

Professor Dr. Reiner Adler, Ernst-Abbe Hochschule Jena, Professur Management im Nonprofit-Sektor, Diplom Verwaltungswissenschaftler, Master Soziologie, Qualitätsauditor

### **Qualität in der ehrenamtlichen Betreuung**

Kurt Tucholsky soll sinngemäß gesagt haben: „Qualität ist wichtig. Ein guter Sarg muss zum Beispiel ein ganzes Leben lang halten.“ Deshalb einige Vorbemerkungen zur Tagungsthematik: Das Programm zum Betreuungsgerichtstag verwendet eine Vielzahl von Begriffen zum Thema Qualität. Es ist von neuer Qualität die Rede, von Qualität der Praxis, dann sogar von neuer und noch besserer Qualität und höheren Anforderungen. Qualität soll in den Mittelpunkt gestellt werden, um das Betreuungswesen auf eine neue, vierte Stufe zu heben. Das Wort „Qualität“ wird vor oder hinter ein anderes Wort gestellt, die Akteure können dann Anforderungen oder Kritiken formulieren und irgendjemand wird sich schon angesprochen oder betroffen fühlen. Wenn niemand ein fundiertes und jeder<sup>1</sup> ein anderes, aber nicht dargelegtes Verständnis von Qualität hat, dann dürfen auch alle mitdiskutieren. Die Qualitätsdiskussion eignet sich immer dort, wo von etwas anderem abgelenkt werden soll. Und wer als erstes „Qualität“ sagt, bringt die anderen in die Defensive und hat gewonnen. Jetzt also „Qualität in der ehrenamtlichen Betreuung“.

Wie in der ISG-wird folgend zwischen dem Angehörigenbetreuer, der mit dem Betreuten verwandt ist, und dem „echten Ehrenamtlichen“ oder „Fremdbetreuer“ unterschieden. Zwischenstufen der Verwandtschaftsgrade und andere Vertrauensbeziehungen werden einfachheitshalber ausgeblendet.

Drei Thesen sollen die Komplexität des Themas beleuchten: 1. Die Qualitätssicherung der Betreuungsgerichte und -behörden beeinflusst die Qualität der ehrenamtlichen Betreuung, die ehrenamtlichen Betreuer sind dabei besonders beobachtungswürdig. 2. Der Qualitätsdiskurs zur ehrenamtlichen Betreuung wird von den Justizministern nach dem Minimalprinzip geführt. 3. Die aktuelle ISG-Studie beleuchtet mögliche Qualitätsprobleme in der ehrenamtlichen Betreuung.

#### **These 1: Die Qualitätssicherung der Betreuungsgerichte und -behörden beeinflusst die Qualität der ehrenamtlichen Betreuung.**

Die letzte ISG-Studie verwendet das Konzept der drei Qualitätsdimensionen von Avedis Donabedian aus dem Jahr 1966. Die Einteilung in Struktur-, Prozess- und Ergebnisdimensionen sind immer noch eine geeignete Heuristik zur Beschreibung eines Qualitätsmanagements. Welche ergänzenden Befunde zeigen sich aber, wenn ein alternatives Qualitätskonzept auf die ehrenamtliche Betreuung übertragen wird?

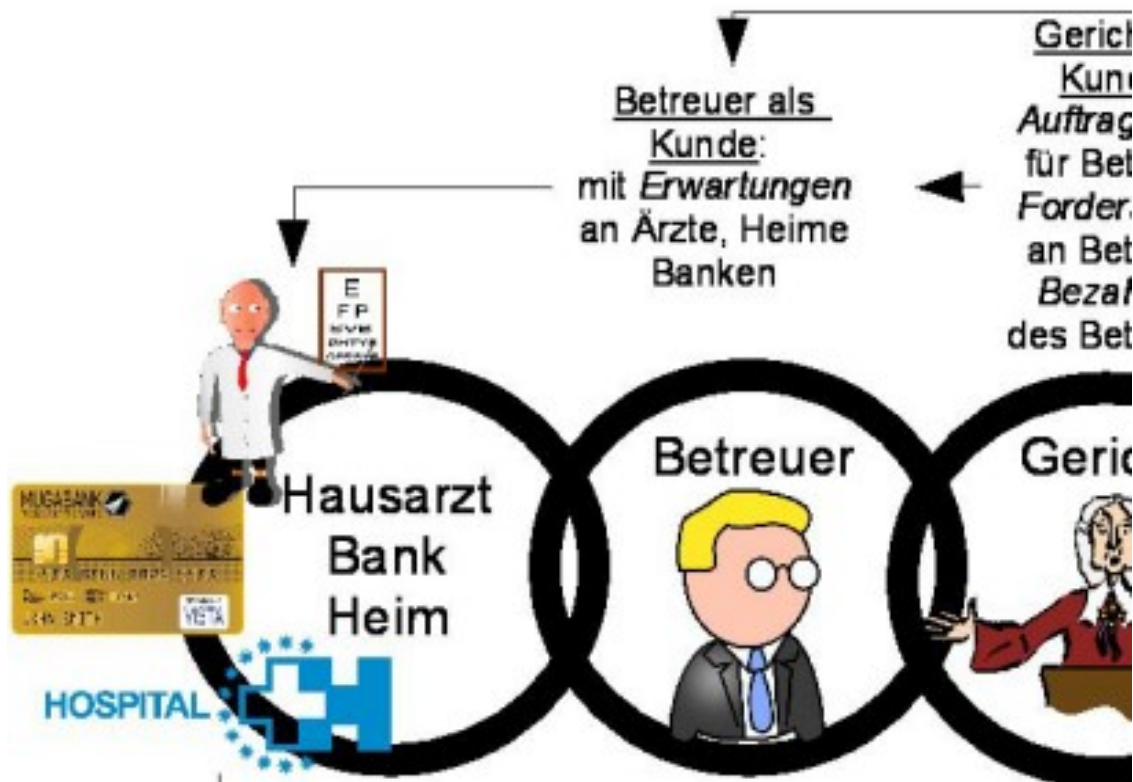
Konzept und Begriffe des Qualitätsmanagements sind für alle Arten von Dienstleistungen und Organisationen in der aktuellen DIN ISO 9000 aus dem Jahr 2015 definiert. Qualität bezieht sich auf die Fähigkeit bestimmter Merkmale, zur Erfüllung von Anforderungen beizutragen (Glossar

---

1 Es sind immer beide Geschlechter gemeint

Nr. 3.6.2 ISO 9000). Es ist demnach zu klären, wessen festgelegte Anforderungen, Erfordernisse und subjektive Erwartungen als legitim und erfüllenswert erachtet werden. Wer hat sich an wem zu orientieren, wie werden dessen Anforderungen ermittelt und erfüllt? Anschließend ist das Ausmaß der Erfüllung von Anforderungen zu klären, um über gute oder schlechte Qualität befinden zu können. Qualitätsverbesserung beschreibt demnach keinen auf die Optimierung objektiver Kriterien bezogenen Prozess, sondern die verbesserte Fähigkeit zur Erfüllung von Anforderungen.

Für die Betreuer sind immer zunächst die Betreuten maßgeblich. Und wenn es um angehörige Betreute geht, hat man sich als Betreuer oft auch vor der eigenen Familie für die Betreuungsführung zu verantworten. Betreuer müssen sich auch an den Betreuungsrichtern orientieren, weil die Richter die Betreuer mandatieren und die Rechtspfleger viele Betreuungsprozesse bewerten. Betreuer haben also immer mindestens ein Doppelmandat, Angehörigenbetreuer sogar ein Trippelmandat. Dazu kommen stets auch eigene Anforderungen an das biopsychosoziale Selbst der Betreuungsperson als Partner, Kind, Elternteil oder sonstiger



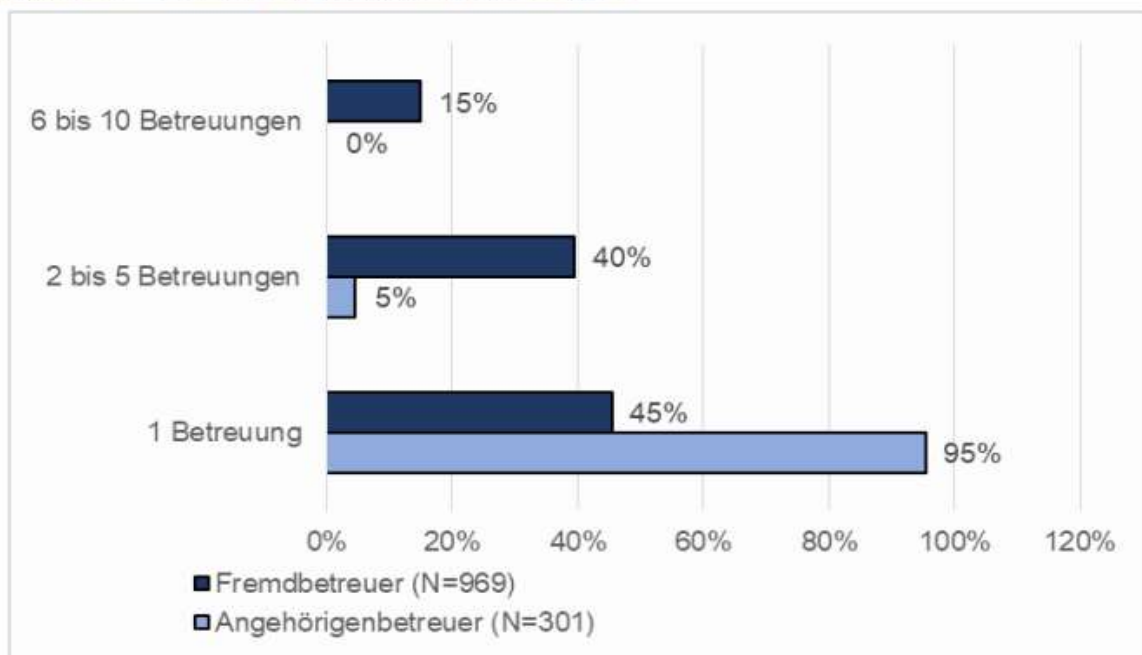
Verwandter des Betreuten.

Ehrenamtliche „Fremdbetreuer“ stehen den Berufsbetreuern insofern näher, als die Verpflichtung gegenüber der Familie bzw. der eigenen Biographie entfällt. Bei Berufsbetreuern könnte man aber auch von einer dritten Verpflichtung gegenüber Profession und fachlichen Standards ausgehen, bei „echten Ehrenamtlichen“ aber nicht. Damit entfällt eine Anspruchsgruppe und auch eine Kontrollinstanz. Diese Funktion könnten die Betreuungsvereine übernehmen, wenn eine Anbindung der ehrenamtlichen Fremdbetreuer verpflichtend wäre. Der

Entwurf zum Betreuungsrecht sah diese Anbindung vor, indem die Aufwandspauschale als Voucher geplant war, um Unterstützung bei einem Betreuungsverein einkaufen zu können. Die Ehrenamtspauschale könnte auch heute eine Qualitätssicherungsfunktion haben, wenn dadurch die Bindung an einen Betreuungsverein konstituiert würde.

Diese ISO 9000-Modellierung legt also nahe, den ehrenamtlichen Betreuern hinsichtlich Qualitätssicherung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Diese Folgerung wird durch die ISG-Befunde unterstützt. Mehr als die Hälfte der nichtverwandten ehrenamtlichen Betreuer führt nicht nur eine, sondern mehrere Betreuungen. Fast jeder Sechste führt sogar mehr als sechs Betreuungen. Viele ehrenamtliche Betreuer stecken gar in der Berufsgründungsphase, bis die

**Abb. 33: Anzahl der geführten Betreuungen**



Quelle: Befragung von ehrenamtlichen Betreuern, ISG 2016

elfte „goldene Betreuung“ endlich bestellt wird.

Die ISO 9000 lässt sich auch auf die Gerichte und Betreuungsbehörden ausdehnen, die somit die Betreuten als „Kunden“ haben. Deren Bedarfe geben schließlich erst den Ausschlag für das Betreuungsverfahren. Gerichte und Behörden schützen gegebenenfalls die Betreuten vor ihren Betreuern durch Informationspflichten, Kontrollen und Weisungen. Gerichte sowie Behörden sind aber auch für die Betreuer da, welche gesucht, bestellt, beraten und wiederum vor den Ansprüchen der Betreuten geschützt werden. Allerdings hat die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit der Betreuten oder ehrenamtlichen Betreuer für Betreuungsgericht und -behörde keine Relevanz. Weder die Betreuten noch die Betreuer können Gerichte und Behörden für Schlechtleistung und Qualitätsprobleme bestrafen. Das vermindert naturgemäß die Bedeutung der eigenen Qualitätssicherung bei Betreuungsgerichten und -behörden, hindert sie allerdings nicht daran, Qualitätssicherung bei den Betreuern einzufordern.

Allerdings hat die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit der Betreuten oder ehrenamtlichen Betreuer für Betreuungsgericht und -behörde keine Relevanz. Weder die Betreuten noch die Betreuer können Gerichte und Behörden für Schlechtleistung und Qualitätsprobleme bestrafen.

Das vermindert naturgemäß die Bedeutung der eigenen Qualitätssicherung bei Betreuungsgerichten und -behörden, hindert sie allerdings nicht daran, Qualitätssicherung bei den Betreuern einzufordern.

Durch die Anwendung der ISO 9000-Qualitätsnorm werden Betreuungsgerichte und -behörden als Dreh- und Angelpunkt der Qualitätssicherung in der ehrenamtlichen Betreuung offensichtlich – zumindest solange den Betreuungsvereinen keine maßgebliche Rolle zugewiesen wird.

## **These 2: Der Qualitätsdiskurs zur ehrenamtlichen Betreuung wird von den Justizministern nach dem Minimalprinzip geführt**

Eine Diskursanalyse zur Qualität in der ehrenamtlichen Betreuung findet in den Bundestags- und Bundesratsdrucksachen sowie den Stellungnahmen der Justizminister reichhaltiges Material. Sie offenbaren zwischen den Zeilen oder explizit, was von Seiten der Politik und Regierungen zum Thema Qualität der ehrenamtlichen Betreuung zu erwarten ist. Schon wenige Jahre nach Einführung des Betreuungsrechts wurde ein teilweises Scheitern konstatiert: „Die Erwartungen [an das reformierte Betreuungsrecht] haben sich nicht in allen Punkten erfüllt; insbesondere gilt dies für die Hoffnung, es würden sich genügend ehrenamtliche Betreuer auch im außerfamiliären Bereich finden.“ (1998). Die Umdeutung von betreuungsrechtlichen Strukturmängeln in Qualitätsmängel der Betreuer folgte wenige Jahre darauf: „Qualitätsmängel waren es, die die Diskussion im Kreis der Justizminister ausgelöst haben. (...) Das Problem ist aber, dass den gestiegenen Kosten kein Anstieg in der Qualität entspricht.“ 2002

Der ursprünglich intendierte Erfolg der Berufsbetreuung wurde mit dem ersten Betreuungsrechtsänderungsgesetz zur ersten Enttäuschung des Betreuungsrechts uminterpretiert. , zeigte auch die ehrenamtliche Betreuung ein „Auseinanderfallen von Ideal und Wirklichkeit“ (2004) als zweite große Enttäuschung des Betreuungsrechts. Die Absicht des zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes, „die Qualität des Betreuungswesens zu steigern“ (2003), kann deshalb als die fortgesetzte Suche nach dem heiligen Gral der kostenlosen Betreuungsrechtserfüllung interpretiert werden. Jetzt wurde die kostenlose Vollmacht gegen die immer noch Kosten verursachende Ehrenamtsbetreuung aufgestellt, indem bei „Vollmachtserteilung an die Stelle eines zu beratenden ehrenamtlichen Betreuers der Bevollmächtigte“ tritt (2004): „Fälle, in denen kein Betreuer (...) bestellt wird, verursachen keine (...) Betreuungskosten“ (2011). Mit dem dritten Betreuungsrechtsänderungsgesetz wurde dann die Patientenverfügung als Kostenkonkurrent zur ehrenamtlichen Betreuung ins Feld geführt, um „die Effizienz der betreuungsrechtlichen Ressourcen zu sichern“ (2011).

Für die Justizminister entwickelte sich der Anteil unentgeltlicher Betreuungspersonen an den Gesamtbetreuern also schon früh zum zentralen Qualitätsmerkmal des Betreuungswesens. Es wird zwar angeblich ein unbefriedigendes Preis-/Leistungsverhältnis konstatiert, allerdings nicht im Sinne von gebotener Betreuungsleistung im Verhältnis zu den Kosten. Eigentlich sollten sich die Justizminister fragen: „Was bekomme ich eigentlich für mein Geld?“ Dann würde die Berufsbetreuung im Vergleich zur scheinbar kostengünstigeren unentgeltlichen Betreuung (Ehrenamtspauschalen zzgl. Vereinsförderung zzgl. Beratungsressourcen bei Behörden und Gerichten) gar nicht so schlecht dastehen. Im Sinne des Maximalprinzips der

Leistungsmaximierung bei definiertem Ressourceneinsatz bekommt man von den Berufsbetreuern ziemlich viel für sein Geld.

Es geht den Justizministern hinsichtlich Qualität in der ehrenamtlichen Betreuung aber nicht um das Maximal- sondern um das Minimalprinzip, also um eine definierte Leistung mit möglichst geringen Kosten. Und als definierte Leistung lesen die Justizminister die primär ersetzend gedachte Stellvertretung mit intensiver Gerichtskontrolle für gänzlich unqualifizierte Betreuungspersonen immer noch im Gesetz - egal wie intensiv die UNBRK in das Betreuungsrecht hineininterpretiert wird und egal wie kompliziert die Betreuerverbände aus Stellvertretung eine anderslautende Wissenschaft machen.

Gegenwärtig wird das Betreuungsrecht von den Justizministern aber völlig ohne Anspruchsniveau interpretiert, „die persönliche Ausrichtung einer rechtlichen Betreuung bringt das Problem der Formulierung allgemeingültiger Indikatoren ihrer Qualität mit sich“ (2018). Für die Justizminister stellen demnach weder § 1901 BGB noch die UNBRK allgemeingültige Kriterien der Betreuungsqualität zur Verfügung.

Wenn es den Justizministern beim Thema „Qualität der Betreuung“ wenigstens um das ökonomisch unmögliche Mini-Max-Prinzip ginge, also mit sinkendem Einsatz steigende Leistungen zu erzeugen. Dann würde dem Interesse an Kostensenkung wenigstens ein Interesse an Qualitätssteigerung gegenüber stehen.

Die aktuellste Finte der Justizminister macht die Professionalisierungsbestrebungen der Berufsbetreuer für die abnehmende Bereitschaft zur ehrenamtlichen Betreuung und zur kostenlosen Bevollmächtigung verantwortlich: „Bei der Forderung nach einer Professionalisierung sind auch immer die hiervon ausgehenden Auswirkungen auf die Übernahme von ehrenamtlichen Betreuungen oder auf die Ausübung einer Vorsorgevollmacht in die Überlegungen einzubeziehen“ (2018).

Die „Qualität der ehrenamtlichen Betreuung“ steigt für die Justizminister mit deren Beitrag zur Kostensenkung im Betreuungswesen. Als scheinbar einzig wirkungsvollen Vorschlag zur massiven Qualitätssteigerung im Betreuungswesen könnte den Justizministern nur vorgeschlagen werden: Berufliche und ehrenamtliche Betreuer verzichten völlig auf Vergütung und Aufwandsersatz.

### These 3: Die aktuelle ISG-Studie deutet Qualitätsprobleme der ehrenamtlichen Betreuung an

Die ISG-Studie liefert einige Daten, die Anlass zur Frage geben: „Was wollen wir eigentlich mit der ehrenamtlichen Betreuung, wofür steht sie?“

Bemerkenswert ist zunächst, dass bei den nicht beruflichen Betreuern die 8 % ehrenamtlichen Fremdbetreuer immerhin 18 % der unentgeltlichen Betreuungen führen. Durchschnittlich sind die Ehrenamtlichen für 2,5 Betreuungen bestellt, die Familienbetreuer dagegen für eine Betreuung. Mehr als jeder zweite ehrenamtliche Betreuer führt mehr als eine Betreuung, 15% sogar mehr als sechs Betreuungen. Diese Mehrfachbetreuer können außergewöhnlich Engagierte sein, oder befinden sich in der „Durchlauferhitzer“-Phase bis zur vergütungsfähigen Berufsbetreuungszahl. Diese semiprofessionellen Ehrenamtlichen betreuen ohne nachgewiesene Berufsqualifikation, ohne unternehmerisches Risiko und ohne verpflichtende Anbindung an einen Betreuungsverein.

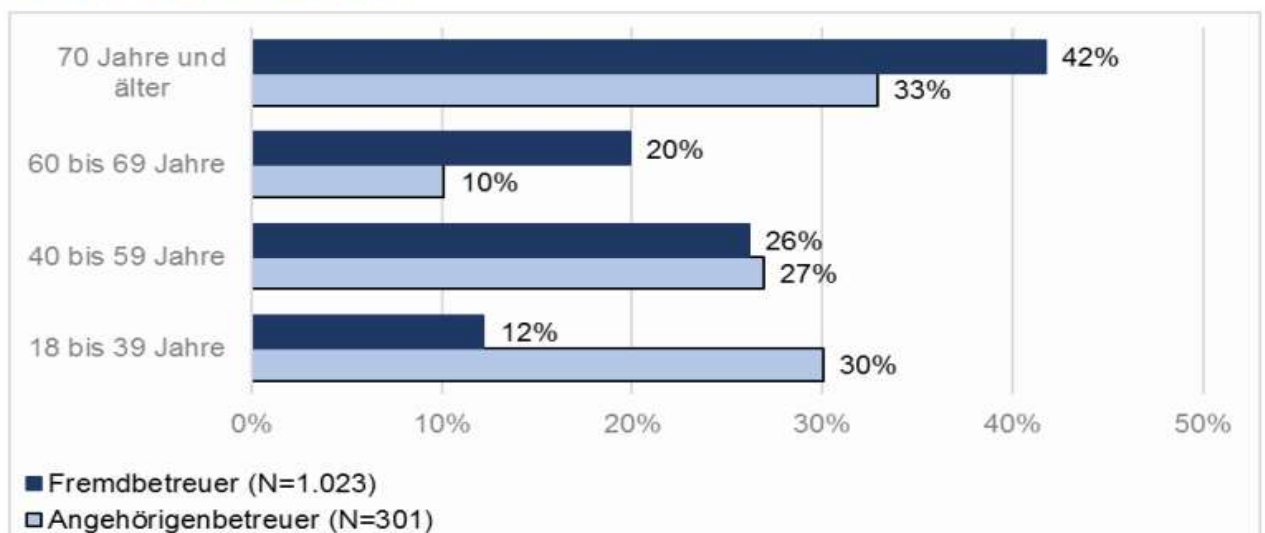
**Schätzmodell zur Zahl der Betreuer in Deutschland**

Art der Betreuungsführung	Betreuer		Betreuungen		
	Anzahl	Anteil	Durchschnitt	Anzahl	Anteil
<b>Insgesamt</b>	<b>602.000</b>		2,1	<b>1.248.900</b> <sup>4)</sup>	100%
Berufsbetreuer	16.100	100%	37,0	590.100	<b>47,2%</b> <sup>1)</sup>
selbstständig	13.100	<b>81,3%</b> <sup>1)</sup>	<b>38,0</b> <sup>2)</sup>	497.800	39,9%
Vereinsbetreuer	2.800	<b>17,5%</b> <sup>1)</sup>	<b>32,0</b> <sup>2)</sup>	89.600	7,2%
Behördenbetreuer	200	<b>1,2%</b> <sup>1)</sup>	32,0	6.400	0,5%
Ehrenamtliche	585.900	100%	1,1	658.800	<b>52,8%</b> <sup>1)</sup>
Angehörige	537.300	<b>91,7%</b> <sup>1)</sup>	<b>1,0</b> <sup>3)</sup>	537.300	43,0%
Fremdbetreuer*	48.600	<b>8,3%</b> <sup>1)</sup>	<b>2,5</b> <sup>3)</sup>	121.500	9,7%

\* Ehrenamtliche Fremdbetreuer mit bis zu 10 Betreuten

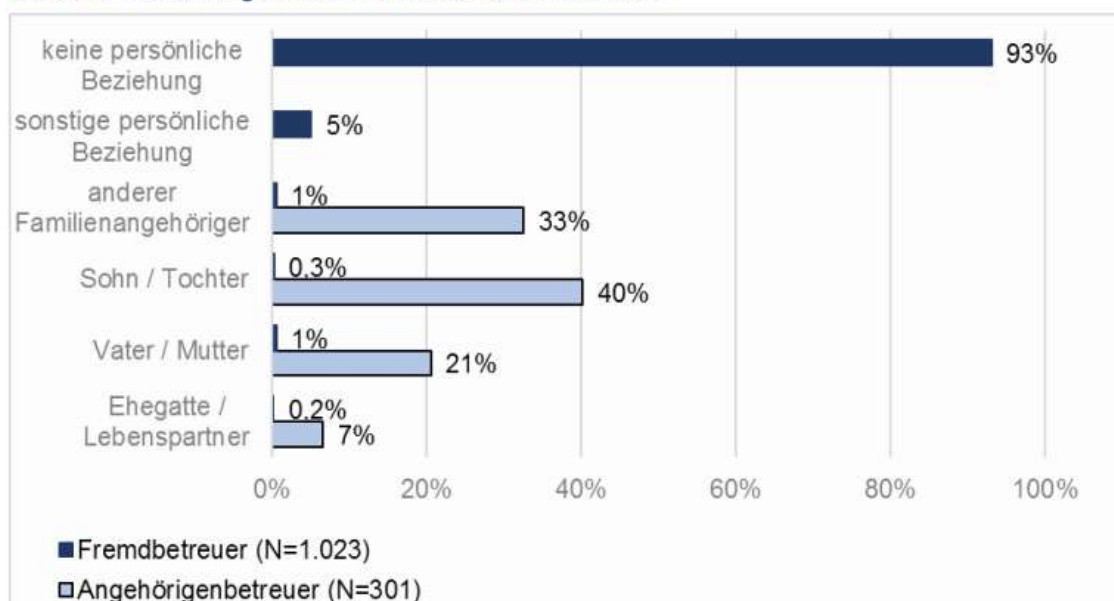
Die ehrenamtlichen Betreuer werden zu 42 % für Betreute bestellt, die 70 Jahre und älter sind. Diese Betreutengruppe findet sich nur bei 33 % der verwandten Betreuer. Demenz, Medikation und Unterbringung sind bei den Ehrenamtlichen erwartungsgemäß häufiger betreuungsrechtliche Entscheidungsthemen, als bei den Angehörigenbetreuern. Die Tatsache, dass kaum ein ehrenamtlicher Betreuer vor der Betreuerbestellung eine persönliche Beziehung zum Betreuten hatte, wäre hierbei gesondert zu bewerten. Im Zusammenspiel mit den hier vermehrt erwartbaren Entscheidungen zu den §§ 1904, 1906 BGB dürften jedenfalls verpflichtende Begleitung, Supervision und Reflexion wichtige Elemente der Qualitätssicherung darstellen. Damit wird erneut eine möglicherweise bedeutsame Rolle der Betreuungsvereine bei der ehrenamtlichen Betreuungsqualität deutlich.

**Abb. 35: Alter der Betreuten**



Quelle: Befragung von ehrenamtlichen Betreuern, ISG 2016

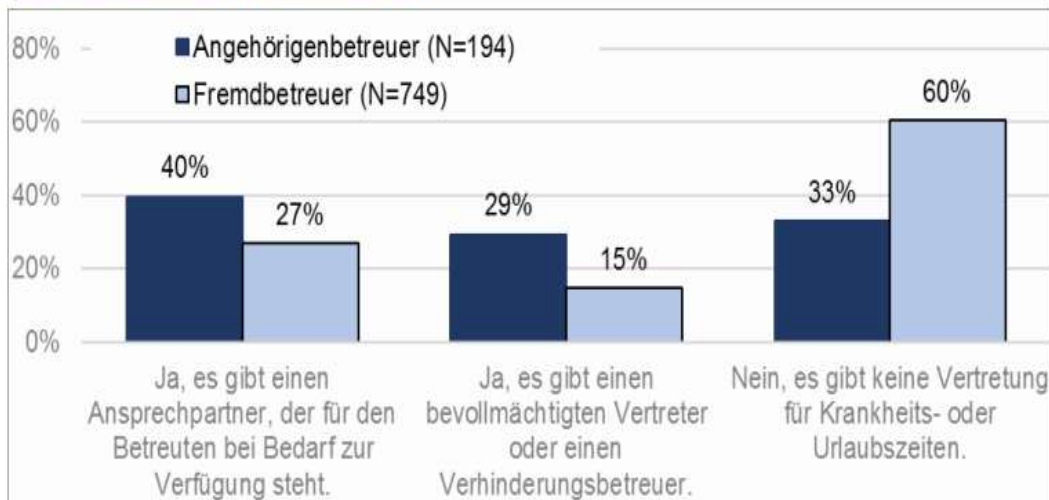
**Abb. 36: Beziehung zwischen Betreuer und Betreutem**



Quelle: Befragung von ehrenamtlichen Betreuern, ISG 2016

„Nein, es gibt keine Vertretung für Krankheits- oder Urlaubszeiten“, bestätigen 60 % der ehrenamtlichen Betreuer. Das Problem der fehlenden Vertretung im Urlaubs- oder Krankheitsfall ist zwar auch von Berufsbetreuern bekannt, zunehmend wird das aber über Bürogemeinschaften geregelt. Auf solche Strukturen können die ehrenamtlichen Betreuer nicht zurückgreifen, Die ISG-Studie gibt zwar keine Hinweise darauf, ob vielleicht doch Betreuungsvereine als Backup-Struktur zur Verfügung stehen. Die fehlende Vertretung wiegt als Qualitätsproblem aber umso schwerer, als die echten Ehrenamtlichen häufig für mehrere Betreuungen bestellt sind.

**Abb. 112: Vertretung bei Verhinderung**



Quelle: Befragung von ehrenamtlichen Betreuern, ISG 2016



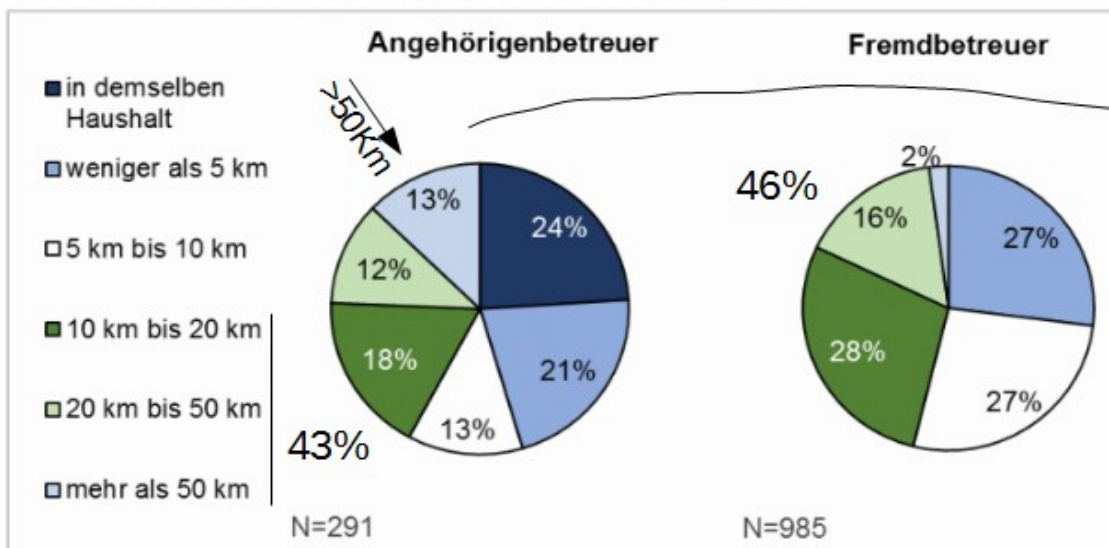
Häufigkeit und Intensität des Kontaktes zwischen Betreutem und Betreuer ist auch für die ISG-Studie ein wichtiges Qualitätsmerkmal der Betreuung. Die Vorstellung, dass Familienbetreuer leichter als Ehrenamtliche in Kontakt mit den Betreuten kommen, bestätigt die ISG-Studie aber nicht.

Beide Betreuergruppen sehen zwar zu 77 % bzw. 79 % keine Schwierigkeiten, den Betreuten aufzusuchen. Allerdings gibt immerhin jeder vierte verwandte Betreuer (25 %) an, 20 Kilometer und mehr vom Betreuten entfernt zu wohnen. Ehrenamtliche wohnen dagegen nur zu 18 % in dieser Entfernung vom Betreuten.

Entsprechend berichten mit 13 % eher die verwandten Betreuer über Schwierigkeiten, ihren Betreuten persönlich aufzusuchen, als die ehrenamtlichen Betreuer (5%).

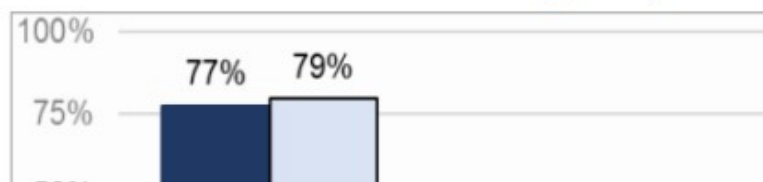
Die ISG-Studie deutet damit an, dass Verwandtschaft und Betreutenentfernung als Qualitätsmerkmale gesondert gewürdigt werden sollten.

Abb. 40: Betreute nach Entfernung zum Wohnort des Betreuers



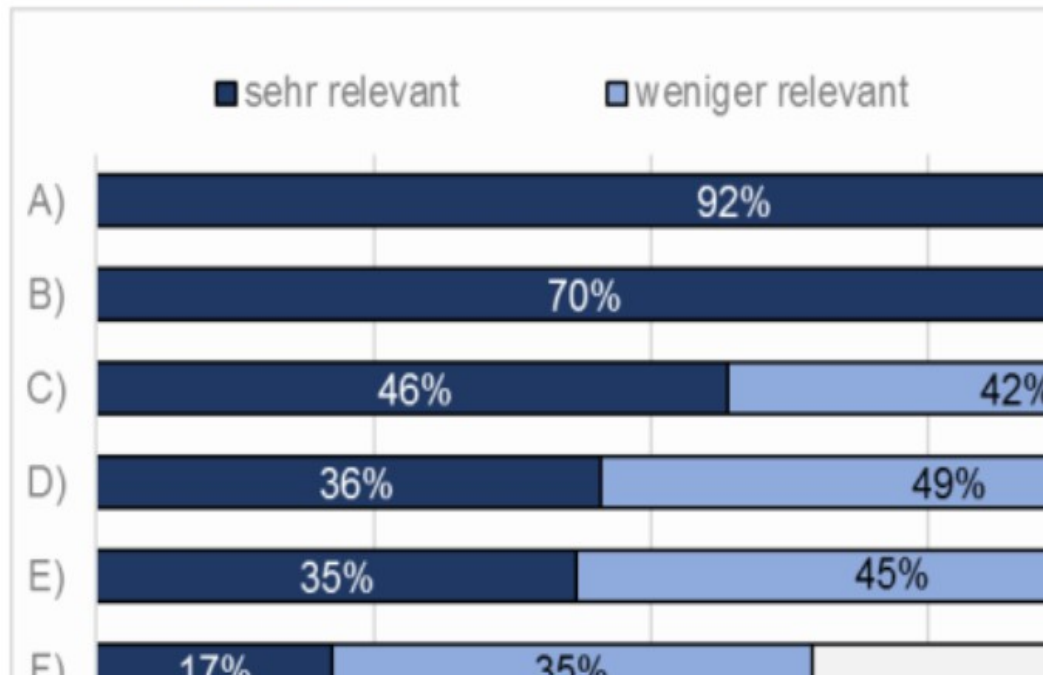
Quelle: Befragung von ehrenamtlichen Betreuern, ISG 2016

Abb. 113: Haben die Betreuer Schwierigkeiten, ihren Be



Wie gezeigt, halten die Justizminister eine rechtliche Betreuung grundsätzlich für so einfach, dass es keiner Berufsbetreuung bedarf. Demgegenüber beurteilen die befragten Betreuungsrichter der ISG-Studie rechtliche Betreuungen überwiegend (70 % der Mehrfachnennungen) als zu aufwendig für eine nichtberufliche Führung.

**Abb. 42: Warum nicht noch mehr Betreuungen ehrenamtlich geleitet von Richtern**



Bei den Betreuungsbehörden wird der zu hohe Aufwand gar von 94 % und bei den Betreuungsvereinen von 86 % der Nennungen als Grund gegen die Bestellung eines verwandten oder ehrenamtlichen Betreuers angeführt. Wenn sich die Einschätzungen zwischen den Justizministerien und der betreuungsrechtlichen Praxis derart unterscheiden, sind Ungereimtheiten der kommenden Betreuungsrechtsreformen und damit weitere echte Qualitätsprobleme zu erwarten.

Wenn sich die Einschätzungen zwischen den Justizministerien und der betreuungsrechtlichen Praxis derart unterscheiden, sind Ungereimtheiten der kommenden Betreuungsrechtsreformen und damit weitere echte Qualitätsprobleme zu erwarten.

Zynisch könnte man schlussfolgern: Da die ehrenamtliche Betreuung der Politik eh schon als Auslaufmodell gilt, erübrigt sich die Frage nach der Qualität in der ehrenamtlichen Betreuung vielleicht auch bald von selbst. Man sollte bis dahin nur darauf achten, vielleicht doch eher von einem Berufsbetreuer betreut zu werden.