Justizministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen

Aktionsplan 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 beliefen sich die Ausgaben in dem einschlägigen Haushaltstitel für das Jahr 2013 auf rund 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 rund 14,8 Mio. EUR betrugen. 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 wuchsen im Jahr 2013 auf rund 183,4 Mio. EUR an und machten 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 ihrem Zentrum steht das Recht auf Selbstbestimmung für alle Menschen mit einer Be-

hinderung, 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 Aktionsplan „Betreuungsvermeidung" einen weiteren Baustein dar, mit dem auf den bestehenden Handlungsbedarf im Betreuungswesen reagiert werden soll.

Die in ihm 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.

Mit den Selbsthilfeorganisationen wird der bereits begonnene Dialog bezüglich der weiteren Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Aktionsplans fortgesetzt. Insgesamt wird auf Landesebene ein intensiver Austausch mit allen weiteren Akteuren des

Betreuungswesens sichergestellt, wie z.B. mit der Landesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege, der überörtlichen Arbeitsgemeinschaft im Betreuungswesen, den kommunalen Spitzenverbänden, den Landschaftsverbänden als überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, den Betreuungsbehörden, den Betreuungsgerichten sowie den Kooperationspartnern bei den Sozialversicherungsträgern, die für die vor Ort bereits vielfach bestehenden Hilfesysteme verantwortlich sind. Im weiteren Verfahren werden insbesondere auch die Selbsthilfeorganisationen an der Weiterentwicklung und Umsetzung des Aktionsplans beteiligt.

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 „Aktionsplan „Betreuungsvermeidung" stellt verschiedene Maßnahmen und Aktivitäten zusammen, die der Erreichung der Zielvorgaben des Koalitionsvertrages dienen und zugleich positive Effekte auf den Haushalt bewirken können, ohne dabei den Anspruch eines abschließenden Katalogs zu formulieren. Seine Fortschreibung und Weiterentwicklung ist durch Aufnahme zielkonformer Handlungsansätze im Sinne eines lernenden Systems möglich.

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 regelmäßigen staatlichen Kontrolle wie ein gesetzlich Vertretungsberechtigter. Soweit § 1896 Abs. 3 BGB die Einrichtung einer sog. Kontrollbetreuung zur Überwachung von Vorsorgebevollmächtigten erlaubt, bietet es sich an, den Anwendungsbereich dieser Vorschrift auch auf die gesetzliche Vertretungsmacht zu erstrecken, um bei konkretem Missbrauchsverdacht staatlicherseits eingreifen zu können. 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 2,5 Mio. registrierte Vorsorgevollmachten), indes ist dieses Institut angesichts der demographischen 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 Betreuter 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, die zugleich mit höherrangigen Vorgaben im Einklang steht. Dies ist bei §§ 1358, 1358a, 1618b BGB-E nicht gelungen, ist aber bei Modifizierungen hinsichtlich des Umfangs und der zeitlichen Geltungsdauer einer gesetzlichen Vertretungsmacht denkbar. Angesichts des uneinheitlichen Stimmungsbildes, das sich im Rahmen des Beteiligungsprozesses zum Aktionsplan ergeben hat, bedarf es einer intensiven Prüfung und Diskussion dieses Handlungsansatzes, bevor eine abschließende Entscheidung hierüber zu treffen ist.

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 30.06.2014 deutlich mehr als 2,5 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. So erscheint erwägenswert, ob durch eine frühzeitige Information über das Institut der Vorsorgevollmacht, z. B. im Vorfeld einer Eheschließung, das Bewusstsein für Vorsorgevollmachten gestärkt und ihre Verbreitung vorangetrieben werden kann.

Besondere Wertschätzung verdient 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 Sozialversicherungs-, Krankenhaus- und Heimträger, die Ärztekammern sowie 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. Auch weitere Formen der digitalen Kommunikation (z. B. App oder soziale Netzwerke) sind künftig in Betracht zu ziehen.

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) Stärkung der Vorsorgevollmacht durch ergänzende normative Ausgestaltung

Praxiserfahrungen der Akteure des Betreuungswesens deuten darauf hin, dass die Akzeptanz von Vorsorgevollmachten im Rechtsverkehr nicht durchgängig vorhanden ist. Ein typisches Beispiel hierfür ist, dass sich Banken nicht selten unter Hinweis auf ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen weigern, selbst notariell erteilte Vorsorgevollmachten als Kontovollmachten anzuerkennen. Zur Verunsicherung des Rechts-

verkehrs dürfte zudem beitragen, dass es inzwischen zahllose Muster und Vorstücke für die Erteilung von Vorsorgevollmachten gibt, die den Vollmachtgebern eine Vielzahl individueller Gestaltungsmöglichkeiten belassen. Angesichts dessen verwundert es nicht, dass sich Teile des Rechtsverkehrs mit dem Vertrauen in Vorsorgevollmachten bisweilen schwer tun.

Zur Erhöhung der Akzeptanz von Vorsorgevollmachten und zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit ist zu hinterfragen, ob die derzeitige rechtliche Verankerung der Vorsorgevollmacht – gemessen an ihrer gesellschaftlichen Verbreitung und Bedeutung – ausreichend ist. Insofern fällt auf, dass die Vorsorgevollmacht als wichtiges Instrument zur Verwirklichung der Privatautonomie eigentlich nur „beiläufig" in den Vorschriften zum Betreuungsrecht Erwähnung findet. So enthält § 1896 Abs. 2 S. 2 1. Fall BGB als einschlägige Gesetzesgrundlage der Vorsorgevollmacht lediglich die Aussage, dass eine Betreuung nicht erforderlich ist, wenn ein Bevollmächtigter die zu regelnden Angelegenheiten ebenso gut besorgen kann. Weitere Vorschriften, wie §§ 1904 Abs. 5, 1906 Abs. 5 BGB regeln, dass Vorsorgebevollmächtigte bei besonders grundrechtsrelevanten Maßnahmen ebenso der betreuungsgerichtlichen Genehmigung bedürfen wie rechtliche Betreuer. Insgesamt stellt sich daher der Eindruck ein, dass die Vorsorgevollmacht bislang nur fragmentarisch normiert ist.

Als Ansatz zur Stärkung der Vorsorgevollmacht ist eine Gesetzesinitiative in Erwägung zu ziehen, die eine deutlichere normative Ausgestaltung der Vorsorgevollmacht im Bürgerlichen Gesetzbuch zum Ziel haben könnte. Der Bundesgesetzgeber hätte in diesem Zusammenhang Gelegenheit, sich mit grundlegenden Aspekten der Vorsorgevollmacht zu befassen, die für mehr Rechtssicherheit und Akzeptanz im Rechtsverkehr sorgen könnten. Ein interessanter Vorschlag ist insoweit, ein einheitliches - gesetzlich geregeltes - Muster für die Vorsorgevollmacht zu schaffen, auf das der Rechtsverkehr vertrauen kann. Die Einführung solcher Muster ist dem geltenden Recht zur Gewährleistung von Rechtssicherheit grundsätzlich nicht fremd. Beispielweise enthalten die Anlagen 1 bis 6 zu Art. 246, 247 EGBGB und die Anlage 1 zu § 9 BGB-InfoV mehrere Muster für rechtserhebliche Akte.

d) 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 vorgehaltenen 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 (Teilhabeplan), § 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. Ob die vorhandenen Strukturen, die derzeit nur Teilbereiche der zu gewährenden Hilfen in den Blick nehmen, zu einem ganzheitlichen Unterstützungsmanagement weiterzuentwickeln sind und wie dies umgesetzt werden kann, bedarf künftig näherer Prüfung.

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. Gerade in diesen Fällen ist dem in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerten Gedanken Rechnung zu tragen, dass Hilfen zur selbstverantwortlichen Lebensführung zugänglich zu machen sind. So bedarf es kurzfristiger punktueller Unterstützungsangebote, um z. B. die Stellung eines Antrages der Hilfebedürftigen zu fördern oder einen zeitweisen Unterstützungsbedarf infolge einer Krankenhausentlassung zu überbrücken. Eine in zeitlicher Hinsicht auf Dauer angelegte Betreuung soll dagegen 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 getreten ist, 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, Beratungen 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. Auf die bereits vom Deutschen Landkreistag und anderen Institutionen erstellten Empfehlungen könnte insofern aufgebaut werden. Ausdrücklich sieht das zum 01.07.2014 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde nunmehr erstmalig 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) Beseitigung gesetzlicher Hindernisse für die Übernahme ehrenamtlicher Betreuungen

Neben intensiver Öffentlichkeitsarbeit kann die Beseitigung bestehender gesetzlicher Hindernisse zu mehr ehrenamtlichem Engagement im Betreuungswesen beitragen. Zur allgemeinen Anerkennung des ehrenamtlichen Engagements und zur Verdeutlichung, dass es aus jeder Bevölkerungsschicht erwünscht ist, sollte in die Diskussion eingetreten werden, wie die Regelungen zur Aufwandsentschädigung für das geleistete Ehrenamt gestaltet werden können, ohne dass hierdurch SGB II-Leistungsempfänger durch die Anrechnung auf deren Leistungen benachteiligt werden.

cc) Erstellung von Profilen verfügbarer ehrenamtlicher Betreuer sowie Weitergabe ihrer Daten an Betreuungsvereine

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 Ehrenamtlern 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 im Einvernehmen mit den Ehrenamtlern zu erstellen und den Betreuungsgerichten zur Verfügung zu stellen.

Wird ein von den Betreuungsvereinen vermittelter 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.

Die Verbesserung des Informationsflusses ist indes nicht nur hinsichtlich ehrenamtlicher Betreuer wünschenswert, die über die Betreuungsvereine angeworben wurden und bereits an die Vereine angebunden sind. Anzustreben ist vielmehr ein offenes Informationssystem, in dem die für die Querschnittsarbeit zuständigen Betreuungsvereine möglichst umfassend über die gerichtliche Bestellung ehrenamtlicher Betreuer unterrichtet werden. Es gilt sich insoweit zu vergegenwärtigen, dass die Mehrzahl der bestellten ehrenamtlichen Betreuer noch nicht in Kontakt mit einem Betreuungsverein gestanden oder sich dort nach entsprechender Unterstützung erkundigt haben. Dies gilt vor allem für Betreuungen, die von Familienangehörigen geführt werden und deren Bestehen nicht über den Familienkreis hinaus bekannt geworden

sind. Hier drohen Überforderungssituationen, wenn sich die ehrenamtlichen Betreuer bei Problemen im Rahmen der Betreuungsführung nicht eigeninitiativ Unterstützung suchen. Dieses Überforderungsrisiko könnte indes präventiv durch ein „zugehendes" Beratungs- und Unterstützungsangebot der Betreuungsvereine abgemildert werden. In der Praxis könnte dies Umsetzung finden, indem sich Mitarbeiter der Betreuungsvereine bei ehrenamtlichen Betreuern zeitnah nach ihrer gerichtlichen Bestellung melden, um auf die Beratungs- und Unterstützungsfunktion der Betreuungsvereine hinzuweisen. Das setzt allerdings voraus, dass die Daten der bestellten ehrenamtlichen Betreuer vom Gericht oder der Betreuungsbehörde an die Betreuungsvereine weitergegeben werden dürfen. Hierfür bedürfte es wohl einer gesetzlichen Grundlage, die den datenschutzrechtlichen Belangen der Beteiligten Rechnung trägt, die bislang weder im einschlägigen Bundes- noch Landesrecht vorhanden ist.

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. Um in Erfahrung zu bringen, in wie weit das ehrenamtliche Engagement bereits bestellter ehrenamtlicher Betreuer ausgebaut werden kann, könnte mit Hilfe einer unter den Betreuungsbehörden, Betreuungsgerichten und Betreuungsvereinen abgestimmten Aktion bei den ehrenamtlichen Betreuern angefragt werden, ob sie bereit sind, eine zweite Betreuung zu übernehmen.

Wichtig für die Erhaltung und Steigerung des ehrenamtlichen Engagements dürften in erster Linie die vorhandenen Begleitungs- und Unterstützungsangebote sein. 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 Ehrenamtlern 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 welchen 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 Vorstücke 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 übergebührliche zeitliche Inanspruchnahme des Beamten zu befürchten wäre, so dass dieser seinen Dienstpflich-

ten 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 Dienstvorgesetzten 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 Pflegschaftsanordnungen 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 jewei-

ligen 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. Neben der Etablierung des "Werdenfelser Wegs" innerhalb der nordrhein-westfälischen Justiz sollte der interdisziplinäre Diskurs mit den weiteren Akteuren in diesem Handlungsfeld - den Heimen, der Heimaufsicht, den Betreuungsbehörden oder den kommunalen Fachabteilungen - weiter gefördert werden. Dies kann z. B. durch die Nutzung der kommunalen Gesundheits- und Pflegekonferenzen als Plattform für diese Thematik geschehen.

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. Die diesbetreffende Einverständniserklärung dürfte als Verfahrenshandlung am Maßstab von § 275 FamFG zu beurteilen sein, ohne eine Geschäftsfähigkeit der betroffenen Person vorauszusetzen. Denn § 275 FamFG bezweckt die Stärkung der Rechtsposition der Betroffenen in Betreuungsverfahren, indem sie ohne Rücksicht auf ihre Geschäftsfähigkeit als verfahrensfähig gelten (Budde, in: Keidel, FamFG, 18. Aufl., § 275, Rdnr. 2). Die generelle Annahme der Verfahrensfähigkeit ist damit Ausdruck der Anerkennung der Menschenwürde und des Persönlichkeitsrechts der betroffenen Personen (BT-Drs. 11/4528, S. 89). Dabei ist zu beachten, dass grundsätzlich auch Verfahrenshandlungen als wirksam zu betrachten sind, die sich als nachteilig erweisen können. Es widerspricht gerade dem Sinn des § 275 FamFG, dass den betroffenen Personen für die Befugnis zu eigenen Verfahrenshandlungen ein Mindestmaß verbliebener intellektueller Fähigkeiten abzuverlangen ist (Budde, in: Keidel, FamFG, 18. Aufl., § 275, Rdnr. 4). Bei einer Novellierung von § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG sollte also maßgeblich auf den Wunsch der betroffenen Person nach einer Betreuung abgestellt werden. Durch ein entsprechendes Normverständnis wäre nämlich gewährleistet, dass sich Personen, die mit der Einrichtung einer Betreuung einverstanden sind und bei denen ein evidenter Betreuungsbedarf besteht, der nicht auf andere Weise aufgefangen werden kann, nicht noch einer fachmedizinischen Begutachtung unterziehen müssen, die sie als überflüssig, aber möglicherweise auch als entwürdigend und diskriminierend empfinden. In Anbetracht der erkannten eigenen Hilfebedürftigkeit, die in der Zustimmung zur Betreuung hinreichend zum Ausdruck kommt, würde den Betroffenen eine zumeist weder gewünschte noch subjektiv als notwendig erachtete Begutachtung erspart bleiben. Anders sollte dies nur sein, wenn die betroffenen Personen - trotz ihres Einverständnisses zu der Betreuung - eine Begutachtung ausdrücklich begehren. Eine entsprechende Änderung von § 281 Abs. 1 Nr. 1 FamFG würde der Menschenwürde und dem Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Person auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht Rechnung tragen 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. Soweit aus-

nahmsweise anderes von den betroffenen Personen verlangt werden sollte, wäre dem Begutachtungswunsch - wie zuvor dargelegt - nachzukommen.

- Die Entbehrlichkeit eines Gutachtens sollte nicht maßgeblich vom Umfang der Betreuung abhängig sein. Erklärt sich ein Betroffener in vollem Umfang mit einer Betreuung einverstanden, erscheint es nicht zwingend, dass trotz dieses Einvernehmens mit der eigentlichen Sachentscheidung gleichwohl eine Begutachtung stattzufinden hat.

- Alternativ wäre zu erwägen, die Einholung fachmedizinischer Gutachten zum Betreuungsbedarf in das richterliche Ermessen zu stellen, soweit sich die betroffenen Personen grundsätzlich mit der Einrichtung einer Betreuung einverstanden erklären. Ein Absehen von fachmedizinischen Gutachten würde sich insbesondere bei betreuungsrelevanten Krankheitsbildern anbieten, wenn ein offenkundiger und evidenter Betreuungsbedarf schon auf der Grundlage eines ärztlichen Attestes und des persönlichen Eindrucks des Betreuungsgerichts erkennbar ist.

(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 Einrichtung der Betreuung einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff bildet, 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. In diesen Fällen kann die Einholung eines Gutachtens der Menschenwürde und dem Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zuwider laufen, wenn diese sich einer „bloßstellenden Begutachtung" eigentlich nicht mehr stellen möchten. Diese Diskussion sollte weiter vertieft werden, bevor eine abschließende Entscheidung über eine entsprechende Gesetzesinitiative zu treffen ist. Die gerichtliche Praxis hat sich im Rahmen des Beteiligungsprozesses zum Aktionsplan überwiegend für eine Änderung von § 281 FamFG ausgesprochen.

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. Die ursprünglich beabsichtigte verfahrenserleichternde Wirkung von § 282 FamFG setzt jedoch weiter voraus, dass das Gericht vom Vorhandensein eines Pflegegutachtens erfährt und ein Einverständnis des Betroffenen mit der Verwertung des Gutachtens vorliegt. Dies könnte durch die Betreuungsbehörde routinemäßig im Rahmen der Sozialberichterstattung 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. Nach derzeitiger Gesetzeslage ist ein erheblicher zusätzlicher Aufwand durch die Betreuungsgerichte zu leisten, um ein vorhandenes Pflegegutachten anstelle einer fachmedizinischen Begutachtung im Betreuungsverfahren zu verwerten. Dies dürfte nur effizient sein, wenn die Betreuungsgerichte bereits bei Einleitung des Verfahrens über das Pflegegutachten verfügen oder es sich zeitnah beschaffen können. Gewährleistet sein müsste, dass die Betreuungsgerichte möglichst frühzeitig auf einfache Weise Kenntnis von den Pflegegutachten erlangen können.

b) Steuerung des Honoraraufwandes

Die Belastungen des Justizhaushaltes durch die Einholung von Gutachten in Unterbringungs- und Betreuungssachen beliefen sich im Jahr 2013 auf rund 14,8 Mio. EUR. Durch die rechtlichen Vorgaben des Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetzes (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. die wirtschaftliche Effizienz einer Gutachterdatenbank hängt davon ab, dass innerhalb der Richterschaft ein entsprechendes Kostenbewusstsein vermittelt werden kann. Dabei müsste allerdings auch deutlich gemacht werden, dass die Einsparbemühungen nicht zulasten der notwendigen Qualität von Gutachten gehen dürfen. Es bedarf intensiver Prüfung, ob der in eine Gutachterdatenbank zu investierende Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ertrag, der in Form von Honorareinsparungen zu erwarten wäre, steht. Dabei gilt es insbesondere zu analysieren, warum ein vergleichbares Projekt - das geschlossene richterliche Internetforum „Gutachten in Betreuungssachen", das einen diesbetreffenden Austausch der Richterschaft ermöglichen sollte, - im Jahr 2013 mangels Nutzung wieder eingestellt wurde. Gegebenenfalls könnte mittels einer Pilotierung weiterer Aufschluss darüber gewonnen werden, 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 der Krankenkassen 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 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 Gutachtern zu gewährleisten. Es ist angezeigt, die weitere Diskussion zu verfolgen und insbesondere Erfahrungen zur Wirtschaftlichkeit gerichtsmedizinischer Dienste auszuwerten.

Als Alternative zur Einrichtung eines justizeigenen medizinischen Dienstes kommt ferner die kooperative Nutzung des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen (MDK) für Gutachten in Betreuungssachen in Betracht. Bei einer entsprechenden Zusammenarbeit müsste allerdings Vorkehrung dafür getroffen werden, dass die vom MDK zu erstattenden Gutachten sich zu den betreuungsrelevanten Fragestellungen verhalten und die eingesetzten Gutachter den Anforderungen gemäß § 280 Abs. 1 S. 2 FamFG genügen. Der Vorteil einer solchen Kooperation dürfte darin liegen, dass die betroffenen Personen nach ihrem Krankheitsbild und ihren Einschränkungen dem MDK häufig schon vorbekannt sind und die Begutachtung auf dem bisherigen Erkenntnisstand des Pflegegutachtens aufbauen könnte. In diesem Zusammenhang wäre zu erwägen, Fallpauschalen für die Betreuungsgutachten mit dem MDK auszuhandeln, die zu einer Senkung des Honoraraufwandes beitragen könnten. Die Gewinnung des MDK für Gutachteraufgaben könnte zudem für eine bessere flächendeckende Versorgung mit Gutachtern sorgen.