



Stellungnahme zum Aktionsplan des Justizministeriums NRW zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens, zur Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung sowie zur Vermeidung unnötiger Betreuungen

Der Aktionsplan des Justizministeriums NRW zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens, zur Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung sowie zur Vermeidung unnötiger Betreuungen, welcher am 30.09.2014 von der Landesregierung NRW beschlossen wurde, geht erfreulicherweise von dem Grundsatz aus: „Betreuungen vermeiden, um die eigene Selbstständigkeit zu stärken“.

Zu loben ist die Absicht der Landesregierung, bei den Überlegungen zur Verbesserung des Betreuungswesens die Betroffenen und alle weiteren Akteure des Betreuungswesens einzubeziehen. Hier wird auch die seit zwei Jahren tätige überörtliche Arbeitsgemeinschaft für das Betreuungswesen genannt, deren gesetzliche Verankerung in NRW leider immer noch aussteht.

Begrüßen möchten wir grundsätzlich die Durchführung von Tagen des Betreuungsrechts an den Amtsgerichten. Gerade hier kann mit kundiger Beratung für Vorsorgevollmachten und für das Amt des ehrenamtlichen Betreuers und der ehrenamtlichen Betreuerin geworben und über deren Aufgaben informiert werden. Auch ermöglicht dies einen stetigen fachlichen Austausch und eine Diskussion über die Verwirklichung von Selbstbestimmung der betreuten Menschen. Getragen werden müssen diese lokalen Tage des Betreuungsrechts allerdings durch die Kooperation der Akteure vor Ort. Hier wäre ein deutliches Wort der Landesregierung zur Wichtigkeit der örtlichen Arbeitsgemeinschaften für das Betreuungswesen vonnöten.

Der Aktionsplan gibt aber auch Anlass zu Kritik. So ist auffällig, dass der Aktionsplan die Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung und die betonte Stärkung des selbstbestimmten Lebens der Bürgerinnen und Bürgerinnen in NRW in erster Linie an Kostengesichtspunkten ausrichtet. Bei den Bürgerinnen und Bürgern, denen eine Betreuerin oder ein Betreuer zur Seite gestellt ist, geht es um Menschen mit teils komplexen Unterstützungsbedarfen. Um hier auch die rechtliche Teilhabe im Sinne der UN-Behindertenkonvention, in dessen Kontext der Aktionsplan steht, zu gewährleisten, ist nicht zuerst an eine Kostenreduzierung, sondern an eine Qualitätsmaximierung der Angebote für diese Menschen zu denken.

1. Unterstützung der Betroffenen und Stärkung der Selbstbestimmung

Erfreulich ist zunächst, dass der Aktionsplan Art. 12 der UN-BRK ausdrücklich erwähnt. Die Landesregierung sollte aber vor allem solche Maßnahmen stärken, die Menschen mit Beeinträchtigungen in die Lage versetzen, im Vorfeld einer Betreuung eigene Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Die Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote ist z. Zt. regelmäßig dadurch behindert, dass diese Hilfs- und Unterstützungsangebote nicht oder nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen oder aber schwer zugänglich sind. Stattdessen konzentriert sich der Aktionsplan vorwiegend auf Vertretungsinstrumente, wie die Vorsorgevollmacht und Einführung eines gesetzlichen Vertretungsrechts für nahe Angehörige.

Neben anderen Hilfen nach den Sozialgesetzbüchern sollten die Strukturen der Selbsthilfe insbesondere des Peer Counselings und der Unterstützerkreise gestärkt und gefördert werden. **Beratung, Begleitung und Unterstützung für Betroffene** bei der Besorgung ihrer Rechtsangelegenheiten sollten als wohnortnahe zielgruppenspezifische Angebote ausgestaltet und verbessert werden. Bei dem Blick auf vorrangige andere Hilfen werden Hilfen nach den SGB in den Fokus genommen, ohne zu berücksichtigen, dass auch in Landesgesetzen andere Hilfen vorgesehen sind, wie die Krankenhaussozialdienste nach § 6 Abs. 3 KHG NRW (und § 112 SGB V) und die psychosoziale Vorsorge- und Nachsorgemaßnahmen nach § 3 PsychKG NRW. Die Einbeziehung des Bedarfs an rechtlicher Betreuung in die vorhandenen Strukturen der gemeinsamen Servicestellen oder der Pflegestützpunkte ist grds. begrüßenswert. Die Schnittstelle von rechtlicher Betreuung und Sozialrecht ist dringend zu thematisieren, denn Sozialleistungen dienen nicht nur der Sicherung von Grundbedürfnissen und Hilfen in besonderen Lebenslagen. Sozialleistungsträger haben nach der UN-BRK zu gewährleisten, dass Menschen mit Beeinträchtigungen auch tatsächlichen Zugang zu den Leistungen erhalten. Diese Zugangsmöglichkeiten sind in der Praxis aber nicht barrierefrei. Die Sozialministerien im Bund und in den Ländern sind aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Justizministerien alle Sozialleistungssysteme so auszugestalten, dass Menschen mit Beeinträchtigungen der gleiche Zugang zum Recht gewährleistet wird wie Menschen ohne Beeinträchtigung. Ausdrücklich wird der Beschluss der Justizministerkonferenz vom 25. und 26. Juni 2014 begrüßt, unter der Leitung des BMJV eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe zu bilden und begrüßen die Bereitschaft zur Mitwirkung der Arbeits- und Sozialministerkonferenz durch ihren Beschluss vom 26. und 27. November 2014.

Im Bereich der anderen Hilfen gibt es in der Praxis eine Verunsicherung, die häufig auch zu einer Anregung der Betreuung durch eben diese Stellen mit Beratungsfunktion führen. **Hier wäre eine gezielte Beratung der eine Betreuung anregenden Personen durch die Betreuungsbehörde sinnvoll. Betreuungsvereine und die Betreuungsbehörden können hier gezielte Beratung, Begleitung, und Unterstützung von Menschen mit Beeinträchtigung entwickeln, wenn dafür eine ausreichende finanzielle Ausstattung zur Verfügung steht.** Ehrenamtliche Begleiterinnen und Begleiter könnten hier zum Einsatz kommen, die fachlich geschult wurden, so dass eine hinreichende Eignung sichergestellt wird. Der Fokus der Bemühungen der Betreuungsvereine ist damit von der Gewinnung ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer auf ehrenamtliche Begleiterinnen und Begleiter zu erweitern. Dieser Aspekt ist in das angedachte Forschungsvorhaben mit einzubeziehen. Alle Hilfen für Menschen mit Beeinträchtigungen sollten als **Netzwerkkarte** in dem Zuständigkeitsbereich der Betreuungsstellen und in jedem AG-Bezirk barrierefrei dargestellt, veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert werden.

2. Verständnis der rechtlichen Betreuung

Es muss betont werden, dass die Vermeidung einer rechtlichen Betreuung *um jeden Preis*, nicht im Sinne von Menschen mit Unterstützungsbedarf sein kann. Unklar bleibt im Aktionsplan, welches Verständnis die Landesregierung von der rechtlichen Betreuung hat. Die rechtliche Betreuung hat die Aufgabe, Menschen bei der Ausübung ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit, **die jeweils erforderliche Unterstützung** zukommen zu lassen, damit die Menschen mit Beeinträchtigungen am Rechtsleben teilnehmen und teilhaben können. Da sich Beeinträchtigungen sehr unterschiedlich auswirken, ist die rechtliche Betreuung mit dem Erforderlichkeitsprinzip ein

personenzentriertes und ressourcenorientiertes Unterstützungssystem. Die vielfach vorherrschende Meinung, Betreuung sei Stellvertretung, ist damit nicht zu vereinbaren. Die Betreuung nimmt keine Entscheidungsbefugnisse weg. Aufgabe des Betreuers ist es, den betreuten Menschen zu unterstützen. Das Mittel der Stellvertretung steht zur Verfügung, welches den Betreuer in die Lage versetzt, die Wünsche und Interessen des Betroffenen Dritten gegenüber geltend zu machen und - für den Fall dass der Betroffene trotz Unterstützung keine Entscheidungen treffen kann- auf der Basis seiner Wünsche und Präferenzen bzw. seines mutmaßlichen Willens für diesen zu entscheiden.

Eine Vielzahl der Menschen mit psychischen Erkrankungen oder geistigen, seelischen oder körperlichen Behinderungen haben Ressourcen, die oft wegen fehlender Kommunikationskompetenzen der Umwelt (z.B. leichte Sprache, Geduld, Vorurteile) nicht hinreichend berücksichtigt werden. Daher ist mit Hinweis auf Art. 12 der UN-BRK zunächst immer eine Unterstützung der Betroffenen zur Stärkung ihrer Selbstwirksamkeit in den Fokus zu nehmen.

3. Vertretungsrecht für nahe Angehörige

Zum Vertretungsrecht für nahe Angehörige wird sich der BGT in einer gesonderten Stellungnahme äußern.

4. Vorsorgevollmacht

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Vorsorgevollmacht ist zu begrüßen. Hierzu reicht allerdings eine Öffentlichkeitsarbeit nicht aus und auch Aufklärung im Sinne von Angst vor Betreuung schüren (vgl. Video auf www.betreuung.nrw.de) ist keine angemessene Vorgehensweise.

Wenn es darum geht, die Selbstbestimmung der Betroffenen in den Fokus zu rücken, dann sind qualifizierte und barrierefreie Beratungsangebote bei der Erstellung von Vollmachten zu gewährleisten. Um die Pflichten der Bevollmächtigten zu verdeutlichen wäre der Weg von der Vorsorgevollmacht zum Vorsorgevertrag zu beschreiten. Missbrauch bei der Ausübung von Vollmachten könnte damit entgegengewirkt werden.

Die Akzeptanz der Vorsorgevollmacht im Rechtsverkehr durch normative Vorgaben zur verbessern, ist jedenfalls nicht ausreichend, um das Ziel der Selbstbestimmung zu stärken. Eine Verbesserung der Akzeptanz kann durch Beratung bei der Erstellung durch Bereuungsvereine und Betreuungsbehörden, sowie durch eine Beglaubigung durch die Betreuungsbehörde erreicht werden. Dazu müssen die Betreuungsvereine und Betreuungsbehörde aber auch entsprechende finanzielle und personelle Ausstattung erfahren.

5. Eignung und Unterstützung von Betreuerinnen und Betreuern

Jeder betreute Mensch hat einen Anspruch auf einen geeigneten Betreuer, unabhängig davon, ob dieser ehrenamtlich oder berufsmäßig handelt. Es sind daher zwingend Eignungskriterien festzuschreiben. Dies muss auch für Familienangehörige geltend. Überdies sind Betreuerinnen und Betreuern Angebote **zur Beratung** zu unterbreiten. Der Entwurf bezeichnet persönliche Zuwendung als Qualitätskriterium und damit als Argument für eine Stärkung ehrenamtlichen bürgerschaftlichen Engagements. Dies allein reicht keineswegs aus um die Funktion der rechtlichen Betreuung zu erfüllen. Hier ist eine weitere Fortbildung der ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer notwendig.

Bei den Handlungsansätzen zur Ausweitung und Stärkung ehrenamtlich geführter Betreuungen steht für uns die verstärkte systematische Förderung der Betreuungsvereine durch das Land NRW im Vordergrund. Deshalb wissen wir auch die in den einzelnen Bundesländern entwickelten Modelle zu schätzen. So ist das Curriculum zur Schulung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer aus Hessen, auf das der Aktionsplan Bezug nimmt, sicher vorbildlich. Der Aktionsplan macht aber leider keine konkreten Umsetzungsvorschläge. Vielmehr stellt der Aktionsplan heraus, dass Ehrenamtlichen eine CD-ROM mit Formularen zur Verfügung gestellt wird. Dies wird das Erfordernis nach qualifizierter Beratung und Begleitung nicht ersetzen.

Ungeachtet blieb, dass auch in NRW erfolgreiche Modelle entwickelt wurden, so das Projekt „Ehrenamtler machen Ehrenamtler stark“ des Betreuungsvereins der Diakonie Krefeld und Viersen (http://www.bgt-ev.de/bewerbung_foerderpreis_2012.html).

6. Stärkung der Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine

Der Vorrang ehrenamtlicher Betreuung, wie auf Seite 5 ff. des Aktionsplans bekräftigt, muss eine konsequente Finanzierung der Arbeit der Betreuungsvereine nach sich ziehen, da die Betreuungsvereine den gesetzlichen Auftrag haben, die Arbeit ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer zu unterstützen und zu begleiten. Die Unterstützung der ehrenamtlichen Betreuung war der SPD und Bündnis 90/Die Grünen so wichtig, dass die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung in den Koalitionsvertrag 2012 – 2017 (Zeile 7137) aufgenommen wurden.

Das Land NRW fördert z.Zt. die Begleitung eines ehrenamtlichen Betreuers oder einer ehrenamtlichen Betreuerin in NRW mit 70 Euro pro Jahr. Wir denken, dass unter diesen finanziellen Förderbedingungen der nachhaltige Aufbau einer Unterstützungsstruktur für ehrenamtliche Betreuerinnen und Betreuer nicht möglich ist. Wir haben in unseren Eckpunkten zur Förderung der Querschnittstätigkeit der Betreuungsvereine im Januar 2012 gefordert, dass zur Schaffung einer personellen Kontinuität eine Finanzierung von halben oder ganzen Stellen in Querschnittsbereich erfolgen sollte (http://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Stellungnahmen/2012-2014/Eckpunkte_zur_Foerderung_20120122.pdf). Zusätzlich muss darauf hingewiesen werden, dass die Betreuungsvereine durch die Steigerung der Personalkosten und die Stagnation der Betreuervergütung bei 44 Euro pro Stunde nicht mehr in der Lage sind, Eigenmittel in die Begleitung der ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer zu investieren.

Die finanzielle Sicherung der Querschnittstätigkeit zur qualifizierten Beratung, Begleitung, Unterstützung von

- Betroffenen bei der Besorgung ihrer Rechtsangelegenheiten
- Betroffenen für vorsorgliche Verfügungen
- Vorsorgebevollmächtigten
- ehrenamtlichen Betreuern

sowie eine Verankerung und Vernetzung im Sozialraum ist geboten.

Für die Beratung von Bevollmächtigten erhalten die Betreuungsvereine in NRW keinen Cent von der Landesregierung, obwohl dies ein äußerst zukunftssträchtiger Sektor der Förderung der Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger NRWs und der Vermeidung von Betreuungen ist! Es ist deshalb völlig kontraproduktiv, dass die

gesetzliche Aufgabe der Information über Vorsorgevollachten und der Beratung von Bevollmächtigten immer noch keinen Niederschlag in den Richtlinien des MAIS für die Förderung der Betreuungsvereine in NRW gefunden hat.

7. Qualität bei den Betreuungsgerichten

Vermisst wird in dem Entwurf die Verbesserung der Arbeit der Betreuungsgerichte durch adäquate Fortbildungsangebote und Fortbildungsverpflichtungen.

8. Landesbedienstete als Betreuerinnen und Betreuer

Bedenken möchten wir anmelden bezüglich des verstärkten Engagements von Landesbediensteten im Bereich der Betreuungsführung. Schon zu oft haben wir in NRW Modelle erlebt, die nur unter Kostengesichtspunkten diese Lösung angestrebt haben: nicht mehr verwendungsfähige Landesbedienstete werden als „ehrenamtliche“ Betreuerinnen und Betreuer eingesetzt. Hier möchten wir auf die **Eignungskriterien für beruflich tätige Betreuerinnen und Betreuer** verweisen, welche im Jahr 2012 von den Verbänden im Betreuungswesen gemeinsam verabschiedet wurden und welche parallel dazu auch in der Arbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) beraten und beschlossen wurden (http://www.bgt-ev.de/kasseler_forum.html).

9. Verfahrenspflegeschäften.

Positiv hervorzuheben ist das Engagement des JM und des MGEPA beim Werdenfelser Weg und der Förderung einer weiteren interdisziplinären Zusammenarbeit. Aber auch in den anderen Bereichen, in denen, ein Verfahrenspfleger regelmäßig in Betracht kommt, wäre im Hinblick auf Art 12 UN-BRK eine Verbesserung der Qualifizierung und Prüfung der Eignung der Verfahrenspflegerinnen und -pfleger dringend geboten. Die Idee des Werdenfelser Wegs, die ihre Erfolge der Qualifizierung der Verfahrenspfleger zu verdanken hat, ist auf andere Genehmigungstatbestände von großer Bedeutung (§§ 1906 Abs. 1, Abs. 3, 1907 BGB) auszuweiten. So z.B. wäre auch ein besonders qualifizierter Verfahrenspfleger erforderlich, wenn es um die Auflösung eines Mietvertrags (§ 1907 BGB) beim Wechsel in eine stationäre (Pflege-)Einrichtung geht, der über pflegerische und sozialrechtliche Kenntnisse verfügt. Gleiches gilt für die Verfahren über die geschlossenen Unterbringung und die ärztliche Zwangsmaßnahme. Es wäre erstrebenswert, dass JM und MGEPA sich hier engagieren, um Selbstbestimmung und Wohl betreuter Menschen zu verbessern.

10. Vorschläge zu den Sachverständigengutachten

Die Qualität von Sachverständigengutachten in Betreuungsverfahren ist sehr unterschiedlich. Es erscheint im Hinblick auf den Fachkräftemangel im Bereich psychiatrischer Fachärztinnen und -ärzte kein qualitätssicherendes Mittel zu sein, auf Verbesserung durch Schaffung einer Konkurrenzsituation zu setzen. Transparenz und Vergleichsmöglichkeit bei den Gutachternkosten wird allerdings begrüßt. Die Schaffung eines gerichtsmedizinischen Dienstes wird kritisch gesehen. Hier sind die Erfahrungen aus anderen Bundesländern einzuholen, z.B. Hamburg oder Schleswig-Holstein, die wenig Positives hervorgebracht haben.

Der Vorschlag der Reform des § 281 FamFG dahingehend, ärztliche Atteste generell an der Stelle von Sachverständigengutachten zum Nachweis der Betreuungsvoraussetzungen bei einer einverständlichen Betreuung genügen zu lassen, senkt den erreichten und erforderlichen Qualitätsstandard des Prüfungsverfahrens. Zudem ist dies mit dem Risiko verbunden, dass die Zahl der Betreuungen beträchtlich anwächst. Wenn das Attest eines Hausarztes und die Feststellung, dass der Betreute keinen Widerstand leistet, ausreicht, ist die Schwelle für Betreuerbestellungen so herabgesenkt, dass dann zwar mit einer Senkung der Sachverständigenkosten bei den einzelnen Verfahren zu rechnen ist, die Gesamtzahl der Verfahren und damit die Kosten insbesondere für die Betreuer ansteigen wird.

Zudem wäre eine klare Regelung der Voraussetzungen des Gutachtenverzichts erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen an das Einverständnis des Betroffenen in die Betreuerbestellung. Das Einverständnis müsste von dem Gericht unmittelbar in einer Anhörung des Betroffenen festgestellt werden oder zumindest durch den Sozialbericht der Betreuungsbehörde eingeholt werden. Das Einverständnis muss vor dem Gutachtenverzicht festgestellt werden. Zudem darf in keinem Fall auf ein Sachverständigengutachten bei den Aufgabenkreisen Aufenthaltsbestimmung, Unterbringung, freiheitsentziehende Maßnahmen, Postkontrolle verzichtet werden.

Im Hinblick auf das Attest ist sicherzustellen, dass der attestierende Arzt Facharzt für Psychiatrie oder Arzt mit Erfahrung auf dem Gebiet der Psychiatrie ist.

Routinemäßige Einholung des Pflegegutachtens mit dem Einverständnis des Betroffenen wird nur in sehr wenigen Fällen Erkenntnisse für das Betreuungsverfahren bringen. Insofern sollte eine solche Einholung in das Ermessen der Betreuungsbehörde gestellt werden.

Bochum, den 16.03.2015