

BETREUUNGSGERICHTSTAG NORD 2013

50 Jahre Betreuungsrecht | „Ein ungewöhnlicher Ausblick“

Prof. Dr. Reiner Adler EAH Jena, Fachbereich Sozialwesen: Der Betreuungsverein als das bürgergesellschaftliche Gesicht des Betreuungswesens, Zusammenfassung der Thesen des Vortrags auf dem Norddeutschen Betreuungsgerichtstag Hildesheim, 13.09.2013

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 zivilgesellschaftlicher 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/Bekanntes 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 Ehrenamtsbetreuung 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.

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.

Welche Zukunftsperspektiven ergeben sich für die Betreuungsvereine?

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 sollten die Betreuungsvereine -alle- Funktionen rund um die Vollmacht abdecken .

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. Bislang 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 müssen gezielt, gerade wo sich Betreuungsvereine nicht von selbst gründen, bestehende Vereinsstrukturen im Dritten Sektor in Richtung Betreuungsvereine entwickeln. 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 Pflegschaften 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 sollten über die Ehrenamtszuschale finanziert werden, 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 in dieser Zukunftsvision zur lokal verantwortlichen und überregional aktiven „Servicestelle 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.