion der Werbung Ehrenamtlicher ist ein Kernanliegen des Betreuungsrechts. Zu den Querschnittsaufgaben des Betreuungsvereins zählt nicht nur die Beratung und Begleitung der Ehrenamt-

lichen, sondern auch deren Gewinnung. Die Betreuungsbehörden sind hier nicht ohne Bedeutung, vielleicht weil das Ehren“amt“ mit dem Amt für Betreuung assoziiert wird. *„Die Betreuungsstelle als Pool ist mit einer Unsicherheit behaftet. Die dürften so zwischen 60 und 80 Leuten haben, die ehrenamtliche Betreuer sind, also nicht Familienangehörige. Die Familienangehörigen sind ja gar nicht speziell beworben, die ergeben sich so.“* Die Betreuungsvereine lassen aber erkennen, dass die Ehrenamtsbetreuung als politische Zentralthema für keinen unmittelbaren Akteur des Betreuungswesens, weder für die Gerichte, die Betreuungsbehörden noch die Betreuungsvereine von wesentlicher Bedeutung zu sein scheint.

Die Freiwilligen bzw. Unbezahlten selbst, ob als Familienangehörige oder Ehrenamtliche scheinen sich nicht in großer Zahl für das Betreueramt um des Betreueramtes willen oder für die Unterstützungsstrukturen des Betreuungswesens zu interessieren. Die Familienangehörigen nehmen die Beratungsangebote am seltensten in Anspruch. *„Familienangehörige fragen weniger nach Begleitung als andere Ehrenamtliche. Das ist schade.“* *„Es kommen vielmehr Leute, die sich mal so unverbindlich interessieren. (...) Familien nehmen sehr wenig teil. Obwohl es ein Angebot ist, was ihnen noch weiterhelfen würde.“*

Die von den Betreuungsvereinen genannten Zahlen zu den echten Ehrenamtlichen entsprechen ungefähr den offiziellen Bundesstatistiken. *„Wir haben bezogen auf alle Betreuungen ungefähr 6 % echte Ehrenamtliche.“* Die Aussagen lassen durchleuchten, dass die Werbung von Ehrenamtlichen sehr schwierig ist, insbesondere mit den geringen Ressourcen. *„Das Potenzial ist gering und wir schöpfen es optimal aus.“* Ein Betreuungsverein berichtet über eine konzertierte Aktion aller Betreuungsvereine und der Betreuungsbehörde. Dabei kam es tatsächlich zu geringen Anstiegen der Ehrenamtlichenzahlen. Mit dem Auslaufen der Förderung stagnierte die Entwicklung wieder. Ohne massive Investitionen, also von selbst, kommt es in vernachlässigbarem Umfang zu ehrenamtlichen Betreuungen. *„Ich kriege bei mir relativ wenige Anfragen, dass ein Ehrenamtlicher sich für dieses Amt interessiert.“*

Von Seiten der Betreuungsgerichte bekommen die Betreuungsvereine nicht den Eindruck vermittelt, dass dort die politische Forderung der Justizministerien nach Maximierung der Ehrenamtsbetreuung wirklich angekommen ist und nachhaltig verfolgt wird. *„Dann war im Modellprojekt das Problem, dass bei den Gerichten die Vermittlung relativ zäh war. Dass die Ehrenamtlichen manchmal zu lange keinen Fall bekommen haben.“* Die Betreuungsvereine lassen den Eindruck entstehen, dass die Ehrenamtlichen für die Gerichte wegen der Korrektur- und Erklärungsaufwände vor allem Mehrarbeit bedeuten. Wo die Gerichte bei Familienbetreuern die Betreuerbestellung nicht verhindern können, scheint es bei den Ehrenamtlichen schon eher versucht zu werden. Das Gericht sagt *„es macht jetzt ein Berufsbetreuer, da hab ich weniger Arbeit damit.“*

Dem geringen Potenzial an Ehrenamtlichen steht nur eine geringe Nachfrage von Seiten der Betreuungsgerichte und Betreuungsbehörden entgegen. *„Ich habe ungefähr so viel neue Ehrenamtliche, wie ich Nachfrage nach ehrenamtlichen Betreuern habe. 10-15 ehrenamtliche Vermittlungen kann ich steuern.“* Die Betreuungsbehörden verlangen zwar regelmäßig Berichte über die Aktivitäten der Betreuungsvereine, damit die Fördermittel legitimiert erscheinen. *„Wir kriegen einen Förderbetrag -noch- von der Kommune. Einen festen Betrag. Und wir liefern stabil seit Jahren eine Aufstellung zum Beratungsprojekt.“* Es wird sogar von Betreuungsbehörden berichtet, die mit den Betreuungsvereinen quantifizierbare Zielvereinbarungen zur Werbung ehrenamtlicher Betreuer getroffen hätten. *„Ich weiß von anderen Kommunen, dass dort Zielvorgaben gemacht werden an die Betreuungsvereine, was sie liefern müssen, was die Ehrenamtlichen-Zahl angeht.“*

Die interviewten Betreuungsvereine beschwerten sich allerdings nicht über Erfolgsdruck. *„Ich kann nur für unsere Kommune sprechen. Wir bekommen von der Betreuungsstelle nicht viel Schub in Richtung Ehrenamtlichen-Gewinnung.“* *„Das wird auch nicht mit Leistungsdruck gefordert.“* Zumal allen Beteiligten einsichtig ist, wie schwierig und ambivalent die Anwerbethematik ist. Deshalb steht meist nicht der Output, sondern der Input im Vordergrund der Kontrolle durch die Behörden.

*„Da besteht die Erwartung, dass für die Fördergelder für die Stadt irgendwas rüber kommt, bzw. für die Bevölkerung der Stadt.“*

Weder die Gerichte, noch die Behörden noch die Betreuungsvereine würden sich auf existenziell relevante Ergebnisgrößen zur Werbung ehrenamtlicher Betreuer einlassen. Das Konzept der ehrenamtlichen Betreuung ist wohl nicht nicht aufgrund der geringen oder falschen Anstrengungen gescheitert. Vielmehr scheinen sich mehr Investitionen für die Betreuungsvereine nicht zu lohnen, weil das Konzept der Ehrenamtsbetreuung keine nennenswerten Prozentanteile verspricht. *„Wenn man Betreuungsvereine anhand von Ergebnissen messen würde, würden viele nicht gut da stehen. Wir würden auch nicht besonders gut dastehen. Nicht dass wir nichts machen, aber es wird eben nicht angenommen.“* Deshalb zeigen die Interviews kaum Klagen über zu geringe Fördermittel für die Werbung Ehrenamtlicher. *„Die Förderung, die wir kriegen, ist für die Querschnittsarbeit. Das fängt die Querschnittsarbeit auf, nicht die Tätigkeit als Betreuer. Normalerweise reicht das. Das ist eigentlich ganz gut.“*

Die wenigen Aktionen produzieren im einstelligen Prozentbereich immerhin Ergebnisse. Mehr ist nicht zu erwarten und mehr braucht deshalb auch nicht finanziert zu werden. Es reicht zusammen mit anderen für sinnvoll gehaltenen Ergebnissen, um den Status als Betreuungsverein aufrecht erhalten zu können. Da können die Grenzen von familiärer und ehrenamtlicher Betreuung auch verwischen. *„Was man natürlich unterstützt ist, dass wenn ein Fall aufgearbeitet ist, wir ihn an einen Ehrenamtlichen in der Familie geben. Das zählt für uns auch unter Gewinnung von Ehrenamtlichen.“*

Die Gewinnung Ehrenamtlicher wird nicht als zentrale Aufgabe der Betreuungsvereine gesehen. Wenn sich nichtberufliche Betreuer aus der Familie oder als Ehrenamtliche an den Verein wenden, erhalten diese Unterstützung. Für deren Gewinnung möchten die Betreuungsvereine allerdings aus verschiedenen Gründen keine Verantwortung übernehmen. *„Die Vermittlung der Ehrenamtlichen sehe ich nicht als unsere Hauptaufgabe. Vielmehr sehen wir unsere Hauptaufgabe darin, die Ehrenamtlichen zu unterstützen in der Betreuungsführung. Damit die wissen was sie tun. Dass qualifizierte Beratung für die Ehrenamtlichen da ist.“*

Manche Betreuungsvereine halten die Ehrenamtsdiskussion im Betreuungswesen überhaupt für unrealistisch. *„Man verzichtet nicht auf die verschiedenen Typen, weil im Gesetz die Ehrenamtlichkeit steht und man die Illusion nicht loslassen will. Die Illusion dass es vorrangig ehrenamtlich ist und die Familienangehörigen können das machen.“* Sie stehen der ehrenamtlichen Betreuung aus der Erfahrung mit den eigenen Betreuungen skeptisch gegenüber.

Einen Boom berichten die Betreuungsvereine zu den Themen Vollmacht und Betreuungsverfügung. *„In letzter Zeit wichtig geworden ist die Beratung und Information zu Vorsorgevollmachten und Patientenverfügungen. Sowohl in der regelmäßigen Sprechstunde. Wir machen im Jahr ca. 200 Beratungen dazu. Als auch meistens nach Einzelvereinbarung.“* Gegenüber der Werbung ehrenamtlicher Betreuer ist dieser Beratungsbereich aber aufwändig und unterfinanziert. *„Die 300 Vollmachtsberatungen pro Jahr müssen über die Querschnittsfinanzierung bezahlt werden.“*

Ein weiteres aufwändiges Angebot der Betreuungsvereine ist die Begleitung ehrenamtlicher Betreuer, meist aus der Betreutenfamilie. Die Vereinsbetreuer kennen die Haftungsrisiken aus eigener Berufserfahrung und sehen sich in der Verpflichtung, diese nichtprofessionellen Betreuer zu unterstützen. *„Das halte ich für fahrlässig. Wir wollen die Ehrenamtlichen so weit qualifizieren, dass sie wenigstens keine Fehler machen. Die Betreuungsarbeit ist sehr stark für Fehler und Haftung anfällig. D.h., man macht einen Fehler und dann haftet man. Die Zusammenarbeit mit dem Gericht ist aber nicht so, dass die Ehrenamtlichen gebauchpinselt werden, sondern das Gericht setzt Ehrenamtliche auch mal ganz gerne unter Druck.“* Neben den reduzierten Kontrollkosten der Gerichte werden also auch die Kosten für die unterschiedslose Haftung im Betreuungsbereich auf die Betreuungsvereine abgewälzt.

Die Vorhaltung von Ressourcen, die für die ratsuchenden Betreuer jederzeit nach Bedarf zur Verfü-

gung stehen, lässt sich aber über die Förderung der Betreuungsvereine nicht finanzieren. *„Das ist ein Konstruktionsfehler des Gesetzes. Ein ehrenamtlicher Betreuer will nicht einen wöchentlichen oder monatlichen Gesprächskreis. Sondern der will eine Antwort auf eine Frage, wenn er sie hat. Und dann geht er zum Telefon und ruft hier an.“*

Die Betreuungsvereine müssen die Unterstützung von Laienbetreuern durch die Überschüsse aus der Betreuervergütung querfinanzieren: *„Der Überschuss der Betreuungsführungen wird bei jedem Verein in die Subventionierung der Querschnittsstelle gerechnet.“* Das erzwingt eine Anhebung der Betreuzahlen über die zur Kostendeckung der Betreuungsarbeit erforderlichen Fallzahlen. *„Da bleibt einem nichts anderes übrig als die Fallzahlen zu erhöhen, sonst kommt man ins Minus.“* *„Über die Querschnittsförderung finanziere ich die Hälfte der Personalkosten, keine Sachkosten. Ich muss also Betreuung führen, um meine Stelle zu finanzieren.“*

Die Betreuungsvereine erfüllen damit eine größere Bandbreite und Prozessstrecke der betreuungsrechtlichen Aufgaben, als jeder andere Akteur. Sie informieren die Öffentlichkeit noch bevor es betreuungsrechtliche Probleme bei Betroffenen gibt. Sie beraten bei ersten Problemanzeichen und Regelungsbedarfen, sie unterstützen bei der Formulierung und Erstellung von betreuungsrechtlichen oder vorsorglichen Dokumenten. Sie begleiten die bestellten familiären und ehrenamtlichen Betreuer nach deren Bestellung. Sie übernehmen selbst Betreuungen, um den Behörden deren Aufgabenerfüllung zu ermöglichen. Sie decken in Spitzenzeiten einen kurzfristigen Bedarf an Betreuungspersonen ab. Sie ersetzen die staatliche Betreuungsübernahme durch ein alternatives körperschaftliches Betreuungsangebot, welches sich öffentlich mehrfach (Fördermittelberichte und Gemeinnützigkeit) kontrollieren lässt. *„Ich habe zwei Auftraggeber, der eine ist das Gericht, welches uns bestellt. Der zweite Auftraggeber ist die Kommune, und da natürlich die Betreuungsbehörde.“*

Die Inanspruchnahme fordert Aufwand und bietet Sicherheit, die gegenseitige Abhängigkeit von Betreuungsbehörde und Betreuungsverein lässt den Betreuungsverein zu einem sozialpolitischen Akteur werden. *„Der Verein ist natürlich politisch und institutionell viel abhängiger von der Politik verglichen mit einem Berufsbetreuer.“*

Andererseits: Gerade durch die Verschränkung der Aufgaben zur Vermeidung und Führung von Betreuungen, durch die Kombination und Bewältigung von Laissierung und Professionalisierung der Betreuungsarbeit könnte der Betreuungsverein als Stellwerk, als zivilgesellschaftliche Mitte des Betreuungswesens wirken.

## **Zweites Fazit: Der Deal des Betreuungsvereins ist brüchig**

Wie lässt sich der bisherige 'Deal' der Betreuungsvereine aus den Interviews rekonstruieren?

Der Verein erhält die behördliche Anerkennung und damit die vereinsrechtlichen und gemeinnützigen Rahmenbedingungen. Als Verein ist er interessant für Sozialarbeiter, nicht nur wegen der körperschaftlichen Sicherheit und der vertraglichen Anstellung, sondern auch wegen der Zugehörigkeit zum Dritten Sektor. Die Tätigkeit als Berufsbetreuer in einem Betreuungsverein kann für viele Sozialarbeiter wegen der großen Berufsautonomie und der breiten Palette an Interventionsmöglichkeiten hoch attraktiv sein. Gerade die Anerkennung als Betreuungsverein erweitert die Betreuungsarbeit um sozialarbeiterische Funktionen der politischen Aktion, Prävention, Beratung, Begleitung und Öffentlichkeitsarbeit. Die gesetzlichen Anerkennungserfordernisse provozieren qualitätssichernde Strukturen, wie Größe, Qualifikationen und Körperschaftlichkeit.

Die Vereinsanerkennung und -förderung stellt mancherorts zwar auch die Versorgung mit Betreuungsleistungen sicher. Hauptsächlich aber werden damit Funktionen der Betreuungsbehörden auf die Vereine delegierbar. Der Rückzug der Betreuungsbehörden aus der Betreuungsführung, der Öffentlichkeitsarbeit, der Beratung und Begleitung von Betreuern und Bevollmächtigten wird nur durch die Betreuungsvereine möglich. Das Gesetz sorgt für eine gewisse Qualitätssicherung durch die Anerkennungsvoraussetzungen. Damit können sich die Behörden auf betreuungsgerichtliche

und öffentlichrechtliche Aspekte des Betreuungswesens konzentrieren. Und die Gerichte können durch die Betreuungsvereine den Kontrollaufwand reduzieren. Im Gegenzug erhalten die Vereine zuweilen eine größere Sicherheit bei der Auslastung mit Betreuungsfällen.

Die Vorstellung, dass Ehrenamtliche sich in größerem Umfang, insbesondere zur Kompensation der beruflichen Betreuung anwerben lassen, erweist sich als unrealistisch. Darüber sind sich die lokalen Akteure durchaus einig, ohne das freilich öffentlich zu bekennen. Vereinzelt halten die Illusion der Ehrenamtlichkeit aufrecht. Ergebnisse, Aufwendungen und Finanzierung der Werbung Ehrenamtlicher halten sich für die Vereine die Waage.

Insofern ist dieser Teil des Betreuungsrechts und mit ihm eine wesentliche Legitimationsgrundlage des Betreuungsvereins gescheitert.

Der Bedarf an Beratung und Begleitung der Bevollmächtigten und Familienbetreuer nimmt stattdessen stark zu. Deren Erwartungen und Bedarfe sind organisatorisch nur mit laufender Vorhaltung von Ressourcen zu befriedigen. Insbesondere die Begleitung von Laienbetreuern ist vor dem Haftungshintergrund und wegen der geringen Unterstützung durch die Betreuungsgerichte sehr wichtig. Die Vereinsförderung ist auf diesen Aufwand nicht eingestellt.

Die Vereinsbetreuer müssen die Kosten der Querschnittsarbeit durch die Betreuungen und die Übernahme von noch mehr Betreuungen finanzieren. Damit steigt die Arbeitsbelastung in den Vereinen, es kommt zu einer Arbeitsteilung. Eine halbe Stelle für die Querschnittsarbeit, die durch die andere Hälfte der Stelle über Berufsbetreuung sogar noch mitfinanziert wird. Und die anderen Betreuer finanzieren den Aufwand, der durch die Anerkennung als Betreuungsverein entsteht ebenfalls mit.

Der Betreuungsverein kann so keine überregionale oder lokale Verantwortung für das Betreuungswesen übernehmen. Er wird zur Betreuungsfabrik, die sich nur mit Mühe von der Berufsbetreuung unterscheiden kann, die vielleicht sogar für manchen Vereinsmitarbeiter zum attraktiveren Berufsfeld wird.

Eine Identität über den Dritten Sektor, ein Bewusstsein für die besondere Professionalität und besondere Position als das zivilgesellschaftliche Gesicht der rechtlichen Vertretung, kann sich nicht entwickeln. Die besonderen Gründungsbedingungen und die besondere Kombination der Beratungs- und Betreuungskompetenz des Betreuungsvereins schlagen auf den Betreuungsverein belastend zurück. Der Betreuungsverein ist als *Betreuungsverein* erfolgreich und als *Betreuungsverein* gescheitert - wenigstens also „erfolgreich gescheitert“.

## **Eckpunkte eines New Deals des Betreuungsvereins**

Das Betreuungswesen lässt sich im Rahmen der „Dritte Sektor-Theorie“ in vier idealtypischen Bereichen untersuchen: a) informeller Bereich (Familie) b) Sektor Markt: Berufsbetreuer c) Sektor Staat: Betreuungsbehörde/-gericht d) Dritter Sektor: Betreuungsverein. Der Betreuungsverein deckt demnach den zivilgesellschaftlichen (oder: bürgerschaftlichen) Bereich des Betreuungswesens ab. Dadurch ergeben sich Schnittstellen zum informellen Bereich (Unterstützung der Familienbetreuer und Ehrenamtlichen), zum Markt (als vergütete Betreuer) und zum Staat (durch betreuungsrechtliche Aufträge/Zulassung). Aus dieser Position entspringen spezifische Beziehungen zur jeweiligen Umwelt der Betreuungsvereine. Der Betreuungsverein ist das "zivilgesellschaftliche Gesicht" der Betreuung (neben dem „marktlichen Gesicht“ der Berufsbetreuer und dem „staatlichen Gesicht“ der Betreuungsbehörde).

Die meisten Zulassungs- und Förderbedingungen der Betreuungsvereine gehen von einer überregionalen Bestimmung von Zielen und Zwecken aus (Zulassung durch überörtliche Betreuungsbehörde, Förderung durch kommunale, Bezirks- und Landesmittel etc.). Das unterscheidet den Betreuungsverein vom Berufsbetreuer, der nur die jeweilige Betreuung im Blick hat oder von der Betreuungsbehörde, deren Zuständigkeit an den Grenzen der Gebietskörperschaft endet. Aus zivilgesellschaftli-

cher Sicht geht es also nicht nur um eine funktional oder politisch begrenzte Funktion, sondern insbesondere um eine Vernetzungsfunktion im räumlichen Kontext. Daraus ergeben sich Erwartungen an die Förderbedingungen der Betreuungsvereine und an deren Positionierung im geographischen Stadt- und Land-Raum.

Ehrenamt und Betreuungsverein sind nicht getrennt vorstellbar, weder historisch noch hinsichtlich der Sektorenposition. Ein zivilgesellschaftlich orientiertes Betreuungswesen hat weder den unmittelbar Verwandten/Bekanntem als Betreuer noch den 'echten' Ehrenamtlichen zum Kern, sondern den Betreuungsverein als Körperschaft und als Institution. Deshalb sind weder Ehrenamtlichkeit und Unentgeltlichkeit, noch Familienbetreuung und Ehrenamtlichkeit passende Synonyme.

Die Betreuungsvereine können in diesem Spannungsfeld derzeit zwar überleben, aber nur um den Preis der Berufsbetreuung. Viele Betreuungsvereine sind zwar wirtschaftlich erfolgreich und dürfen durchaus auf das Erreichte stolz sein, an den Ansprüchen der Zivilgesellschaft gemessen, sind sie aber gescheitert. Weder kann die Werbung und Begleitung echter Ehrenamtlicher quantitativ als erfolgreich gelten, noch sind die meisten Betreuungsvereinsmitarbeiter wirklich von der Ehrenamtbetreuung als präferiertem Typ überzeugt. Vielmehr wird meist im Rahmen des von Sozialarbeitern bevorzugten Vereins als Arbeitgeber von eben diesen qualifizierten Sozialarbeitern professionelle Betreuungsarbeit geleistet – und das bis zur Unkenntlichkeit des Betreuungsvereins und vielleicht sogar bis zur Unkenntlichkeit der Sozialarbeit.

## **Betreuungsverein 2030: Prototyp eines zivilgesellschaftlichen Betreuungswesens**

Es kann beim Thema rechtliche Betreuung jenseits von Markt und Staat nicht primär um die Ehrenamtlichkeit gehen. Der Betreuungsverein wäre sonst lediglich eine Steuerungs- und Organisationsform. Vielmehr muss es um den Betreuungsverein als die Mitte des Betreuungswesens gehen, aus dem die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Varianten der rechtlichen Vertretung entspringen, und wo sich die Bürger, ob als Verwandte oder Engagierte, organisieren und einbringen können. Hier setzt der New Deal der Betreuungsvereine an. Wie lässt sich der Betreuungsverein im Jahr 2030 als Prototyp, als Vorbild und Urform im Betreuungswesen beschreiben?

Damit die zivilgesellschaftliche Perspektive auf das Betreuungswesen mittels Betreuungsvereine funktioniert, werden nicht nur Randfunktionen der Betreuungsbehörden wie Beratung und Öffentlichkeitsarbeit an die Vereine delegiert. Vielmehr sind die Vereine gezielt in die betreuungsrechtlichen Ermittlungen und Verhandlungen, insbesondere als Gutachter und Verfahrenspfleger einbezogen.

Da die Vereine eine lokale Präsenz und Funktion einnehmen (im Gegensatz zum örtlich eher anonymen Berufsbetreuer), kommen nur sie in erster Linie für Vollmachtsvertretungen in Frage. Vollmacht basiert stärker als Betreuung auf dem unmittelbaren Vertrauen, auf persönlicher Erfahrung und biographischer Kontinuität. Nur die Betreuungsvereine können diesen Bereich des Vertretungswesens als zivilgesellschaftlich präferierte Form glaubwürdig propagieren und repräsentieren. Deshalb decken die Betreuungsvereine im New Deal -alle- Funktionen rund um die Vollmacht ab.

Zum zivilgesellschaftlichen Profil der Betreuungsvereine passen außerdem besondere Betreuungsformen wie die vorläufige Betreuung oder Gegen- und Kontrollbetreuung. Den Betreuungsvereinen geht damit auch ohne den derzeit erdrückenden Anteil an Berufsbetreuung die Arbeit nicht aus. Der selbständigen Berufsbetreuung kommt dagegen die Kernfunktion professioneller, in wirtschaftlicher Eigenverantwortung agierender Betreuung zu. Die potenziell wettbewerbliche Situation zwischen Berufs- und Vereinsbetreuung erscheint so als überflüssig. Jeder Typus hat die treffenden Alleinstellungsmerkmale.

Das Betreuungsrecht lässt zwar schon immer die Möglichkeit der körperschaftlichen Betreuung

ohne namentlich im Beschluss benannte Betreuungsperson zu, leider wurde dieser Betreuertypus aber nicht nur stigmatisiert und kaum genutzt. Vor dem New Deal fehlte dafür außerdem ohne konkreten Grund auch die Finanzierungsgrundlage, obwohl das Gesetz vom Verein die namentliche Mitteilung einer konkreten Betreuungsperson verlangt.

Nur der Betreuungsverein kann vor dem historischen und lokalen Hintergrund das notwendige Vertrauen der Gerichte und Gesellschaft in die Körperschaftsbetreuung rechtfertigen. Insbesondere bei vorläufigen Betreuerbestellungen kommt so der hohe Qualitätsanspruch der Betreuungsrechts an die personelle und qualifikative Ausstattung der Vereine besonders zum Tragen. Zur Position der Betreuungsvereine im Betreuungssystem und lokal vor Ort passt die körperschaftliche Betreuung, die z.B. durch einen dem Gericht namentlich benannten Ehrenamtlichen erfolgt, in besonderer Weise. In diesem kaum diskutierten Thema liegt vielleicht ein tiefer Kern des idealtypischen Selbstverständnisses der Betreuungsvereine.

Eine dezidiert zivilgesellschaftliche Perspektive bezieht auch die Wohlfahrtsverbände als traditionelle Träger von Betreuungsvereinen ein. Damit kommen die jeweiligen Wertvorstellungen bzw. strategischen Ausrichtungen der Verbände im Betreuungswesen zum Tragen. Das bedeutet fast zwangsläufig eine dem Betreuungswesen zu wünschende Politisierung, was langfristig sogar das Betreuungsrecht weiterentwickeln hilft. Das Betreuungswesen wird damit endlich 'diskursfähig'.

Die zivilgesellschaftliche Perspektive auf das Betreuungswesen lässt eine Kombination von Betreuungsverein und anderen Hilfsangeboten sinnvoll erscheinen. Insbesondere wenn der Lebenszyklus der Betroffenen mit den Vereinsangeboten in Verbindung gebracht werden kann. Wenngleich von den Vereinen kein Quartiersmanagement im engeren Sinne erwartet werden kann, zumal der Verein als Betreuer auch ein Ort ist, an dem Grundrechtseingriffe und Zwangsmaßnahmen entschieden und dokumentiert werden. Eine Weiterentwicklung oder Verknüpfung im Zusammenhang mit Bürgerbüros oder die Kombination mit anderen sozialarbeiterischen Hilfsangeboten wie der Schuldnerberatung erleichtert insbesondere in Großstädten mit sozialen und gerontographischen Herausforderungen den Übergang zwischen Betreuung und Sozialarbeit in beiden Richtungen.

Daraus ergeben sich Anforderungen an die Planung und politische Steuerung der Betreuungslandschaft, insbesondere durch die Betreuungsbehörden. Die Betreuungsbehörden entwickeln, gerade wo sich Betreuungsvereine nicht von selbst gründen, gezielt bestehende Vereinsstrukturen im Dritten Sektor in Richtung Betreuungsvereine. Man denke nur an die vielen ZSL-Vereine (Zentren für Selbstbestimmtes Leben) in Deutschland, die als Betreuungsvereine agieren können. Das hängt freilich davon ab, dass damit nicht noch mehr Berufsbetreuung angeboten wird, oder eine ruinöse Konkurrenz zu den freiberuflichen Berufsbetreuern entsteht. Die zivilgesellschaftliche Funktion und die Umstellung der Finanzierung weg von Zuschuss und Betreuungsvergütung verhindert aber gerade einen weiteren Berufsbetreuungsanstieg und einen unerwünschten Wettbewerb.

Betreuungsvereine entwickeln sich zu zivilgesellschaftlichen Zentren des Betreuungswesens. Alle Angebote außerhalb der reinen beruflichen Betreuung werden im Betreuungsverein gebündelt. Dazu zählen die Öffentlichkeitsarbeit, die Beratung und Beglaubigung von Vollmachten und Betreuungsverfügungen, Kontroll- und Gegenbetreuung, vorläufige Betreuungen, besondere Betreuungen und Pfllegschaften und dergleichen.

Ihre zivilgesellschaftliche Funktion können die Betreuungsvereine nur erfüllen, wenn sie einerseits nicht vollständig in der Betreuungsarbeit aufgehen, mit der Querschnittsarbeit als Appendix. Sie dürfen andererseits die Betreuungsführung aber auch nicht vernachlässigen oder gar wie viele Betreuungsbehörden ganz aufgeben. Sonst werden die Betreuungsvereine nicht nachhaltig als ganzheitliche Kompetenzzentren im Betreuungswesen akzeptiert. Die bisherige Arbeitsteilung zwischen Betreuungsbehörde und Betreuungsverein muss neu formuliert werden. Die Betreuungsvereine fungieren nicht länger per rudimentärer Finanzierung als Dienstleister für die Betreuungsbehörden. Daraus ergeben sich Forderungen an die Zulassungs- und Finanzierungsbedingungen.

Die Betreuungsvereine werden im New Deal unmittelbar über die Ehrenamtszuschale finanziert, wie ursprünglich im Rahmen der Betreuungsrechtsreform diskutiert – das bringt eine weitgehende Kostenneutralität mit sich. Mit der Bestellung als Laienbetreuer wird die Ehrenamtszuschale an den Betreuungsverein überwiesen, dem der Laienbetreuer als Vereinsmitglied beitrifft. Gleiches gilt für den namentlich benannten Laienbetreuer im Rahmen der körperschaftlichen Vereinsbetreuung. Daraus ergeben sich für den Verein besondere Beratungs- und Unterstützungspflichten. Der Betreuungsverein kompensiert durch seine Unterstützung mögliche Betreuungsdefizite. Laienbetreuer, die von einem Verein begleitet werden, können von den Haftungsbefreiungen des BGB für ehrenamtliche Vereinsaktive profitieren.

Der Betreuungsverein entwickelt sich zur lokal verantwortlichen und überregional aktiven „Service-stelle rechtliche Vertretung“. Von den Betreuungsvereinen geht die Gestaltung der lokalen Betreuungspolitik aus, sie treiben mit den Verbänden der Berufsbetreuer zusammen die Professionalisierung der rechtlichen Betreuung voran – und zwar sowohl in Richtung Betreuungsvermeidung und -alternativen, als auch in Richtung professioneller Betreuungsarbeit. Damit hat sich der Betreuungsverein vom Auslaufmodell zum Prototyp im Betreuungswesen gewandelt.