



**Justizministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Entwurf eines

**Aktionsplans zur Stärkung des
selbstbestimmten Lebens,
zur Qualitätssicherung der rechtlichen
Betreuung sowie
zur Vermeidung unnötiger Betreuungen**



I. Einführung

Die rechtliche Betreuung von Menschen mit einer psychischen Erkrankung oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung hat vor über 20 Jahren das damalige Entmündigungsrecht abgelöst, um einerseits das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu wahren und andererseits die rechtliche Unterstützung zu bieten, die hilfebedürftige Menschen bei der Regelung ihrer Angelegenheiten benötigen. Mit der Einführung des Betreuungsrechts ist insofern ein wichtiger Schritt hin zu einem selbstbestimmten Leben betreuungsbedürftiger Menschen unternommen worden.

Seit Inkrafttreten des Betreuungsrechts am 01.01.1992 ist jedoch eine Entwicklung eingetreten, die zunehmend Handlungsbedarf auslöst:

- Die Anzahl der gerichtlichen Betreuungsverfahren hat sich in Nordrhein-Westfalen inzwischen fast verdreifacht und betrug Ende des Jahres 2012 308.995 (1992: 122.117 Verfahren). Die aus den Verfahrenszahlen ablesbare Zunahme des Betreuungsbedarfs hat gesamtgesellschaftliche und soziale Ursachen. Neben dem demographischen Wandel sind z. B. die Vereinzelung von Menschen, der Wegfall familiärer Strukturen sowie die zunehmende Verbreitung psychischer Krankheiten und Suchterkrankungen als Gründe zu nennen. Daneben benötigen Menschen aller Altersklassen mitunter Hilfe, um sich in dem komplexer werdenden Wirtschafts- und Geschäftsleben sowie in unserer komplizierten Rechtsordnung zurecht zu finden.
- Mit der ständigen Zunahme der Betreuungsverfahren ist ein gewaltiger Kostenanstieg zu verzeichnen. So belaufen sich die Ausgaben in dem einschlägigen Haushaltstitel für das Jahr 2013 voraussichtlich auf 218,1 Mio. EUR (1992: 1,3 Mio. EUR). Hinzu kommen noch die an anderer Haushaltsstelle erfassten Sachverständigenkosten für medizinische Gutachten, die für das Jahr 2013 voraussichtlich 14,8 Mio. EUR betragen werden. Von besonderer Bedeutung sind die Ausgaben für die Vergütung von Berufs- oder Vereinsbetreuern, die im Falle mittelloser betreuungsbedürftiger Personen von der Staatskasse zu tragen sind. Sie werden für das Jahr 2013 voraussichtlich auf 183,4 Mio. EUR anwachsen und machen mithin mehr als 75 % der Gesamtkosten aus.

Der stetige Anstieg der Betreuungsverfahren erweist sich aus rechtlicher Sicht als problematisch:

Gem. § 1896 Abs. 2 S. 2 BGB darf eine rechtliche Betreuung nur angeordnet werden, wenn dies unumgänglich ist, weil der Unterstützungsbedarf nicht durch andere Hilfen aufgefangen werden kann. Eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich ferner aus der UN-Behindertenrechtskonvention, die in Deutschland umzusetzen ist. In ih-

rem Zentrum steht das Recht auf Selbstbestimmung für alle Menschen mit einer Behinderung, unabhängig von deren Art oder Schwere, das gegebenenfalls unter Nutzung erforderlicher Assistenz gewährleistet werden muss. Die UN-Behindertenrechtskonvention stellt hohe Anforderungen an Unterstützungsleistungen und verlangt, dass hierbei größtmögliche Transparenz bei der Wahrnehmung von Rechten der Betroffenen und größtmöglicher Schutz ihrer Interessen zu gewährleisten ist. Die Hilfeleistung soll die Betroffenen in die Lage versetzen, selbstbestimmt und eigenständig ihre Entscheidungen zu treffen. Nur soweit die Betroffenen hierzu nicht mehr in der Lage sind, sind Entscheidungen durch rechtliche Stellvertreter, d.h. den Betreuer möglich.

In finanzieller Hinsicht gebietet die UN-Behindertenrechtskonvention zudem, dass die für die Belange von Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehenden Mittel bestmöglich und effektiv zur Umsetzung der Inklusion eingesetzt werden. Auch in Anbetracht dessen ist es nicht vertretbar, immer mehr Mittel für die rechtliche Betreuung aufzuwenden, wenn gleichzeitig durch eine Stärkung anderer Hilfesysteme ein weitgehend selbstbestimmtes Leben für die Betroffenen zu erreichen wäre.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bereits den Aktionsplan „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“ entwickelt, in dem auch Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Betreuungsrechts angelegt sind. Daneben stellt der Entwurf des Aktionsplans „Betreuungsvermeidung“ einen weiteren Baustein dar, mit dem auf den bestehenden Handlungsbedarf im Betreuungswesen reagiert werden soll.

Die in der Entwurfsfassung enthaltenen Vorschläge zeigen die Richtung auf, die die Landesregierung im Betreuungsrecht einschlagen will:

- Betreuungen sollen soweit wie möglich vermieden werden, um die eigene Entscheidungsfreiheit zu stärken. Dies kann z.B. durch Vorsorgevollmachten oder durch die Nutzung anderer Hilfesysteme geschehen.
- In den Fällen, in denen rechtliche Betreuungen dennoch unerlässlich sind, sollen bevorzugt ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer bestellt werden. Denn ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement hat gegenüber beruflich geführten Betreuungen eine besondere Qualität durch die persönliche Zuwendung gegenüber dem Betroffenen.
- In einem dritten Schritt soll geprüft werden, welche Veränderungen im Betreuungsverfahrensrecht zur Kostenreduzierung führen können, um die vorhandenen Mittel bestmöglich zum Wohle der Betroffenen einzusetzen.

Die diesbezüglich bestehenden Steuerungsmöglichkeiten unterliegen allerdings aus folgenden Gründen Einschränkungen:

- Die Errichtung einer Vorsorgevollmacht stellt eine privatautonome Entscheidung der Bürger dar, die frei und selbstbestimmt entscheiden, ob, in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt sie entsprechende Vorsorge in ihrem Leben treffen.
- Über die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung und die zu bestellende Person des Betreuers entscheidet in jedem Einzelfall das zuständige Betreuungsgericht in Ausübung seiner richterlichen Unabhängigkeit, Art. 97 Grundgesetz.
- Die örtlich zuständigen Betreuungsbehörden werden mit ihren Ermittlungen zum Betreuungsbedarf und ihrem Betreuervorschlag im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts tätig, Art. 28 Grundgesetz, Art. 78 Landesverfassung NRW.
- Um bürgerschaftliches Engagement wird inzwischen in vielen gesellschaftlichen Bereichen geworben. Die Gewinnung bereitwilliger Bürger für das Betreuungswesen ist im Vergleich zu anderen Ehrenämtern erschwert, weil die Betreuung ein längerfristiges Engagement erfordert, die Betreuer mit Lebenssituationen in Berührung geraten, die durch alters- oder krankheitsbedingte Einschränkungen der Betroffenen geprägt sind, und ihre Tätigkeit oftmals die Erledigung von Behördengängen oder das Führen von Korrespondenz umfasst. Deshalb wird die ehrenamtliche Betreuung in der öffentlichen Wahrnehmung weniger attraktiv empfunden als andere Formen bürgerschaftlichen Engagements.

II. Kooperation mit den Beteiligten des Betreuungswesens

Die Landesregierung wird die im vorliegenden Papier enthaltenen Handlungsvorschläge zur Verbesserung des Betreuungswesens nicht allein umsetzen können. Vielmehr ist - über die unterbreiteten Vorschläge hinaus - eine breit angelegte öffentliche Diskussion über die Möglichkeiten der Verbesserung des Betreuungswesens in Nordrhein-Westfalen erforderlich, die eine Vielzahl von Akteuren einbeziehen muss.

Angesichts des Umstandes, dass der Anstieg rechtlicher Betreuungen im Wesentlichen gesamtgesellschaftliche Ursachen hat, ist es gleichermaßen geboten, die Problematik gesamtgesellschaftlich anzugehen. Die insofern im Weiteren notwendige Einbeziehung der Betroffenen und aller weiteren Akteure des Betreuungswesens entspricht den in Art. 4 Abs. 3 enthaltenen Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention und ist für die Umsetzung dieses Vorhabens elementar wichtig.

Auf Landesebene wird ein intensiver Austausch mit allen Akteuren angestrebt, wie z.B. den Selbsthilfeorganisationen, der Landesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege, der überörtlichen Arbeitsgemeinschaft im Betreuungswesen, den kommunalen Spitzenverbänden, den Betreuungsbehörden, den Betreuungsgerichten sowie den Kooperationspartnern bei den Sozialversicherungsträgern, die für die vor Ort bereits vielfach bestehenden Hilfesysteme verantwortlich sind.

Der angestrebte Meinungsaustausch zwischen der Landesregierung und den Beteiligten soll auf der Grundlage des Aktionsplanentwurfs erfolgen und dessen Weiterentwicklung fördern.

III. Maßnahmen zur Betreuungsvermeidung und zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung

Der Koalitionsvertrag 2012 - 2017 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen trifft in den Zeilen 7131 bis 7138 zum Betreuungsrecht folgende Aussagen:

"Wir werden uns dafür einsetzen, dass eine rechtliche Betreuung nur dann eingerichtet wird, wenn dies zum Wohle der betroffenen Menschen erforderlich ist. Wir werden dafür eintreten, dass rechtliche Betreuungen vermieden werden, sofern andere Hilfen zur Verfügung stehen, und dementsprechende Strukturverbesserungen anstreben. Das Bewusstsein der Gesellschaft für ein im Interesse aller liegendes eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben wollen wir durch die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung, des Einsatzes von Vorsorgevollmachten und der Betreuungsvereine schärfen."

Der Entwurf des Aktionsplans „Betreuungsvermeidung“ stellt verschiedene Maßnahmen und Aktivitäten zusammen, die der Erreichung der Zielvorgaben des Koalitionsvertrages dienen und zugleich positive Effekte auf den Haushalt bewirken können.

1) Handlungsansätze zur Betreuungsvermeidung

a) Schaffung einer gesetzlichen Vertretungsmacht für Ehegatten

Beim Bestehen einer gesetzlichen Vertretungsmacht unter Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern würde für den handlungsunfähigen Partner der Betreuungsbedarf entfallen.

Der Gesetzentwurf zum 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz (BT-Drs. 15/2494) sah ursprünglich die Schaffung einer eingeschränkten vermögensrechtlichen Vertretungsmacht für Eheleute und eine Vertretungsmacht in gesundheitlichen Fragen für Ehegatten, Eltern und volljährige Kinder vor, §§ 1358, 1358a, 1618b BGB-E. Letztlich wurde der Gesetzentwurf in diesem Punkt nicht weiter verfolgt.

aa) Zum Gesetzgebungsverfahren

Der Gesetzentwurf ging auf eine Bundesratsinitiative zurück, die unter Federführung von Nordrhein-Westfalen erfolgte. Der Aspekt der gesetzlichen Vertretungsmacht für Ehegatten und nahe Angehörige stieß sowohl bei der Bundesregierung (so in der ablehnenden Gegenäußerung, BT-Drs. 15/294, S. 46 f.) als auch bei den Bundestagsfraktionen (Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 16.02.2005 - BT-Drs. 15/4874) auf Kritik.

bb) Zur Kritik an der gesetzlichen Vertretungsmacht

Ein "Wiederbeleben" der gesetzlichen Vertretungsmacht erscheint gleichwohl weiterhin erwägenswert. Im Einzelnen:

(1) Missbrauchsgefahr

Es ist nicht ersichtlich, dass die Missbrauchsgefahren größer sind als bei der Errichtung einer Vorsorgevollmacht. Ein Vorsorgebevollmächtigter unterliegt ebenso wenig einer staatlichen Kontrolle wie ein gesetzlich Vertretungsberechtigter. Selbst bei gerichtlich bestellten Betreuern sind Missbrauchsgefahren nicht ausgeschlossen, was insbesondere für nahe Angehörige gilt, wenn sie innerhalb der Vermögensverwaltung regelmäßig von der Rechnungslegungspflicht befreit werden. Der Missbrauch von Vertretungsmacht ist ein allgemeines Problem und Risiko, das sich bei jeder Form der Vertretung stellt.

(2) Fehlende Maßgaben zur Ausübung der Vertretungsmacht

Der Fremdbestimmungsgefahr, die zu befürchten sei, weil Regelungen dazu fehlen würden, wie der Vertretungsberechtigte inhaltlich mit seiner Vollmacht umzugehen habe, kann auf einfache Weise begegnet werden. Der gesetzlichen Vertretungsmacht kann in Anlehnung an § 1901 Abs. 2, 3 BGB die Maßgabe beigegeben werden, dass sie zum Wohl des Vertretenen und unter Berücksichtigung seiner Wünsche auszuüben ist.

(3) Konkurrenz zur Vorsorgevollmacht

Ein echtes Konkurrenzverhältnis zur Vorsorgevollmacht ist nicht zu erkennen. Eine gesetzliche Vertretungsmacht sollte gem. § 1358 BGB-E nur beim Fehlen eines Bevollmächtigten greifen. Richtigerweise wird man die gesetzliche Vertretungsmacht daher als zusätzliches Hilfsmittel begreifen müssen, solange in der Bevölkerung noch kein ausreichendes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Vorsorgevollmachten besteht. Zwar nimmt die Anzahl der Vorsorgevollmachten deutlich zu (zuletzt 2,2 Mio. registrierte Vorsorgevollmachten), indes ist dieses Institut angesichts der demogra-

phischen Entwicklung noch nicht ausreichend verbreitet. Hinzu kommt, dass gerade in der jüngeren Generation das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Vorsorgevollmacht fehlt, es aber gleichwohl z.B. durch schwere Unfälle zu Situationen kommen kann, in denen der eine Partner die Betreuung durch den anderen benötigt.

(4) Effizienz gesetzlicher Vertretungstatbestände

In den noch vorhandenen Ehe- oder Familienstrukturen kann die gesetzliche Vertretungsmacht eine sinnvolle Ergänzung zur Vorsorgevollmacht darstellen. Selbst wenn 13 bis 16 % (Anteil der verheirateten/verpartnerten Betreuten) der Betreuungen entfielen, wäre ein erheblicher Nutzen erzielbar. Ob der Nutzen der gesetzlichen Vertretungsmacht allerdings allein nach dem Anteil verheirateter/verpartnerter Betreuer zu bestimmen ist, unterliegt Zweifeln, weil er jedenfalls potenziell auch bei allen Ehegatten/Lebenspartnern eintreten kann, die über keine Vorsorgevollmacht verfügen.

(5) Komplexität der Regelungen von §§ 1358, 1358a, 1618b BGB-E

Einzuräumen ist, dass die seinerzeit entworfenen Normen sehr sperrig und kompliziert ausgefallen waren. In dem Bestreben, einen Missbrauch der Vertretungsmacht möglichst schon im Vorfeld zu vermeiden, sind letztlich Vorschriften entstanden, die den Bedürfnissen der rechtlichen Praxis kaum gerecht wurden. Der ursprünglich verfolgte Zweck, auf unbürokratische Weise die nötigsten Dinge ohne Betreuer regeln zu können, schlug dadurch fehl.

Es bedarf einer einfachen und besser handhabbaren Regelung, wie sie inzwischen in der Schweiz und in Österreich besteht. Allerdings erfordert eine solche Vorschrift den gesetzgeberischen Mut, auch ein gewisses Risiko von Missbrauchsfällen, wie sie bei jeder Form der Vertretungsmacht auftreten können, in Kauf zu nehmen.

cc) Bewertung

Für eine neue Gesetzesinitiative kommt es entscheidend auf den politischen Willen an, eine einfache und gut handhabbare Regelung zur gesetzlichen Vertretungsmacht zu normieren. Dies ist bei §§ 1358, 1358a, 1618b BGB-E nicht gelungen, ist aber bei Modifizierungen hinsichtlich des Umfangs und der zeitlichen Geltungsdauer einer gesetzlichen Vertretungsmacht realisierbar.

b) Größere Verbreitung der Vorsorgevollmacht in der Bevölkerung durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit

Beim Bestehen einer Vorsorgevollmacht entfällt gem. § 1896 Abs. 2 S. 2 1. Fall BGB das rechtliche Bedürfnis für eine Betreuung, da der Vollmachtgeber bereits durch

privatautonome Regelung einer anderen Person rechtliche Vertretungsmacht eingeräumt hat. Die Vorsorgevollmacht dient der Wahrung des Selbstbestimmungsrechts im weitestmöglichen Umfang, denn die vollmachtgebende Person legt für den Fall späterer Hilfebedürftigkeit eigenständig und vorausschauend fest, welche Person ihres Vertrauens sich dann um ihre Angelegenheiten kümmern soll. Einer staatlich organisierten Rechtsfürsorge - wie sie durch die Betreuung gewährleistet ist - bedarf es infolge dessen nicht mehr.

Immer mehr Bürgerinnen und Bürger machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Nach Angaben des Zentralregisters der Bundesnotarkammer sind zum Stichtag 31.12.2013 deutlich mehr als 2,2 Mio. Vorsorgevollmachten von Bürgern registriert. Diese Zahl verdeutlicht zugleich, dass die Vorsorgevollmacht auch in Zukunft eine wichtige Alternative zur Betreuung darstellt und als solche genutzt werden sollte. Zur Förderung der Verbreitung der Vorsorgevollmacht in der Bevölkerung sind mithin ressortübergreifende und gesamtgesellschaftliche Anstrengungen zu unternehmen.

Besondere Wertschätzung verdient insofern die Arbeit der Betreuungsvereine und der Betreuungsbehörden, die den gesetzlichen Auftrag haben, die Bevölkerung über das Institut der Vorsorgevollmacht aufzuklären. Die ständig steigende Anzahl registrierter Vorsorgevollmachten belegt, dass sie dies engagiert betreiben und damit die Vorsorgevollmacht zunehmend in das gesellschaftliche Bewusstsein rücken. Dem bisher gezeigten Engagement der Betreuungsvereine und -behörden gebührt dabei insbesondere Anerkennung, weil das Werben für die Vorsorgevollmacht nur einen Teilausschnitt ihres gesamten Aufgabenbereichs darstellt, den sie in Zeiten begrenzter Ressourcen wahrzunehmen haben. Es stellt sich mithin die Frage, wie die schon eingetretenen positiven Effekte noch gesteigert werden können.

Auch die Sozialversicherungsträger, die Kranken- und Pflegekassen oder Sozialverbände können durch ein werbendes Engagement zu einer weiteren Verbreitung der Vorsorgevollmacht beitragen. Insoweit könnten die zuständigen Ressorts an die maßgeblichen Beteiligten ihres Zuständigkeitsbereichs herantreten, um sie für eine Zusammenarbeit bei der Information über die Vorsorgevollmacht zu gewinnen. Seitens des Justizministeriums könnte insofern fachliche Unterstützung geleistet werden.

Im Zuständigkeitsbereich des Justizministers sind folgende Aktivitäten zur Steigerung der Verbreitung der Vorsorgevollmacht geplant oder befinden sich bereits in der Umsetzung:

Um der Bedeutung des Betreuungsrechts Rechnung zu tragen, könnte eine wiederkehrende öffentlichkeitswirksame Veranstaltung seitens der Justiz organisiert werden. Im Jahr 2011 ist insofern der Tag des Betreuungsrechts von den Amtsgerichten ausgerichtet worden. Der Zuspruch der Bevölkerung war positiv. Die Wiederholung dieser Veranstaltung ist sinnvoll.

Daneben finden Informations- und Podiumsveranstaltungen der Gerichte und des Justizministeriums statt, die fortgesetzt werden sollen. Sie dienen dazu, die Vorzüge der Vorsorgevollmacht darzustellen und für ihre weitere Verbreitung zu werben. An solchen Veranstaltungen wirken oftmals auch weitere Akteure, wie z.B. die bezirksansässigen Notare mit.

Das Justizministerium gibt ferner Informationsmaterial zur Vorsorgevollmacht und Betreuung heraus. Umfangreiche Informationen beinhaltet eine Informationsbroschüre, in der sich auch ein Vordruck zur Erstellung einer Vorsorgevollmacht befindet. Ein kürzer gefasster Informationsflyer wird ferner in fremdsprachigen Ausführungen vorgehalten. Zudem werden Informationen auch über den Internetauftritt www.betreuung.nrw.de zur Verfügung gestellt.

Über dieses Informationsmaterial hinaus erscheint es künftig sinnvoll, für Veröffentlichungen des Justizministers in gängigen kostenlosen Zeitschriften (Apothekenumschau, Mitgliederzeitschriften von Krankenkassen) zu sorgen. Hierdurch könnte eine noch größere Breitenwirkung erzielt werden, da auf diese Weise Bürger erreicht werden können, die sich mit der Thematik bislang noch nicht befasst haben.

Zudem erfolgt einmal monatlich ein Telefonchat für Bürger, um sich über Vorsorgevollmacht und Betreuungsrecht zu informieren. Hier können sich interessierte Bürger an Betreuungsrichter und Mitarbeiter des Justizministeriums mit Fragen wenden. Die Termine der Bürgersprechstunde werden regelmäßig über die gängigen Tageszeitungen bekannt gegeben.

c) Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote

Das Betreuungsrecht geht von dem Grundsatz aus, dass eine rechtliche Betreuung nur als ultima ratio von den Gerichten angeordnet wird. Das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen soll im Einklang mit den Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention soweit wie möglich beachtet und erhalten werden. Um den individuellen Hilfebedarf ohne übermäßige Beeinträchtigung der Rechtsposition der Hilfebedürftigen in jedem Einzelfall aufzufangen, sind alle niederschwelligeren Unterstützungsmöglichkeiten zu prüfen und auszuschöpfen, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen für diese Hilfen erfüllt sind. Als andere Hilfen kommen z.B. Ansprüche auf Beratung nach § 14 SGB I oder § 11 SGB XII, die in § 16a SGB II enthaltenen kommunalen Eingliederungsleistungen (Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung), Leistungen im Rahmen der Gesundheitshilfen nach dem SGB V bzw. dem ÖGDG NW sowie die im SGB XII geregelte Eingliederungshilfe und die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII in Betracht, soweit diese nach den gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen und sie den jeweiligen Unterstützungsbedarf der Betroffenen allein oder im Zusammenwirken mit weiteren Hilfen abzudecken vermögen. Hierbei können auch die durch die Kommunen aufgrund von § 71 SGB XII vorgehal-

tenen Angebote der Altenhilfe berücksichtigt werden. Die in verschiedenen Regelungsbereichen bereits vorhandenen Hilfsmöglichkeiten sollen im Vorfeld einer Betreuungsanordnung soweit möglich zusammengeführt und koordiniert werden, um im Einzelfall ein umfassendes Angebot an sonstigen Hilfen zu unterbreiten. Zur Bündelung und Koordinierung verschiedener Hilfeleistungen könnten bereits vorhandene Strukturen genutzt werden, wie sie etwa in Form der Servicestellen der Rehabilitationsträger gem. § 23 SGB IX oder der Pflegestützpunkte gem. § 92c SGB XI bestehen. Die gesetzlich verankerten Planungspflichten, wie z.B. in § 10 SGB IX (Teilha-beplan), § 58 SGB XII (Gesamtplan), § 15 SGB II (Eingliederungsvereinbarung) oder in § 7a SGB XI (individueller Versorgungsplan) bieten eine gute Grundlage für eine gemeinsame Planung der Hilfen.

Für die Zukunft gilt es mithin, die betroffenen Menschen umfassend individuell zu beraten und auf sämtliche Leistungen und Angebote hinzuweisen. Hilfebedürftige Menschen sind mit der Inanspruchnahme ihnen zustehender Ansprüche oftmals überfordert, weil sie die in verschiedenen Leistungssystemen angesiedelten Hilfen nicht überschauen können. Eine Betreuung soll gerichtlich erst angeordnet werden, wenn nach intensiver Prüfung der individuelle Hilfebedarf mit sämtlichen anderen Unterstützungsmöglichkeiten, deren Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, nicht aufgefangen werden kann.

Eine besondere Bedeutung wird daher künftig der Betreuungsbehörde aufgrund des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde, das am 1. Juli 2014 in Kraft tritt, zukommen. Danach soll die Betreuungsbehörde in jedem Einzelfall die Betroffenen auf die bestehenden alternativen Hilfen hinweisen und mit den Behörden, die Angebote für die Betroffenen vorhalten, zusammenarbeiten.

Um der Zielsetzung des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde gerecht zu werden, sind bei der Arbeit der örtlichen Betreuungsbehörden folgende Schwerpunkte von besonderer Bedeutung:

- Erstellung eines obligatorischen Sozialberichts,
- Erarbeitung eines individuellen Hilfeplans für die Betroffenen vor der Bestellung eines Betreuers,
- Zusammenarbeit der Betreuungsbehörden mit den anderen Behörden vor Ort, insbesondere mit den Sozialleistungsträgern sowie
- Netzwerktätigkeit mit den Anbietern anderer alternativer Hilfsangebote auch aus dem außerbehördlichen Bereich.

Das Gesetz zur Stärkung der Betreuungsbehörden führt zwar den obligatorischen Sozialbericht ein, beinhaltet jedoch für seine Abfassung keine inhaltlichen Vorgaben. Daher könnte eine Checkliste für die Erstellung der Sozialberichte eine sinnvolle Hilfestellung und Erleichterung sein, mit der andere Hilfsmöglichkeiten, z.B. Leistungen und Beratungsangebote der Sozialhilfeträger, der Sozialversicherungsträger, Bera-

tungen durch Bürgerbüros der Kommunen, allgemeine Hilfestellungen bei Behördenangelegenheiten sowie beispielsweise Angebote der Wohlfahrtsverbände oder Kirchen katalogartig im jeweiligen Einzelfall geprüft werden, bevor die Notwendigkeit einer Betreuung festgestellt wird. Ausdrücklich sieht das zum 01.07.2014 in Kraft tretende Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde nunmehr eine Vermittlungsfunktion der Betreuungsbehörde in Richtung der Sozialleistungsträger vor. Wie diese Vermittlung in der Praxis tatsächlich effizient umgesetzt werden soll, ist bislang unklar. Es bedarf einer öffentlichen Diskussion, wie die vorgelagerte engere Zusammenarbeit zwischen Betreuungsbehörden und Sozialleistungsträgern künftig ablaufen soll.

Durch die Einrichtung einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe könnte den kommunalen Betreuungsbehörden in vorgenannter Hinsicht Unterstützung hinsichtlich ihrer intensivierten Aufgabenstellung geleistet werden. An einer solchen Arbeitsgruppe sollten Vertreter der fachlich betroffenen Ressorts JM, MAIS, MIK, FM, MGEPA und MFKJKS sowie die sonstigen Akteure des Betreuungswesens und die Sozialleistungsträger mitwirken.

2. Handlungsansätze zur Ausweitung und Stärkung ehrenamtlich geführter Betreuungen

a) Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer

Bei einer ständig steigenden Zahl neu eingerichteter Betreuungen ist der Anteil der Erstbestellungen an Familienangehörigen seit 2002 permanent rückläufig. Ihr Anteil wird v.a. in den Großstädten beständig kleiner und liegt zum Teil schon unter 60%. Die gegenläufige Entwicklung von einerseits ständig steigenden Erstbestellungen und einem beständig sinkenden Anteil von Betreuungsübernahmen durch Angehörige macht es erforderlich, die Gewinnung, Unterstützung und Begleitung von ehrenamtlichen Betreuern auf den Prüfstand zu stellen.

aa) Öffentlichkeitsarbeit bzw. Werbeveranstaltungen

Zur Ausweitung und Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung ist im gleichen Maße eine ressortübergreifende Öffentlichkeitsarbeit und Zusammenarbeit mit allen Beteiligten des Betreuungswesens geboten, wie dies bereits für die weitere Verbreitung der Vorsorgevollmacht dargelegt wurde.

Das intensive Werben um bürgerschaftliches Engagement ist in diesem Bereich dauerhaft erforderlich, da - wie bereits geschildert - die verschiedenen Betätigungsfelder für ehrenamtliches Engagement in einem regen Wettbewerb miteinander stehen. Diese Wettbewerbssituation und der ohnehin zu beobachtende Rückgang ehrenamtlicher Betreuer bei den Erstbestellungen machen deutlich, dass ressortübergreifende

und gesamtgesellschaftliche Anstrengungen erforderlich sind, um Personen für die Übernahme einer ehrenamtlichen Betreuung zu gewinnen.

Als entsprechende Aktivitäten des Justizministeriums sind zu nennen:

Der Zuspruch zum Tag des Betreuungsrechts in 2011 hat gezeigt, dass das Informationsbedürfnis der Bevölkerung in dieser Hinsicht groß ist. Dies gilt nicht nur für die Verbreitung der Vorsorgevollmacht, sondern auch für Informationen zur Übernahme ehrenamtlicher Betreuungen. Es sollten daher mit logistischer Unterstützung des JM regelmäßige Informationsveranstaltungen nach diesem Vorbild durchgeführt werden. Kleinere Artikel zum Thema "Führung einer ehrenamtlichen Betreuung" könnten in regelmäßig erscheinenden Publikationen der Krankenkassen, der Apothekenumschau etc. für eine stärkere Breitenwirkung der Thematik sorgen.

Angesichts der Tatsache, dass die Anzahl familienangehöriger Betreuer stetig abnimmt, ist auch das Werben um Betreuer im Familienkreis durch Betreuungsbehörden, -gerichte und -vereine von besonderer Wichtigkeit und sollte intensiviert werden. Den in Betracht kommenden Angehörigen sollte verdeutlicht werden, dass die Übernahme einer Betreuung für einen Verwandten eine verantwortungsvolle und zugleich erfüllende Tätigkeit sein kann. Hierdurch wird hilfebedürftigen Angehörigen nämlich ein Leben ermöglicht, das sich an ihren zuvor geäußerten Wünschen und Vorstellungen orientiert und von ihnen vertrauten Personen organisiert wird. Die familieninterne Betreuung wird von den Betroffenen regelmäßig weniger als Fremdbestimmung empfunden und vermeidet zudem eine finanzielle Belastung von vermögenden Betroffenen. Auf diese Aspekte sollte in den Gesprächen mit Angehörigen hingewiesen werden und an ihre verwandtschaftliche Verbundenheit appelliert werden.

bb) Erstellung von Profilen verfügbarer ehrenamtlicher Betreuer

Ein Forschungsvorhaben „Strukturen der rechtlichen Betreuung in Baden-Württemberg und Chancen der Weiterentwicklung“ hat darüber hinaus gezeigt, dass der Informationsfluss zwischen den Betreuungsvereinen, Behörden und Betreuungsgerichten bezüglich der verfügbaren ehrenamtlichen Betreuer optimiert werden kann. So sind z.B. keine Listen von Ehrenamtlichen und ebenso wenig "Profile" zu ihrer Einsetzbarkeit bekannt. Dies dürfte auf Nordrhein-Westfalen ebenfalls zutreffen. Listen von ehrenamtlichen Betreuern mit individuellen Angaben zu ihrer Einsetzbarkeit sind bei den Betreuungsgerichten regelmäßig nicht vorhanden. Hier wären die Betreuungsvereine und -behörden vor allem gefordert, entsprechende Listen mit individuellen Angaben und Vorstellungen der Ehrenamtlichen zu erstellen.

Wird ein ehrenamtlicher Betreuer ausgewählt und gerichtlich bestellt, so bedarf es ferner des Informationsrückflusses an die Betreuungsvereine. Durch die umgehende Unterrichtung von der Bestellung wird gewährleistet, dass die Betreuungsvereine die

ehrenamtlichen Betreuer nach ihrer Bestellung zeitnah kontaktieren können, um ihnen Begleitung und Unterstützung bei der Führung der Betreuung anzubieten.

b) Erhaltung des ehrenamtlichen Engagements und Steigerung der Einsetzbarkeit ehrenamtlicher Betreuer

Neben der Gewinnung bereitwilliger Bürger ist zur Stärkung des ehrenamtlichen Engagements ebenso erforderlich, dass bereits bestellte ehrenamtliche Betreuer an ihrer Bereitschaft zur Führung von Betreuungen dauerhaft festhalten und u. U. zu einer Ausweitung ihres Engagements ermuntert werden können. Wichtig ist insofern, den ehrenamtlichen Betreuern Begleitungs- und Unterstützungsangebote zur Verfügung zu stellen. Durch verfügbare Ansprechpartner und bestehende Beratungsmöglichkeiten kann vermieden werden, dass sich ehrenamtliche Betreuer in Einzelsituationen überfordert fühlen und deswegen ihr Amt niederlegen.

Bislang liegen keine gesicherten Erkenntnisse dazu vor, ob und inwieweit eine intensivere Unterstützung und Begleitung von Ehrenamtlichen dazu beitragen kann, dauerhaft bürgerschaftliches Engagement in diesem Bereich zu erhalten und darüber hinaus eine Ausweitung ehrenamtlicher Tätigkeit zu bewirken. Ebenso ist ungeklärt, ob und bis zu welchem Umfang sich eine Ausdehnung des Unterstützungs- und Begleitangebots für ehrenamtliche Betreuer aus Haushaltssicht als effizient erweist.

Mangels hinreichend belastbarer Erkenntnisse zu diesen Fragen ist es angezeigt, Aufschluss hierüber mittels eines Forschungsvorhabens zu erhalten. Es sind zwei Forschungskonzepte aus anderen Ländern bekannt, an die eine nordrhein-westfälische Studie gegebenenfalls anknüpfen könnte:

Das erste Forschungsvorhaben wurde ursprünglich zur Durchführung in Sachsen-Anhalt entwickelt, konnte dort jedoch aus Haushaltsgründen nicht umgesetzt werden. Es ist zur Gewinnung und ortsnahen Begleitung ehrenamtlicher Betreuer konzipiert worden. Durch eine bessere Qualifizierung und kompetente Begleitung sollen ehrenamtliche Betreuer dauerhaft gebunden und zugleich dafür gewonnen werden, auch mehrere Betreuungen zu übernehmen. Angedacht ist insofern auch die Übernahme anspruchsvoller Betreuungen, wie z.B. von Klienten mit psychischen Erkrankungen oder Suchtkrankheiten. Die Untersuchung soll Aufschluss geben, ob durch verbesserte Rahmenbedingungen in den Betreuungsvereinen die individuelle Einsetzbarkeit ehrenamtlicher Betreuer gesteigert werden kann.

Die zweite Studie wurde zum Betreuungswesen in Hessen erstellt. Das dortige Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit hat das Projekt „Betreuung im Tandem“ (BiT) gefördert. Es zielt darauf ab, ehrenamtliche Betreuer auf ihre Aufgabe qualifiziert vorzubereiten und ihnen die notwendige Beratung, Begleitung und Unterstützung zu gewähren. Die Übernahme einer ehrenamtlichen Betreuung soll durch das Projekt dadurch erleichtert werden, dass ein hauptamtlicher Vereinsbetreuer für einen

gewissen Zeitraum gemeinsam mit dem ehrenamtlichen Betreuer die Betreuung führt. Im Anschluss an die Einarbeitungsphase erfolgt die vollständige Übertragung der Betreuung. Auch danach bleibt die Anbindung an den Betreuungsverein erhalten, um Überforderungssituationen entgegenzuwirken.

Es bietet sich an, die beiden Konzepte für ein auf Nordrhein-Westfalen zugeschnittenes Forschungsvorhaben nutzbar zu machen. Um möglichst repräsentative Erkenntnisse zu gewinnen, ist es geboten, die unterschiedlichen sozialräumlichen Strukturen Nordrhein-Westfalens besonders zu beachten. Die Studie sollte nach ihrem örtlichen Anwendungsbereich gleichermaßen städtische Ballungszentren wie ländliche Regionen abbilden. Auch sollte die jeweils vor Ort bestehende Betreuungslandschaft bei der Auswahl der Projektorte Berücksichtigung finden. Das Forschungsvorhaben soll vor allem Aufschluss darüber geben, ob und durch eine wie weitreichende Intensivierung der Begleitungs- und Unterstützungsmaßnahmen die Zahl der ehrenamtlichen Betreuungen nachhaltig gesteigert werden kann, und bis zu welchem Umfang sich der damit einhergehende Aufwand durch Einsparung von Betreuervergütungen aus Haushaltssicht amortisiert.

Die konkrete Entwicklung, Ausgestaltung und Durchführung des Forschungsvorhabens ist in Zusammenarbeit mit den weiteren Akteuren des Betreuungsrechts zu leisten, deren Erfahrung und Kompetenz in die Umsetzung des Forschungsvorhabens einfließen sollen. Es bedarf insofern der Kooperation und Koordination mit den Betreuungsvereinen und der Landesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege, der überörtlichen Arbeitsgemeinschaft für das Betreuungswesen in Nordrhein-Westfalen, den Landesbetreuungsämtern, den örtlichen Betreuungsbehörden und den örtlich zuständigen Betreuungsgerichten. Bei letzteren müsste vor allem dafür geworben werden, dass die als ehrenamtliche Betreuer in Betracht kommenden Personen auch in den ausgewählten Gerichtsbezirken bestellt werden.

c) Weitere Fortbildungsangebote für Ehrenamtler

Eine Querschnittsaufgabe der Betreuungsvereine ist die Fortbildung der ehrenamtlichen Betreuer. In Hessen ist hierzu ein „Curriculum zur Schulung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer“ entwickelt worden, das mittlerweile in allen hessischen Gebietskörperschaften Anwendung findet.

In Nordrhein-Westfalen ist ein erster Schritt in diese Richtung die Aushändigung einer CD-ROM mit Arbeitshilfen für Ehrenamtler. Dies geschieht regelmäßig im Rahmen der Verpflichtung der ehrenamtlichen Betreuer bei den Betreuungsgerichten. Die CD-ROM enthält neben grundsätzlichen Informationen auch zahlreiche Vorstücker für Schreiben, mit denen typische Betreueraufgaben in den verschiedensten Lebensbereichen erledigt werden können. Die Dateien der CD-ROM stehen zudem im Internet (www.betreuung.nrw.de) zum Download bereit. Die ersten Reaktionen auf diese Unterstützungsform sind positiv, da die CD-ROM gut nachgefragt wird. Die CD-

ROM sollte weiterhin an ehrenamtliche Betreuer zur Unterstützung und zugleich als Anerkennung ihres Engagements verteilt werden. Darüber hinaus wird aber der Ausbau ihrer fachlichen Qualifikation und damit eine Steigerung ihrer Einsetzbarkeit durch Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse, Vorstellungen und Wünsche angestrebt.

d) Stärkung des ehrenamtlichen Engagements von Landesbediensteten

aa) Aufhebung der Pflicht zur Nebentätigkeitsgenehmigung

In Nordrhein-Westfalen ist gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 1 LBG die Übernahme einer Betreuung - selbst für einen nahen Angehörigen - von der Erteilung einer Nebentätigkeitsgenehmigung abhängig.

Diese Pflicht zur Einholung einer Nebentätigkeitsgenehmigung sollte entfallen, um einerseits Hindernisse bei der Übernahme ehrenamtlicher Betreuungen zu beseitigen und andererseits den Verwaltungsaufwand des Dienstherrn zu reduzieren, der durch Verfahren auf Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen entsteht.

Für das Fortbestehen eines umfänglichen Genehmigungserfordernisses dürfte keine sachliche Rechtfertigung bestehen. So ist kaum begründbar, wieso ein Beamter für die Übernahme der ehrenamtlichen Betreuung eines nahen Angehörigen eine Nebentätigkeitsgenehmigung benötigt, während Personen, die nicht in einem Beamtenverhältnis stehen, keinen vergleichbaren Restriktionen unterliegen. In Ansehung des beamtenrechtlichen Verhältnisses ließe sich dies allenfalls rechtfertigen, sofern durch die Übernahme einer ehrenamtlichen Betreuung eine übergebührlige zeitliche Inanspruchnahme des Beamten zu befürchten wäre, so dass dieser seinen Dienstpflichten nicht ordnungsgemäß nachkommen könnte. Diese Befürchtung dürfte indes unbegründet sein. Im Regelfall übernehmen ehrenamtliche Betreuer nur eine oder zwei Betreuungen, wobei es sich oftmals um Betreuungen naher Angehöriger handelt, deren persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse dem Betreuer schon seit längerem bekannt sind. Eine übermäßige zeitliche Inanspruchnahme zeichnet sich hierdurch nicht ab. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die Führung einer Betreuung häufig nur im Anfangsstadium mit größerem Regelungsaufwand verbunden ist und sich nach gewisser Zeit eine Verfestigung der Verhältnisse einstellt. Auch in finanzieller Sicht ist kein Anreiz dafür gegeben, dass Beamte ihre Besoldung durch die Führung mehrerer ehrenamtlicher Betreuungen zu Lasten ihrer Dienstpflichten aufbessern könnten. Die jährliche Aufwandspauschale von gegenwärtig 399 € wird kaum Anlass für einen Beamten sein, übermäßig viele ehrenamtliche Betreuungen zu übernehmen.

Angesichts dessen verwundert es nicht, dass das Beamtenrecht auf Bundesebene sowie in anderen Ländern weniger restriktiv ist als das nordrhein-westfälische Recht. So beinhaltet § 65 Abs. 1 S. 2 BBG folgende Regelung:

"Als Nebentätigkeit gilt nicht die Wahrnehmung öffentlicher Ehrenämter sowie einer unentgeltlichen Vormundschaft, Betreuung und Pflegschaft eines Angehörigen; ihre Übernahme ist vor Aufnahme schriftlich anzuzeigen."

Danach sind unentgeltlich geführte Betreuungen, d.h. solche, bei denen keine Vergütung nach dem Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (VBVG) erfolgt, genehmigungsfrei, soweit die betreute Person ein Angehöriger ist. Ähnliche Regelungen finden sich im Landesrecht von Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hessen. Einen Schritt weiter geht dagegen das baden-württembergische Landesrecht. Dort heißt es in § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, S. 2 BG B-W:

"Nicht als Nebentätigkeiten gelten

...

2. unentgeltliche Vormundschaften, Betreuungen oder Pflegschaften. Die Übernahme von Tätigkeiten nach Satz 1 ist dem Dienstvorgesehenen anzuzeigen."

Diese Vorschrift befreit die Übernahme einer Betreuung von der Genehmigungspflicht auch dann, wenn die betreute Person kein Angehöriger des Beamten ist. Hierdurch soll gerade das ehrenamtliche Engagement der Beamten gefördert werden.

Nach hiesiger Einschätzung stellt § 60 Abs. 2 S.1 Nr. 2 BG BW die für Nordrhein-Westfalen anzustrebende "Vorbildvorschrift" dar, um das ehrenamtliche Engagement von Beamten nicht nur für die Übernahme von Betreuungen Angehöriger, sondern auch für die Übernahme von Betreuungen "fremder" Personen zu stärken. Gerade im Kreise der Beamten dürften Personen vorhanden sein, die aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit befähigt sind, Betreuungen auch für Dritte zu führen. Der Anzeigevorbehalt ermöglicht es, einer möglichen Überbeanspruchung des Beamten durch eine Mehrzahl von Betreuungen entgegenzuwirken.

bb) Einsatz von Landesbediensteten als ehrenamtliche Betreuer

Unter der Federführung des Finanzministeriums gibt es bereits zwei Projekte, bei denen Landesbedienstete anstelle ihrer hauptamtlichen Beschäftigung Betreuungen ehrenamtlich führen.

Das Projekt "Betreuung Ostwestfalen-Lippe" läuft seit 2008 und wurde zuletzt bis zum 31.12.2014 verlängert. Es beinhaltet, dass freiwerdendes Personal der Landesverwaltung in ein neues Aufgabenfeld, nämlich in die Tätigkeit als rechtliche Betreuer, vermittelt werden soll. Dies geschieht unter Fortzahlung der Bezüge der Landesbediensteten.

Das Projekt "Vorfahrt für Weiterbeschäftigung" verfolgt einen ähnlichen Ansatz. Es geht darum, teildienstunfähigen Beamten ein neues Beschäftigungsfeld zu eröffnen, so dass sie nicht zur Ruhe gesetzt werden müssen. Sie erhalten bei Beibehaltung

ihrer vollen Bezüge einen Tätigkeitsbereich, in dem die Gründe ihrer Teildienstunfähigkeit nicht zum Tragen kommen und sie unbeschränkt eingesetzt werden können. Dieses Projekt soll im Jahr 2014 mit dem Projekt "Betreuung Ostwestfalen-Lippe" verknüpft und dahingehend ausgedehnt werden, dass teildienstunfähige Beamte künftig als ehrenamtliche Betreuer eingesetzt werden sollen.

Zur Beurteilung des Nutzens und der Effizienz dieser Projekte erscheint es sinnvoll, sie künftig sowohl in qualitativer als auch in wirtschaftlicher Sicht zu evaluieren.

3. Handlungsansätze im Bereich der Verfahrenspflegschaften

Überwiegend werden in der gerichtlichen Praxis Verfahrenspfleger bestellt bei problematischer Ersteinrichtung der Betreuung (gegen den Willen gem. § 1896 Abs. 1a BGB), Anordnung von Einwilligungsvorbehalten, Unterbringungen und unterbringungsähnlichen Maßnahmen, bei Zweifeln an ordnungsgemäßem Betreuerhandeln sowie bei Maßnahmen gem. §§ 1904, 1905 BGB und Zwangsbehandlungen.

Die besondere Grundrechtsrelevanz lässt in diesen Bereichen kaum eine Reduzierung von Pfllegschaftsanordnungen zu, es sei denn, die grundrechtsrelevanten Eingriffssituationen geraten in Wegfall.

Ein erfolgversprechendes Konzept zur Vermeidung von Eingriffssituationen im Bereich der stationären Pflege stellt der "Werdenfelser Weg" dar. Er verfolgt das Ziel, gerichtlich genehmigungspflichtige Fixierungen von Menschen in Pflegeheimen möglichst zu vermeiden, indem das Augenmerk verstärkt darauf gelegt wird, ob im jeweiligen Einzelfall die Sturzgefahr eines Heimbewohners durch schonendere Alternativen abgewendet werden kann. Hierdurch wird in besonderer Weise der Selbstbestimmungs- und Fortbewegungsfreiheit der Pflegebedürftigen Rechnung getragen und zugleich ein Bewusstsein bei allen Beteiligten geschaffen, dass die Fixierung von Personen nur als allerletztes Mittel in Betracht kommt. Der mit dem "Werdenfelser Weg" bewirkte Bewusstseinswandel wird mittelfristig zu einem Rückgang von Fixierungen und der damit einhergehenden Bestellung von Verfahrenspflegern führen.

In Nordrhein-Westfalen fördern JM und MGEPA das Projekt "Werdenfelser Weg" bereits in enger Zusammenarbeit. Eine zunehmende Verbreitung dieses Konzepts ist bei den Betreuungsgerichten feststellbar. Nach ersten statistischen Erkenntnissen ist ein Rückgang von gerichtlichen Genehmigungen und Genehmigungsverfahren zu beobachten. Die weitere Förderung dieses Projekts durch JM und MGEPA ist beabsichtigt.

4. Handlungsansätze bei der Vergabe von Sachverständigengutachten

a) Verzicht auf ärztliche Gutachten

aa) Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG

Zur umfassenden Beachtung der Wünsche der betroffenen Personen und zur Beschleunigung von Betreuungsverfahren ist eine Gesetzesinitiative zu § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG zu erwägen. Danach reicht ein ärztliches Attest für die Betreuungseinrichtung u.a. aus, wenn der Betroffene selbst die Betreuung beantragt und auf die Begutachtung verzichtet hat und die Einholung des Gutachtens im Hinblick auf den Umfang des Aufgabenkreises des Betreuers unverhältnismäßig wäre. Die ursprünglich von der Vorschrift beabsichtigte Verfahrenserleichterung (so BT-Drs. 11/4528, S. 174 zu § 68b Abs. 1 S. 2 FGG a.F.) wird leider in der Praxis nicht erreicht, weil vielen Betroffenen die Antragstellung aufgrund vorhandener Defizite bereits nicht mehr möglich ist, selbst wenn sie die Einrichtung einer Betreuung wünschen. Der größeren Anwendung von § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG steht weiter entgegen, dass die Entbehrlichkeit eines Gutachtens eher bei weniger umfangreichen Betreuungen angenommen wird. Bei Anordnung einer umfassenden Betreuung soll § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG dagegen ausscheiden (Budde, in: Keidel, FamFG, 18. Aufl., § 281, Rdnr. 5).

(1) Änderungsansätze

Zur erweiterten Anwendung der Verfahrenserleichterung gem. § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG ("Attest statt Gutachten") wäre folgende Änderung sinnvoll:

- Die Entbehrlichkeit eines Gutachtens sollte nicht formal an den Antrag der betroffenen Person geknüpft werden, sondern vielmehr sollte das Einvernehmen mit der Betreuung maßgeblich sein, wobei die Einverständniserklärung als Verfahrenshandlung am Maßstab von § 275 FamFG zu beurteilen ist, ohne eine Geschäftsfähigkeit zu verlangen. Abzustellen ist also auf den Wunsch der betroffenen Person nach einer Betreuung. Diesem würde verfahrensrechtlich dadurch Beachtung geschenkt, dass sich die betroffene Person einer ärztlichen Begutachtung nicht mehr zu stellen bräuchte, sondern dies in Anbetracht der erkannten eigenen Hilfebedürftigkeit entbehrlich bliebe, es sei denn, eine Begutachtung würde ausdrücklich gewünscht. Eine entsprechende Änderung von § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG würde das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Person auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht wahren und zudem unnötige Gutachtenaufträge vermeiden.
- Ein ausdrücklicher Verzicht auf eine Gutachteneinholung wird nicht für zwingend gehalten, denn bei einem Einvernehmen mit der Betreuung auf der Grundlage des natürlichen Willens ist regelmäßig davon auszugehen, dass für die Betreuungseinrichtung auch kein Gutachten gewünscht wird.
- Die Entbehrlichkeit eines Gutachtens sollte nicht maßgeblich vom Umfang der Betreuung abhängig sein. Erklärt sich ein Betroffener in vollem Umfang mit ei-

ner Betreuung einverstanden, erscheint es nicht zwingend, dass trotz dieses Einvernehmens mit der eigentlichen Sachentscheidung gleichwohl eine Begutachtung stattzufinden hat.

(2) Bewertung

Eine entsprechend verfahrenserleichternde Gesetzesinitiative ist bislang noch nicht unternommen worden. Der Regelungsgehalt von § 68b Abs. 1 S. 2 FGG a. F. bzw. § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG ist unverändert geblieben. Bei einer extensiven Anwendung von § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG ist jedoch mit erheblichen Einsparungen bei den Gutachterkosten zu rechnen, da nach Praxiserfahrungen mindestens 80% aller Betreuungen im Einvernehmen der Betroffenen eingerichtet werden.

Politisch betrachtet könnte eine entsprechende Gesetzesinitiative allerdings auf verfassungsrechtliche und rechtspolitische Bedenken stoßen, da die Betreuungseinrichtung einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt, der zur Gewährleistung eines effektiven Grundrechtsschutzes nach entsprechenden verfahrensrechtlichen Garantien verlangt. Dem ließe sich allerdings entgegenhalten, dass ein verfahrensrechtlicher Grundrechtsschutz durch Gutachteneinholung jedenfalls in solchen Fällen nicht geboten sein dürfte, in denen der Grundrechtsträger selbst mit natürlichem Willen sein Einvernehmen mit der vereinfachten Verfahrensweise erklärt.

bb) Erweiterte Anwendungsmöglichkeit von § 282 FamFG

§ 282 FamFG ist durch das 2. Betreuungsrechtsänderungsgesetz (damals § 68b Abs. 1 a FGG a.F.) eingeführt worden und zielte darauf ab, unnötige Doppelbegutachtungen in Verfahren zur Pflegestufeneingruppierung und zur Betreuung zu vermeiden. Diese Verfahrensvereinfachung ist derzeit nur eingeschränkt nutzbar, da die Pflegegutachten oftmals nicht von einem Arzt, sondern von einer Pflegefachkraft erstellt werden. Gutachten, die sich aber vorrangig auf die Darstellung der Hilfsbedürftigkeit einer Person bei alltäglichen Verrichtungen beschränken, ohne auf die Fähigkeit zur Wahrnehmung rechtlicher Angelegenheiten einzugehen, sollen keine Verwendung finden (Budde, in: Keidel, FamFG, 18. Aufl., § 282, Rdnr. 4). Zudem können die Betreuungsgerichte ohne Angaben des Betroffenen oder Dritter gar nicht in Erfahrung bringen, ob und wo ein Pflegegutachten vorliegt. Auch die Einwilligung des Betroffenen mit der Verwendung des Pflegegutachtens ist in der Praxis problematisch.

(1) Reformansatz

Die Anwendbarkeit von § 282 FamFG könnte erhöht werden, wenn grundsätzlich auch nicht ärztliche Pflegegutachten bei der Betreuungseinrichtung Verwendung finden könnten, sofern zugleich ein ärztliches Attest zum Zustand des Betroffenen vorliegt. Bei entgegenstehendem Willen des Betroffenen wäre gem. § 1896 Abs. 1a

BGB ohnehin ein Gutachten notwendig. Ungelöst bliebe allerdings weiterhin das Problem, dass das Gericht vom Vorhandensein eines Pflegegutachtens erfahren und ein Einverständnis des Betroffenen mit der Verwertung des Gutachtens vorliegen müsste. Dies könnte durch die Betreuungsbehörde routinemäßig abgefragt werden.

(2) Bewertung

Die Erfolgsaussichten einer Gesetzesinitiative zu § 282 FamFG erscheinen beschränkt, jedoch nicht von vornherein aussichtslos. Die Vorschrift ist bei ihrer Schaffung so ausgestaltet worden, dass sie nach ihrer aktuellen Fassung in der betreuungsgerichtlichen Praxis kaum verfahrenserleichternde Wirkungen entfalten kann. Um vorhandene Potenziale auszunutzen, sollte der Versuch einer gesetzlichen Umgestaltung nochmals unternommen werden.

b) Steuerung des Honoraraufwandes

Die Belastungen des Justizhaushaltes durch die Einholung von Gutachten in Unterbringungs- und Betreuungssachen belaufen sich im Jahr 2013 voraussichtlich auf 14,8 Mio. EUR. Durch die rechtlichen Vorgaben des Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetz (JVEG) sind Einsparungen hinsichtlich der Höhe des Honoraraufwandes nur bedingt steuerbar. Als Ansätze hierzu werden diskutiert:

- Steigerung der wirtschaftlichen Konkurrenzsituation unter Sachverständigen,
- Einrichtung eines gerichtsmedizinischen Dienstes.

Die Steigerung der Konkurrenzsituation unter den Sachverständigen setzt grundsätzlich voraus, dass die Betreuungsrichter, die die Gutachtenaufträge vergeben, über Kostenvergleichsmöglichkeiten verfügen. Hierfür müssten Daten erfasst werden, wie hoch der durchschnittliche Honoraraufwand der tätigen Sachverständigen ist. Da die Stundensätze weitgehend festgelegt sind, ist vor allem der abgerechnete Zeitaufwand aussagekräftig. Solche Kostenvergleichsmöglichkeiten könnten für die Richterschaft über eine Gutachterdatenbank verfügbar gemacht werden. Hierdurch ließe sich eine Kostentransparenz schaffen, die möglichst auch überregional angelegt sein sollte. So würden nicht nur die Sachverständigen innerhalb eines Amtsgerichtsbezirks miteinander konkurrieren, sondern es könnte eine auch bezirksübergreifende Konkurrenzsituation geschaffen und Synergien genutzt werden. Der Richterschaft würden bei der Vergabe von Gutachtenaufträgen Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt, die dazu genutzt werden könnten, den Honoraraufwand für Gutachter zu senken, indem günstigere Sachverständige vorrangig bestellt werden. In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine unmittelbare Steuerung dieses Prozesses nicht möglich ist. Die Entscheidung über die Vergabe von Gutachtenaufträgen erfolgt in Ausübung der richterlichen Unabhängigkeit, d.h. positive Effekte wären für den Haushalt nur erzielbar, wenn man innerhalb der Richterschaft für

ein entsprechendes Kostenbewusstsein werben würde. Dabei müsste allerdings auch deutlich gemacht werden, dass die Einsparbemühungen nicht zulasten der notwendigen Qualität von Gutachten gehen dürfen. Es bedarf der weiteren Prüfung und gegebenenfalls einer Pilotierung, ob sich mit einem entsprechenden Projekt nennenswerte Effekte erzielen lassen.

Ein weiterer Ansatz könnte die Schaffung eines justizeigenen medizinischen Dienstes sein, der ähnlich dem medizinischen Dienst im Bereich der Pflege konzipiert werden könnte. Dieser medizinische Dienst hätte u.a. zur Aufgabe fachmedizinische Betreuungsgutachten zu erstatten. Dahinter steht die Überlegung, dass das Vorhalten eigenen Personals (z.B. in Form von Teilzeitkräften) günstiger ausfallen könnte als die Beauftragung freiberuflich tätiger Sachverständiger.

Die Schaffung eines gerichtsmedizinischen Dienstes wird im Länderkreis bereits diskutiert und in Bayern ist er bereits bei den Landgerichten eingerichtet. Allerdings gibt es dort Umstrukturierungsüberlegungen, die dahingehen, den gerichtsmedizinischen Dienst bei der Rechtsmedizin anzusiedeln. Aus anderen Ländern ist bekannt, dass dort auch die Gesundheitsämter gutachterlich tätig werden, sich jedoch zunehmend aus diesem Tätigkeitsfeld zurückziehen wollen. Die Einrichtung des gerichtsmedizinischen Dienstes wird in den Ländern nicht nur unter dem Aspekt der Kostenersparnis erwogen, sondern seine Funktion wird auch darin gesehen, eine flächendeckende Versorgung mit Gutachten zu gewährleisten. Es ist angezeigt, die weitere Diskussion zu verfolgen und insbesondere Erfahrungen zur Wirtschaftlichkeit gerichtsmedizinischer Dienste auszuwerten.