

## **Ehrenamtliche im stahlharten Gehäuse des Betreuungsrechts.**

„Erstmal sehen was Weber sagt“ würde mein Lehrer Prof. Horst Baier wohl auf die Frage nach Zustand und Perspektiven der Ehrenamts in der rechtlichen Betreuung antworten. Tatsächlich streift Max Weber auch das Problem des Ehrenamts im Rahmen der Modernisierung. Seine These ist, dass die qualitative und quantitative Ausdehnung von Ansprüchen der Bürger und Wirtschaft an staatliche Leistungen zur Verrechtlichung und in der Folge zur Herausbildung von spezialisierten Bürokratien und Professionen führt. Diese streben jedoch nicht nach individueller, lebensweltlicher Unterstützung für Hilfesuchende, sondern nach politischer, rechtlicher und ökonomischer Berechenbarkeit durch Bürokratie und Fachlichkeit. Ehrenamtliche „Honoratioren“ haben hier keinen Platz mehr. Was vormals mit Lebenserfahrung und Menschenverstand zu bewältigen war, erfordert nun den streng sachlichen, unpersönlichen Fachmenschen, ob als Beamter oder als Professioneller. Das Ehrenamt entwickelt sich zum Störfaktor, es kommt nur noch für unkomplizierte Aufgaben in Betracht. Schlussendlich gilt das Ehrenamt auch als unwirtschaftlich: „Sofern es sich um komplizierte Aufgaben handelt, ist bezahlte bürokratische Arbeit nicht nur präziser, sondern im Ergebnis oft sogar billiger als die formell unentgeltliche ehrenamtliche. (...) Ehrenamtliche Tätigkeit (...) funktioniert schon deshalb normalerweise langsamer, weniger an Schemata gebunden und formloser, daher unpräziser, uneinheitlicher, weil nach oben unabhängiger, diskontinuierlicher und (...) auch oft faktisch sehr kostspielig.“ (Weber 1980) Damit wird das Ehrenamt vollständig marginalisiert. Nun ist es spannend zu verfolgen, wie sich Webers Argumentationskette „Vermassung → Verrechtlichung → Bürokratie → Professionalisierung → Marginalisierung des Ehrenamts“ auf das Betreuungswesen beziehen lässt.

### **Die Betreuungen laufen den Ehrenamtlichen davon**

Über das Betreuungsrecht kann einer volljährigen Person, deren psychische Erkrankung oder körperliche, geistige bzw. seelische Behinderung bei der Regelung eigener Angelegenheiten ein Problem darstellt, vom Betreuungsgericht ein rechtlicher Betreuer bestellt werden (§1896 BGB). Vorrangig soll das ein unentgeltlicher Betreuer sein (§1897 BGB), als 'echter' Ehrenamtlicher oder als Familienmitglied des Betroffenen. Ehrenamtliche Betreuung ist nicht gesetzlich definiert, wohl aber die Berufsbetreuung: Ab 11 Betreuungen kann eine Betreuervergütung beantragt werden (§1 VBVG), an die Zahl ehrenamtlicher Betreuungen je Betreuer sind nach obenhin keine Grenzen gesetzt (FG BaWü 2009).

Seit 1992 haben sich die Betreuerbestellungen auf über 1,3 Mio. vervielfacht. Zur Illustration der statistischen Entwicklung: Allein im Jahr 2010 wurden an Betreuungsgerichten mehr -neue- Betreuungsverfahren bearbeitet, als -insgesamt- im Jahr 1989 Vormünder und Pfleger bestellt waren. Dabei handelt es sich nicht, wie oft impliziert, um eine von Berufsbetreuern gesteuerte Betreuungs-Epidemie: Nicht die Berufsbetreuung in Selbständigkeit oder im Betreuungsverein ist für diese Entwicklung verantwortlich, sondern die Betreuungsgerichte, die Betreuer bestellen. Mittlerweile geben die Betreuungsrichter in 4 von 10 Verfahren der Berufsbetreuung den Vorzug vor Familienangehörigen oder Ehrenamtlichen. In manchen Bundesländern (z.B. Bremen 56%) bevorzugen die Gerichte sogar mehrheitlich berufliche Betreuer (Köller/Engels 2011). Familienangehörige werden in 55% , und ehrenamtliche Betreuer in knapp 5% der Verfahren bestellt. Die Betreuungsbehörden haben sich mit 0,2% Bestellsanteil (Deinert 2012) rein rechnerisch, und damit als kompetenter Ansprechpartner, aus dem Betreuungswesen verabschiedet.

Der Anstieg rechtlicher Betreuungen wird mit drei Faktoren erklärt: Als sozialpolitische Faktoren gelten Kostensenkungsbemühungen und die überbordende Verrechtlichung in Feldern des Sozial- und Gesundheitswesens, die auf das Betreuungswesen verlagert werden. Sozio-demographische Faktoren liegen in vermehrt unzuverlässigen verwandtschaftlichen und nachbarschaftlichen Netzwerken und mehr Einzelhaushalten, wo bei dringenden Notlagen schnell ein rechtlicher Betreuer bestellt wird. Epidemiologische Faktoren beschreiben eine Zunahme psychischer Erkrankungen sowohl bei jüngeren Menschen, als auch bei hoch Betagten mit demenziellen Erkrankungen. "Die sozialpolitischen Faktoren sind demgegenüber sozusagen "hausgemacht" und reflektieren ein hinlänglich bekanntes Grunddilemma unseres Sozialstaats." (Roß/Müller 2014) Einer wachsenden Anzahl von Betroffenen in

dringenden und extremen Notlagen steht eine zwar stabile, aber bei weitem nicht so proportional wachsende Zahl ehrenamtlicher Betreuer gegenüber.

### **Ehrenamt als Kostenbremse unter Druck**

Entsprechend explodieren die Ausgaben der Staatskasse seit 1992 bis 2011 auf über 743 Mio.€, allein gg. 2010 eine Steigerung um 8%. Allerdings sanken in diesem Zeitraum die Zahlungen an ehrenamtliche Betreuer leicht. Ehrenamtliche können Aufwendersersatz z.B. für Fahrtkosten oder Kopien (§§5/7 JVEG) erhalten und sind von den Ländern haftpflichtversichert. Alternativ kann eine pauschale Aufwendersentschädigung verlangt werden (§1835a BGB), die sich nach dem 19-fachen Zeugensatz (§22 JVEG 21€/Stunde) auf 399 € pro Jahr und Betreuung summiert. Ein Ehrenamtlicher wird damit etwas unterhalb der niedrigsten Vergütungsstufe für Berufsbetreuer ohne besondere Kenntnisse honoriert (§3 VBVG 27€/Stunde), der aber mindestens 2,0 Stunden abrechnen kann und so auf mindestens 648€ pro Betreuung kommt. Ein ehrenamtlicher Betreuer erhält also ca. 62% der Vergütung eines unqualifizierten Berufsbetreuers. Anders formuliert: Ein explizit unqualifizierter Betreuer ist etwa anderthalb mal so viel wert, wie ein Ehrenamtlicher, egal wie qualifiziert dieser ist. Für die zur Kostenübernahme verpflichteten Länder war die ehrenamtliche Betreuung lange ein Sparargument: Eine aus der Staatskasse vergütete Berufsbetreuung kostet bestenfalls ca. 900€ pro Jahr, ein ehrenamtliche Betreuer dagegen im Schnitt nur ca. 230€, weil Familienbetreuer oft auf die Aufwandspauschale verzichten. Da liegt es nahe, die Ehrenamtsquote zu pushen. Um 1 Mio.€ einzusparen, müssten die Länder aber pro Jahr 1.500 Berufsbetreuer durch Ehrenamtliche ersetzen (Landtag SH 2013: 34). Die Ehrenamtsquote wäre auf 75% zu steigern (Rechnungshof Ba-Wü 2009). Mittlerweile gerät die ehrenamtliche Betreuung aber selbst unter Kostendruck, nicht nur wegen der „unwürdigen Diskussionen um vermeintliche Bereicherungen ehrenamtlicher Betreuer durch die Aufwendersentschädigungen“ (Deinert 2013): Aus Fiskalsicht fungiert die Vorsorgevollmacht (§1896 BGB) als neue Kostenbremse, weil bei „Vollmächterserteilung an die Stelle des zu beratenden ehrenamtlichen Betreuers der Bevollmächtigte tritt“ (Bt-Ds 15/2494: 2004) und die „Vermeidung einer Betreuung durch eine Vorsorgevollmacht ein Einsparpotential von etwa 230€ hat“ (Landtag SH 2013). Quantitative (Goers 2014) und qualitative (Adler 2013) Untersuchungen zeigen aber, dass diese Rechnung nicht aufgeht: Bevollmächtigte haften wie Betreuer und benötigen vielfach gerichtliche Genehmigungen für ihre Entscheidungen. Deshalb wird den Bevollmächtigten geraten: „Eine entsprechende Regelung im Innenverhältnis könnte Ihre Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränken. (...) Zu Ihrer eigenen Absicherung sollten Sie eine Vermögensschadenshaftpflichtversicherung abschließen.“ (Verbraucherschutzbehörde Hamburg 2013) Entsprechend wird nicht nur der Beratungsaufwand zur Vollmacht steigen, sondern auch der Bedarf nach Kontrollbetreuern (§1896 BGB), um Bevollmächtigte zu überwachen oder die Vollmacht zu entziehen (BVerfG 2008, Klinger 2011).

### **Ehrenamtliche und professionelle Betreuer im Clinch**

Ein weiterer Grund für die starke Zunahme der Betreuerbestellungen wird in der Herabsetzung der Hemmschwelle zur Betreuung gesehen (Rechnungshof Ba-Wü 2009). Betreuung bedeutet kein Stigma, sondern ein Instrument der Fürsorge und Selbstbestimmung, was alle ministerialen Broschüren auch so signalisieren. Eine Verschärfung der Voraussetzungen zur Bestellung von Berufsbetreuern nur für schwere Erkrankungen und wichtige Angelegenheiten der Betroffenen würde die Mehrzahl unkomplizierter Betreuungen den ehrenamtlichen Betreuern zukommen lassen (Adler 2011). Ab einer definierten Eskalationsstufe, beispielsweise bei riskanten medizinischen, höchstpersönlichen oder freiheitsentziehenden Entscheidungen (§§1905-1996 BGB) müssten dann berufliche Betreuer ergänzend oder ersetzend bestellt werden (Adler 1/2012) In diese Richtung geht die Kritik, dass überqualifizierte teure Berufsbetreuer bestellt werden, wo ein niedrigeres Qualifikationsniveau ausreichen könnte. Auf der Qualifikationsmesslatte käme man dann bei „50 % der Betreuten, die in einem Heim untergebracht“ sind, ganz unten bei den kostengünstigen ehrenamtlichen Betreuern an (Rechnungshof Ba-Wü 2009). Dabei werden aber die ursächlichen Hintergründe übersehen (Bienwald 2008): Seit dem 2. BtÄndG sind Berufsbetreuer über Fallpauschalen finanziert und profitieren erst bei

einer Mischkalkulation von hochvergüteten Neufällen und geringvergüteten Altfällen. Diese Mischkalkulation war vom Gesetzgeber beabsichtigt: „Gelingt es dem Betreuer, in der Mehrheit seiner Fälle die Zeitansätze des § 5 VBVG zu unterschreiten, hat er Zeit frei, um, zusätzliche Betreuungen zu übernehmen und damit mehr Geld zu verdienen.“ (Mayer 2005) Ein wirksamer Anreiz zur Abgabe einfacher Betreuungen müsste also nicht nur erst ins Gesetz geschrieben werden. Das gesamte Vergütungskonzept der Berufs- und Vereinsbetreuer wäre auf die Ehrenamtlichkeit auszurichten.

### **Alleingelassene Ehrenamtliche: Betreuerhaftung als Hemmschuh**

Einer Dramatisierung der Berufsbetreuerbestellung auf der einen Seite müsste auf der ehrenamtlichen Seite eine komplementäre Entdramatisierung folgen. Eine sinnhafte und motivierende Unterscheidung des Ehrenamts würde sich insb. durch die Erleichterung der Haftungsbedingungen ergeben. Aktuell unterscheidet das Gesetz nicht explizit zwischen ehrenamtlichen und beruflichen Betreuern (§1833 BGB). Haftungsrisiken gibt es für ehrenamtliche und berufliche Betreuer identische und zuhauf, die „Haftungs-Giftliste“ (Kugler 2004) umfasst Risiken in allen typischerweise bestellten Aufgabenkreisen (AG Saarbrücken 2013). Haftungsrisiken drohen nicht nur vom Betreuten, sondern auch von Dritten wie Heimen, Vermietern oder gar den Erben des verstorbenen Betreuten. Berufliche und ehrenamtliche Betreuer tragen das gleiche Haftungsrisiko, was die unqualifizierten Ehrenamtlichen benachteiligt. Berufsbetreuer profitieren durch die erhöhte 'Zitterprämie' der Vergütung und die laxen Kontrollen der Gerichte doppelt von der unterscheidungslosen Haftung im Betreuungsrecht (Adler 6/2012).

Zwar sieht das Betreuungsrecht grundsätzlich eine Einführungs- und Beratungspflicht für Betreuer vor (§1837 BGB). Aber bereits mit zwei Betreuungen hat ein ehrenamtlicher Betreuer schon kein Anrecht mehr auf eine Einführung in die Betreueraufgaben: „Der Betreuer wird mündlich verpflichtet und über seine Aufgaben unterrichtet. Das gilt nicht für (...) ehrenamtliche Betreuer, die mehr als eine Betreuung führen oder in den letzten zwei Jahren geführt haben“ (§ 289 FamFG). Weder im Betreuungsrecht noch auf Gerichtsseite nimmt man sich der Begleitung von Ehrenamtlichen an, vielmehr bedeuten Ehrenamtliche dort oft ein erhöhter Arbeitsaufwand (KVJS 2012): "Das Desinteresse des Gerichts ergibt sich (...) einerseits aus Ignoranz (...) und andererseits aus der Neigung, alles scheinbar Überflüssige und zusätzlich Belastende zu vermeiden." (Harm 2004)

Gerade die Haftungsthematik zeigt: Im Betreuungswesen sind die Fachleute bei Gericht, Behörde, Verein oder in Selbständigkeit lieber unter sich. Zwar wird in Broschüren zum Betreuungsrecht gerne auf eine kostenfreie Haftpflichtversicherung der Länder für ehrenamtliche Betreuer hingewiesen: "In allen Bundesländern sind derzeit ehrenamtliche Betreuer durch eine Sammelhaftpflichtversicherung geschützt." (Justizministerium NRW 2012) Damit wird aber nicht das Haftungsrisiko an sich erleichtert, sondern nur die wirtschaftliche Situation des Ehrenamtlichen bei Inanspruchnahme. Die Haftpflichtversicherung ist Ländersache und da gibt es eklatante Unterschiede: Die Bandbreite bei Personen- und Sachschäden reicht von 5 Mio.€ bis zu knapp über 1 Mio. € (Brandenburg). Bei Vermögensschäden schwankt der Versicherungsschutz zwischen 250 Tsd. € und 26 Tsd. € in Brandenburg und das nur, wenn die Vermögenssorge bestellt ist. Dort stellt man sogar diese mickrige Absicherung für Vermögensschäden in Frage, und empfiehlt "ehrenamtliche Betreuer ausdrücklich auf die vom Land abgeschlossene Haftpflichtversicherung hinzuweisen, um möglichen Ängsten vor Regressforderungen vorzubeugen. Andernfalls stellt sich die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Versicherung als solcher." (Landesrechnungshof Brandenburg 2013)

Bei welchen Risiken der Ehrenamtliche konkret abgesichert ist, wird von den Ländern sehr unterschiedlich offengelegt. Mal sind alle Versicherungsfehler des Betreuers gedeckt, in einem Bundesland sogar, wenn der Ehrenamtliche mit dem Mähdrescher des Betreuten einen Schaden verursacht. Einmal ist die Rückforderung von Sozialleistungen explizit versichert, andernorts ist ein Ehrenamtlicher bis zu 2 Tsd. € versichert, wenn er Betreuteneigentum beschädigt. Wer genau Versicherungsschutz genießt, ob Vormund, Betreuer, Verfahrensbeistand oder Pfleger definieren nicht alle Länder. Auch der regionale Bezug des Versicherungsschutzes z.B. wenn das Betreuungsverfahren verlegt wird, ist nur in einem Bundesland definiert. Bei der Unfallversicherung gestaltet sich die Situation für die ehrenamtlichen

Betreuer einfacher, sie sind jedenfalls in der gesetzlichen Unfallversicherung versichert (Deinert 2010). Am Haftungsthema wird deutlich, dass die ehrenamtliche Betreuung riskant und unzureichend von den Ländern abgesichert ist, und dass hier ein echtes Motivationshemmnis liegen kann. Ein Haftungsunterschied zwischen Laien und Professionellen wäre also sinnvoll. Bereits in der Betreuungsrechtsreform wurden Haftungsbeschränkungen für Ehrenamtliche diskutiert (BT-Ds 11/4528 1989). Die Haftung ehrenamtlicher Betreuer könnte beispielsweise an jene der ehrenamtlichen Vereinsvorstände (§ 31a BGB) angelehnt werden, die „dem Verein für einen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten verursachten Schaden nur bei Vorliegen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit“ haften.

### **Betreuungsbehörde als Gatekeeper zur Ehrenamtlichkeit**

Die Haftungsproblematik setzt jene Akteure unter Druck, die entscheiden müssen, ob ein Betreuungsfall einem Ehrenamtlichen zugemutet werden kann. Die Betreuungsbehörden fungieren hier als zentrale 'Gatekeeper' für oder gegen einen ehrenamtlichen Betreuer (KVJS 2012). Ihnen werden zu hohe Anforderungen an die Qualifikation von Betreuern vorgeworfen. Deshalb käme es vorschnell zu einer Entscheidung zugunsten eines Berufsbetreuers, was die Einbeziehung der Betreuungsvereine mit deren Ehrenamtspool überflüssig macht. In der Folge wird nur in 2% der Neubestellungen ein Ehrenamtlicher mit Anbindung an einen Betreuungsverein bestellt. Mancherorts wird eine genauere Kontrolle empfohlen, ob die Betreuungsbehörden nicht sogar schummeln und dem Betreuungsgericht unkorrekterweise Ehrenamtliche als Berufsbetreuer melden. Das führt zu Überlegungen einer engeren Verknüpfung von Betreuerauswahl und Kostenrisiko, denn die Betreuungsbehörden haben keinen Anreiz zum Vorschlag eines Ehrenamtlichen. Durch die Kommunalisierung der Betreuungskosten müsste eine Kommune dann die kostenmäßige Verantwortung für einen teuren Berufsbetreuervorschlag tragen (Rechnungshof Ba-Wü 2009).

Die Gerichte und Behörden haben die ehrenamtlichen Betreuer derzeit nicht wirklich auf dem Schirm: Dort gibt es meist keine Kriterien 'für' eine ehrenamtliche Betreuung, aber viele Kriterien 'dagegen': Bei schwerwiegenden psychiatrischen Störungsbildern oder massiven Suchtproblemen würden 95% der Betreuungsbehörden so gut wie nie einen Ehrenamtlichen auszuwählen. Große materielle Not und Verwahrlosung möchten 98% der Behörden und  $\frac{3}{4}$  der Gerichte keinem Ehrenamtlichen zumuten. Wenn sich der Betroffene gegen die Betreuung wehrt, würden 91% der Betreuungsrichter keinen Ehrenamtlichen bestellen. Eine komplizierte Vermögensverwaltung oder Immobilienbesitz würden 81% der Gerichte so gut wie nie einem ehrenamtlichen Betreuer überlassen. In dringenden Verfahren (§300 FamFG) ist es für 92% der Betreuungsbehörden und 88% der Betreuungsrichter zu riskant, einen außerfamiliären Ehrenamtlichen so zu bestellen, dass er gründlich eingeführt ist und man es unter den sofort greifenden Haftungsbedingungen verantworten könnte (KVJS 2012).

Freilich kämen für etliche der beschriebenen Bedingungen auch Ehrenamtliche in Frage, aber nicht unter den Perfektionserwartungen, die das Betreuungsrecht insb. angesichts der unterschiedslosen Haftung stellt. Deshalb versuchen Betreuungsbehörden und -gerichte wohl eher, die potentiell Ehrenamtlichen vor einem Engagement im Betreuungswesen zu schützen. Dort geht man davon aus, dass Ehrenamtliche ohne großen Einarbeitsaufwand schnell eingesetzt werden wollen und von ihrem Engagement persönliche Erfüllung und positive Rückmeldung von Klienten erwarten. Diese Erwartungen sind kaum realisierbar "aufgrund der hohen Bürokratisierung (Rechnungslegung etc.) dieses Engagementfeldes und insbesondere bei komplexen Betreuungen, in denen die Betreuer nur begrenzt Erfolgserlebnisse haben oder Dankbarkeit erfahren.“ (KVJS 2012: 33) Insgesamt zeichnen die Betreuungsbehörden und -gerichte ein pessimistisches Bild von den Perspektiven des Ehrenamts im Betreuungswesen. Weder können Kooperationsverbesserungen zwischen Behörde, Gericht und Betreuungsverein daran etwas ändern, noch können Ehrenamtliche bei ausreichender Begleitung grundsätzlich für alle Betreuungen infrage kommen (KVJS 2012). Wäre dieser empirische Befund repräsentativ, dann müsste das Betreuungsrecht in seiner Kernaussage als gescheitert und realitätsfern bewertet werden: „Die Vormundschaft wird unentgeltlich geführt.“ (§1836 BGB)

### **Betreuungsvereine als Heimat ehrenamtlicher Betreuung auf verlorenem Posten**

Die Perspektive der Betreuungsvereine relativiert diesen Pessimismus ein wenig. Betreuungsvereine sind historisch tief im Betreuungswesen verankert als Erfinder der 'organisierten Einzelvormundschaft'. Seit den Vorläufern der SKF um das Jahr 1900 steht die Begleitung ehrenamtlicher Vormünder durch hauptamtliche Vereinsmitarbeiter im Kern des Selbstverständnisses. Zwar wurden schon immer von Vereinsmitarbeitern auch Vormundschaften und heute Betreuungen geführt und das Betreuungsrecht begünstigt die berufliche Vereinsbetreuung auch an vielen Stellen (z.B. §§ 1857a, 1897 Nr. 2, 1908b Nr. 4 BGB). Die Betreuungsvereine sollen sich aber primär um die planmäßige Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer, deren Einführung in die Betreueraufgaben und Fortbildung kümmern (§1908f BGB). Dazu ist der Verein im Vereinsregister anzumelden und die Anerkennung durch die überörtliche Betreuungsbehörde einzuholen. Betreuungsvereine müssen eine ausreichende Mitarbeiterzahl sicherstellen, diese weiterbilden, beaufsichtigen und ausreichend versichern.

Das Gesetz schreibt aber die Einbeziehung eines Betreuungsvereins im Bestellungsverfahren nicht vor und bei den Betreuungsbehörden geht man davon aus, dass die meisten Betreuungen nicht für Ehrenamtliche geeignet sind. Das mag auch an der fehlenden Erfahrung der Behördenmitarbeiter in der praktischen Betreuungsarbeit liegen, was zu einer Überschätzung von Betreuungsaufwand und -risiko führt. Viele Mitarbeiter dort haben nie eine Betreuung geführt und werden kaum je als Betreuer bestellt werden. Folglich besteht kein Interesse, dass „Betreuungen vermehrt bei den Kommunen landen.“ (Kähler 2003: 213)

Das zum 1.7.2014 in Kraft tretende Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden (BGBl. I S. 3393) betont zwar die „Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit“ (§279 FamFG). Aber die Betreuungsbehörde muss bei der Betreuerauswahl nicht mit einem Betreuungsverein kooperieren. Das verwundert, ist der Betreuungsverein doch gesetzlich die einzige zur Gewinnung von Ehrenamtlichen verpflichtete Körperschaft. Die Betreuungsbehörde muss dagegen zur Betreuungsvermeidung mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zusammenarbeiten (§4 BtBG). Man kann von den Behörden also durchaus gesetzlich eine Zusammenarbeit verlangen, aber eben nicht mit den Betreuungsvereinen. Es ist zu befürchten, dass die ehrenamtliche Betreuung mit dem neuen Gesetz noch mehr verdrängt wird. Zu schnell schaltet das Gesetz beim Fehlen eines Ehrenamtlichen auf die wohlfeile Berufsbetreuung um (§8 BtBG): „Steht keine geeignete Person zur Verfügung, die zur ehrenamtlichen Führung der Betreuung bereit ist, schlägt die Behörde dem Betreuungsgericht eine Person für die berufsmäßige Führung der Betreuung vor.“ Für manchen noch am bürgerschaftlichen Kern des Betreuungsrechts interessierten Experten trägt das Betreuungsrecht deshalb „einige Züge der Bigotterie“ (Probst 2014: 119).

Die Betreuungsvereine berichten dagegen vielerorts von einem ausreichenden Pool an Ehrenamtlichen, 90% der Betreuungsvereine geben bis zu fünf potentielle Betreuer im Wartestand an, jeder dritte Betreuungsverein berichtet von mehr als sechs Kandidaten, die aber nicht abgerufen werden. Allerdings vermarkten die Vereine ihre Ehrenamtlichen nicht gerade offensiv und auch dort ist man skeptisch, ob ein Betreuungsfall für einen Ehrenamtlichen wirklich kompliziert sein darf (KVJS 2012).

### **Schweinezyklus im Betreuungswesen: Vereinsbetreuer zahlen Ehrenamt aus eigener Tasche**

In welchem Umfang die Betreuungsvereine eine maßgebliche Rolle bei der Steigerung der Ehrenamtsquote spielen können, hängt primär von der Finanzierung dieser „Querschnittsaufgaben“ ab. Von den 829 Betreuungsvereinen in Deutschland im Jahr 2012 erhielten nur 613 eine Förderung der Ehrenamtlichenarbeit durch Landesmittel. Insgesamt wurden Betreuungsvereine mit knapp über 10 Mio. € gefördert, durchschnittlich pro Verein mit ca. 16 Tsd. € (Deinert 2013). Diese Werte täuschen über extreme Unterschiede in Struktur und Ausmaß der Förderung zwischen den Ländern hinweg. Manche Länder fördern alle Betreuungsvereine, manche nur einen Bruchteil und Brandenburg fördert seit 2003 gar keinen der 40 Betreuungsvereine durch unmittelbare Finanzzuwendungen. Hier müssen die Vereine die vom Gesetzgeber auferlegte und als Anerkennungsvoraussetzung definierte Querschnittsarbeit vollständig über Berufsbetreuungen finanzieren. Den Vereinsmitarbeitern wird aus der Betreuervergütung also ein Teil abgezogen, um das Ehrenamt zu finanzieren. Fast jede zweite Kom-

mune (45%) leistet dort außerdem keine Zahlungen (Landesrechnungshof Brandenburg 2013). Das erscheint nur logisch: Wenn schon das Land die Förderung der Betreuungsvereine einstellt, braucht auch eine klamme Kommune nicht aktiv zu werden.

Wo die Vereine gefördert werden, sind die Fördermodalitäten unübersehbar heterogen. Von der insitu-tionellen Förderung über Kopfprämien je Ehrenamtlichen oder Veranstaltungsteilnehmer bis hin zur Förderung der Betreuung von Mittellosen und der unterversorgten Landbevölkerung (Goers 2014). Die Finanzierungsbedingungen geben aber selten Anreize, um die Ehrenamtsquote dauerhaft anzuheben. Die Aktivitäten werden insbesondere auf die Anwerbung von Ehrenamtlichen ausgerichtet, eine dauerhafte Begleitung ist kaum finanzierbar (Rechnungshof Ba-Wü 2013). Die Vereine wenden ca. 20% der Gesamtarbeitszeit für Querschnittsaufgaben auf, soviel wie eben zur Aufrechterhaltung der Anerkennung erforderlich ist. Der Anteil der Querschnittsförderung macht weniger als 10% der Vereinseinnahmen aus, über 40% der Querschnittskosten werden über Betreuungsvergütungen finanziert. In Anbetracht dessen, dass im Jahr 2012 jeder zweite Betreuungsverein mit einem wirtschaftlichen Verlust abgeschlossen haben dürfte (Goers 2014), kann das Modell der Querschnittsarbeit durch Betreuungsvereine als gescheitert angesehen werden.

Wo das Betreuerehrenamt unattraktiv und die Finanzierung der Betreuungsvereine zu teuer ist, da ge-deihen Ideen, wie man sich vollends von einer zivilgesellschaftlichen Kultur des freiwilligen Ehren-amts im Betreuungswesen verabschieden könnte. Bereits zu Entmündigungszeiten vor 1992 war die Zwangsrekrutierung ehrenamtlicher Vormünder nicht unüblich. Und noch im aktuellen Betreuungs-recht findet sich die Übernahmepflicht einer Betreuung (§1898 BGB). Mancherorts sind schon Beamte im Ruhestand, freiwillige Wahlhelfer oder Kommunalpolitiker als ehrenamtliche Betreuer im Gespräch: "Zwar mag die Materie der Betreuung nicht jedem an freiwilligem Engagement Interes-sierten zusagen, doch gibt es auch in anderen herausfordernden Bereichen viele Ehrenamtliche, etwa im Justizvollzug oder in der Sterbebegleitung." (Landesrechnungshof Brandenburg 2013: 46) Realistischerweise führt zur Verbesserung der Ehrenamtlichkeit im Betreuungswesen aber kein Weg an einer auskömmlichen Finanzierung der Querschnittsarbeit in den Betreuungsvereinen vorbei (Roß/Müller 2014). Vorschläge finden sich in den Materialien zur Reform des Betreuungsrechts: Der Aufwendersatz für Ehrenamtliche war als Anreiz gedacht, um die Dienste eines Betreuungsvereins in Anspruch zu nehmen, „was zu einer wünschenswerten Ausweitung der Vereinsaktivitäten führen soll.“ (Bt-Ds 11/4528 1989: 87) Der Gesetzgeber wollte die Ehrenamtlichkeit an den Betreuungsverein koppeln, was historisch und strukturell sinnvoll gewesen wäre. Der Betreuer hätte dann Anleitung und Fortbildung beim Verein 'eingekauft'. Durch die Auszahlung der Auf-wandspauschale direkt an die ehrenamtlichen Betreuer wurden aber Betreuungsverein und Ehrenamt-lichkeit entkoppelt. In der weiteren Entwicklung geraten auf der einen Seite die Ehrenamtlichen unter Kostendruck durch die Vorsorgevollmachten. Auf der anderen degenerieren die Vereine zu Betreuungsunternehmen, die als „Betreuungs“vereine zwar erfolgreich, als Betreuungs“vereine“ aber gescheitert sind (Adler 2013). Vielerorts würde eine Nachricht der Betreuungsvereine über die Been-digung der Ehrenamtlichenwerbung wohl statt Erschütterung eher Freude über eingesparte Fördermit-tel hervorrufen.

### **Betreuer müssen wohl doch Berufsbetreuer sein**

Zusammenfassend lässt sich die Argumentationskette von Max Weber auf die Perspektiven der ehren-amtlichen Betreuung übertragen. Die Verrechtlichung der Gesellschaft, die demographisch-gesundheit-liche Entwicklung, die Ausweitung und gleichzeitige Fragmentierung der Versorgungssysteme führen zum steigenden Bedarf nach haftbaren und verlässlichen Vertretungssystemen (Weiß 1998). Arbeitsteilung und Professionalisierung sind einige der zwingenden Folgen für das Betreuungssystem, in dem eine unprofessionelle, unsteuerbare Ehrenamtlichkeit kaum mehr Platz findet (Wehrhahn 2010, Rauschenbach u.a. 1992). Das stellt zunächst die Existenzbegründung der Betreuungsvereine in Frage und anschließend die zivilgesellschaftliche Verortung des Betreuungswesens insgesamt. Eine Entscheidung für das Ehrenamt in der Betreuung müsste ansetzen bei der Trennung von professioneller und ehrenamtlicher Betreuung. Dazu könnte sich eine 'Dramatisierung' der Voraussetzungen zur

Bestellung eines Berufsbetreuers eignen, was die Hemmschwelle zur Berufsbetreuerbestellung anheben würde. Freilich müsste parallel deren Professionalität angehoben werden, in dem kein unqualifizierter Berufsbetreuer mehr zugelassen wird und sich der Berufsstand durch eine Betreuerkammer selbst reguliert. An den Unterschieden der Entscheidungsbefugnisse und insbesondere der Haftung, anlog zur reduzierten Haftung des ehrenamtlichen Vereinsvorstands, könnten Ehrenamtliche dann auch den Unterschied zwischen beruflicher und ehrenamtlicher Betreuung nachvollziehen. Ein weiterer Lösungsansatz liegt in der Positionierung der Betreuungsvereine: Deren Finanzierung sollte am ursprünglichen Entwurf der Betreuungsrechtsreform ansetzen, die Aufwandspauschale würde dann über die Betreuungsvereine abgerechnet. Die Betreuungsvereine sollten über das Betreuungsrecht verpflichtend in die Entscheidungen zur Betreuerauswahl einbezogen werden müssen. Das erfordert ein Bekenntnis zum Betreuungsverein als zivilgesellschaftliche Mitte des Betreuungswesens. Ob sich der Bundesgesetzgeber einen so großen Wurf zutraut und die Länder sich auf eine gemeinsame Linie zur ehrenamtlichen Betreuung einigen, darf bezweifelt werden. Der Titel dieses Beitrags, angelehnt an Max Webers „Protestantische Ethik“, lässt sich weiter auf die ehrenamtliche Betreuung übertragen: „Nur wie ein dünner Mantel, den man jederzeit abwerfen könnte“, sollte das Betreuungsrecht „um die Schultern“ der Betreuten und Betreuer liegen. „Aber aus dem Mantel ließ das Verhängnis ein stahlhartes Gehäuse werden.“ Und die Frage nach der langfristigen Chance der ehrenamtlichen Betreuung würde Max Weber so beantworten: Die Vormünderinnen des 19. Jahrhunderts *wollten* noch Berufsvormünderinnen sein. Betreuer von Heute *müssen* Berufsbetreuer sein (nach Weber 2012).

#### **Autoren-Info:**

Prof. Dr. Reiner Adler, Verwaltungswissenschaftler, war mehrere Jahre als Berufsbetreuer tätig und lehrt seit 1999 an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena Sozialmanagement. Er ist im Qualitätsbeirat des Bundesverbands der Berufsbetreuer in Hamburg und beforscht die Perspektiven einer Betreuungssoziologie.

#### **Literatur:**

Dieser Beitrag ist Prof. Horst Baier/Konstanz gewidmet, dem Mitherausgeber der Max Weber-Gesamtausgabe, bislang 41 Bände, Tübingen ab 1984

Adler, R.: Betreuungsvereine 2030 - Von der Randerscheinung zum Prototyp, Vortrag Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 10.10.2013 in Kassel

Adler, R.: Die Betreuung der Multioptionsgesellschaft. Zur Entwicklung der rechtlichen Vertretung aus Perspektive der Betreuungssoziologie Teil 1, in: BtPrax 2/2011: 49-56

Adler, R.: Die ehrenamtliche Betreuung – ein Erfolgsgeschichte? In: FPR 1-2/2012: (36-41)

Adler, R.: Ohne Ziel ist auch der Weg egal: Betreuungsgericht und Berufsbetreuer im Lichte der Agenturtheorie, in: BtPrax: 6/2012: 233-238

AG Saarbrücken: Urteil vom 12.12.2013, 121C194/13 (09), in: BtPrax: 2/2014: 92-93

BGBI. I S. 3393: Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 28.8.2013

Bienwald, W.: Einige alte und neue Irrtümer in der Bewertung von Erscheinungen des Betreuungswesens. Anmerkungen zum Zwischenbericht des ISG, in: BtPrax 5/2008: 203-205

Bt-Ds 11/4528 Bundestags-Drucksache v. 11.05.1989

Bt-Ds 15/2494 Bundestagsdrucksache v. 12.02.2004

BVerfG, Entscheidung 1 BvR 1415/08 vom 10.10.2008

Deinert, H.: Aspekte des Betreuungsrechts. Zeitschriften und Buchbeiträge 1991-2010, Duisburg 2010

Deinert, H.: Betreuungszahlen 2012, in: BtPrax 6/2013: 242-244

Deinert, H.: Aufwandspauschale gemäß § 1835a BGB – Ende des Gezerres?, in: BtPrax 2013: 56ff

- FG Baden Württemberg, (mit über 40 Betreuungen noch Ehrenamtlich) Urteil vom 24.9.2009, 3 K 1350/08, in: BtPrax 1/2010: 46-49
- Goers, H.: Zukunft der Betreuungsvereine – Rahmenbedingungen, Bestandsanalyse und Konzepte, Vortrag Jahrestagung des BdB in Berlin, 28.3.2014
- Harm, U.: Das Einführungsgespräch - ein in Vergessenheit geratenes Instrument der Qualitätssicherung, in: BtPrax 2/2004: 68-69
- Justizministeriums NRW, 26.10.2012 lt. Metadaten
- Kähler, Th.: Dem Ehrenamt eine satte Ohrfeige, in: BtPrax 5/2003: 213
- Klinger, B. u.a.: Betreuung von Angehörigen, Wien 2011
- Köller, R./Engels, D.: Ausgabenmonitoring und Expertisen zum Betreuungsrecht, in: BtPrax Sonderheft 2011
- Kugler, B.: Einmal betreut, immer gereut...? Wie man die Klippen der rechtlichen Betreuung umgeht, Münster 2004
- KVJS (Hrsg.) Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg: Strukturen der rechtlichen Betreuung in Baden-Württemberg und Chancen der Weiterentwicklung, Stuttgart 2012
- Landtag Schleswig-Holstein: Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen in Schleswig-Holstein, Drucksache 18/1362, 3.12.2013
- Mayer, K.: Pauschalierung von Vergütung und Aufwendersersatz - Chance für Berufsbetreuer, in: BtPrax Spezial 2005: 17-20
- Probst, M.: Gesetzliche Vertretung durch Angehörige – doch eine Alternative zu Betreuung und Vorsorgevollmacht?, in: NDV März 2014: 117-121
- Rauschenbach, Th./Müller, S./Otto, U.: Vom öffentlichen und privaten Nutzen des sozialen Ehrenamts, in: Müller, S./Rauschenbach, Th. (Hrsg.): Das soziale Ehrenamt. Nützliche Arbeit zum Nulltarif, 2. Aflg. Weinheim 1992: 223-242
- Rechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung, AZ: II-0500Q00700-0701.55 Mai 2009
- Roß, P.-S./Müller, A.-D.: Ehrenamt als Kostenbremse. Ergebnisse des Forschungsprojekts "Strukturen der rechtlichen Betreuung in Baden-Württemberg und Chancen der Weiterentwicklung, in: BtPrax 2/2014: (65-68)
- Verbraucherschutzbehörde Hamburg, vermutlich vom 4.12.2013 (Metadaten)
- Weber, M.: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, Schriften 1894-1922, (Kaesler, D. Hrsg.), Stuttgart 2002
- Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, Studienausgabe 5. Auflg. 1980
- Wehrhahn, Ch.: Entscheidungsproduktion, Markt und Lastenverteilung: Ökonomische Analyse der rechtlichen Betreuung, Frankfurt/M. 2010
- Weiß, J.: Handeln und handeln lassen: Über Stellvertretung, Opladen 1998