

Ergänzungsvorlage-Nr. 14/2102/1

öffentlich

Datum: 08.12.2017
Dienststelle: LVR-Direktorin
Bearbeitung: Frau Henkel/ Herr Woltmann

Krankenhausausschuss 3	22.01.2018	Kenntnis
Krankenhausausschuss 2	23.01.2018	Kenntnis
Krankenhausausschuss 4	24.01.2018	Kenntnis
Krankenhausausschuss 1	25.01.2018	Kenntnis
Ausschuss für Inklusion	08.03.2018	Kenntnis

Tagesordnungspunkt:

Follow up-Staatenprüfung zur UN-Behindertenrechtskonvention: Das Thema rechtliche Betreuung in den Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses aus Perspektive des LVR

Kenntnisnahme:

Die Empfehlungen des UN-Fachausschusses zur rechtlichen Betreuung werden gemäß Vorlage Nr. 14/2102/1 zur Kenntnis genommen.

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.

ja

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Aktionsplanes für Gleichstellung, Familienfreundlichkeit und Gender Mainstreaming.

ja

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

Produktgruppe:	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:	
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

Worum geht es hier?

In leichter Sprache:

Manche Menschen mit Behinderungen
brauchen Hilfe bei wichtigen Entscheidungen.
Das nennt man rechtliche Betreuung.



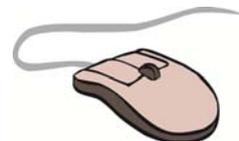
Im April 2015 wurde Deutschland
durch einen UN-Fach-Ausschusses geprüft.
Dabei hat der UN-Fach-Ausschusses kritisiert,
dass Menschen mit einer rechtlichen Betreuung in Deutschland
zu wenig selbst entscheiden können.

Der LVR achtet sehr darauf:
Auch Menschen mit einer rechtlichen Betreuung
sollen möglichst viel selbst entscheiden können.
Und Hilfe bei ihren Entscheidungen bekommen.
Es kommt immer darauf an, was sie selbst wollen.

Haben Sie Fragen zu diesem Text?
Dann können Sie beim LVR in Köln anrufen:
0221-809-6153



Viele Informationen zum LVR in Leichter Sprache
finden Sie hier: www.leichtesprache.lvr.de
Dort gibt es auch ein Heft in Leichter Sprache
„Betreuungs-Recht“.



Der Zusatztext in leichter Sprache soll zum einen die Verständlichkeit der Vorlage insbesondere für Menschen mit Lernschwierigkeiten konkret verbessern, zum anderen für die Grundsätze der Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im Bereich Information und Kommunikation im Sinne der Zielrichtungen 6 und 8 des LVR-Aktionsplans zur UN-Behindertenrechtskonvention sensibilisieren. Mit der Telefonnummer 0221-809-6153 erreicht man die zentrale Stabsstelle Inklusion und Menschenrechte (00.300).
Bilder: © Reinhild Kassing.

Zusammenfassung

Der LVR ist in verschiedenen Rollen und Funktionen mit dem Thema der rechtlichen Betreuung befasst, insbesondere als Landesbetreuungsamt, als Träger der Eingliederungshilfe sowie als Leistungserbringer im Bereich Psychiatrie, Soziale Rehabilitation und Heilpädagogische Hilfen.

Im Rahmen der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur ersten Staatenprüfung Deutschlands (vgl. Vorlage Nr. 14/567) wurde dem Vertragsstaat Deutschland ausdrücklich angeraten, dass bestehende System der rechtlichen Betreuung zu reformieren (vgl. Ziffern 25 und 26 der Abschließenden Bemerkungen). Es wurde empfohlen, die ersetzende Entscheidung durch Verfahren der unterstützten Entscheidungsfindung abzulösen. Dies bedeutet, dass allen Menschen mit Behinderungen im Einzelfall geeignete Unterstützung angeboten werden soll, damit sie selbstbestimmte Entscheidungen treffen können.

Die Empfehlungen des Fachausschusses berühren zentral das **Selbstbestimmungs-Gebot** der BRK, wie es in Zielrichtung 2 des LVR-Aktionsplans „Gemeinsam in Vielfalt“ verankert ist („Personenzentrierung weiterentwickeln“).

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten ist der LVR daher gefordert, die Selbstbestimmung in persönlichen Angelegenheiten der Menschen, für die eine Betreuung angeordnet ist oder angeordnet werden soll, besonders zu achten. Diese setzt – im Sinne von Zielrichtung 9 des LVR-Aktionsplans („Menschenrechtsbildung“) – eine entsprechende Haltung auf Seiten des LVR sowie ein entsprechendes Empowerment auf Seiten der Menschen mit einer Betreuung voraus.

Weitere Ansatzpunkte, um die Selbstbestimmung der Menschen zu stärken, sind der systematische Einsatz und die kontinuierliche Weiterentwicklung von Instrumenten (z.B. Behandlungsvereinbarungen), mit denen stellvertretende Entscheidungen durch eine rechtliche Betreuung vermieden werden können. Ebenso ist es wichtig, eine selbstbestimmte (unterstützte) Entscheidungsfindung der Menschen mit Behinderungen systematisch zu fördern, auch unter Einsatz unterstützter Kommunikation. Weiterhin geht es darum, im Rahmen der Möglichkeiten des LVR-Betreuungsamtes die Betreuungsvereine und damit mittelbar die ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer zu stärken.

Begründung der Vorlage Nr. 14/2102/1:

Der Ausschuss für Inklusion hat in seiner Sitzung am 20.09.2017 beschlossen, dass die Vorlage Nr. 14/2102/1 aus Zeitgründen in der Sitzung am 08.03.2018 beraten wird.

Außerdem haben der Gesundheitsausschuss und der Sozialausschuss in ihren Sitzungen im November 2017 darum gebeten, die Vorlage auch den Krankenhausausschüssen vorzulegen.

Begründung der Vorlage Nr. 14/2102:

Follow up-Staatenprüfung zur UN-Behindertenrechtskonvention: Das Thema rechtliche Betreuung in den Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses aus Perspektive des LVR

Gemäß Vorlage Nr. 14/567 („Abschließende Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zur ersten Staatenprüfung Deutschlands“) informierte die Verwaltung über den Abschluss des völkerrechtlichen Prüfungsverfahrens der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK). Es ist beabsichtigt, schrittweise zu allen Empfehlungen der sog. Abschließenden Bemerkungen innerhalb des LVR zu prüfen, inwiefern sich Handlungsbedarf für den LVR ergibt und mit welchen Lösungsansätzen diesem Handlungsbedarf begegnet werden könnte.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses einen „empfehlenden Charakter“ haben. Dem UN-Fachausschuss wurde kein Mandat zur verbindlichen Interpretation der BRK übertragen (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juli 2016 - 1 BvL 8/15). Dem Gesetzgeber verbleibt das Letztentscheidungsrecht. Gleichwohl bilden die Abschließenden Bemerkungen eine wesentliche Grundlage für die nächste Staatenprüfung Deutschlands, in deren Rahmen Deutschland zu den Empfehlungen und den daraufhin eingeleiteten Maßnahmen wird Stellung nehmen müssen.

Die vorliegende Follow up-Vorlage Nr. 14/2102 bündelt die Empfehlungen des UN-Fachausschusses, die sich auf den Aspekt der rechtlichen Betreuung beziehen. Diese Empfehlungen berühren zentral das **Selbstbestimmungs-Gebot der BRK**, wie es in Zielrichtung 2 des LVR-Aktionsplans „Gemeinsam in Vielfalt“ verankert ist („Personenzentrierung weiterentwickeln“).

Mit der Vorlage kommt die Verwaltung auch dem Interesse der politischen Vertretung nach, weiter über den **„Aktionsplan der Landesregierung NRW zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens, zur Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung sowie zur Vermeidung unnötiger Betreuungen“** informiert zu werden (vgl. Vorlage Nr. 14/233).

Gliederung:

1. Sachverhalt: Was sagt der UN-Fachausschuss?.....	4
2. Anknüpfungspunkte zum LVR	9
3. Perspektiven.....	11
Anlage 1: Gesetzliche Grundlagen zur rechtlichen Betreuung ... Fehler! Textmarke nicht definiert.	
Anlage 2: Bericht der Landesregierung zum Stand der Umsetzung des Aktionsplans (Stand Juni 2016)	

1. Sachverhalt: Was sagt der UN-Fachausschuss?

Laut dem aktuellen Teilhabebericht der Bundesregierung war zum Jahresende 2014 für insgesamt 1,3 Millionen Personen in Deutschland eine rechtliche Betreuung eingerichtet.¹

Die Voraussetzungen einer rechtlichen Betreuung sind im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelt (siehe ausführlich: Gesetzliche Grundlagen in der **Anlage** zu dieser Begründung). Das Betreuungsgericht kann für eine volljährige Person eine Betreuung bestellen, wenn diese „auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung“ ihre „Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen“ kann.

Wurde eine Betreuung angeordnet, kann dies weitreichende Folgen für die betreuten Personen haben.

- Personen, für die zur Besorgung aller Angelegenheiten eine Betreuung bestellt ist, sind vom Wahlrecht auf Bundesebene ausgeschlossen (§ 13 Bundeswahlgesetz). In NRW wurde ein entsprechender Wahlrechtsausschluss inzwischen aus dem Landeswahlgesetz sowie aus dem Kommunalwahlgesetz gestrichen (durch das zum 1. Juli 2016 in Kraft getretene Inklusionsstärkungsgesetz).
- In der Regel bleibt auch bei einer gesetzlichen Betreuung die Geschäftsfähigkeit² der oder des Betreuten erhalten, d.h. sie oder er kann weiter rechtswirksam handeln. Allerdings kann zusätzlich zur Betreuung ein Einwilligungsvorbehalt angeordnet werden, der die Geschäftsfähigkeit einschränkt (§ 1903 BGB).³
- Unter bestimmten Umständen (siehe ausführlich **Anlage**) kann eine Betreuerin oder ein Betreuer Zwangmaßnahmen gegenüber der Betreuungsperson veranlassen (freiheitsentziehende Unterbringung, freiheitsentziehende Maßnahmen, unfreiwillige Behandlung).

¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen 2016, S. 387.

² Eine Geschäftsunfähigkeit liegt nach § 104 BGB dann vor, wenn sich eine Person „in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befindet, sofern nicht der Zustand seiner Natur nach ein vorübergehender ist.“

³ Ein solcher Vorbehalt kann nur angeordnet werden, „soweit dies zur Abwendung einer erheblichen Gefahr für die Person oder das Vermögen des Betreuten erforderlich ist“ (§ 1903 BGB).

Einschätzung des UN-Fachausschusses

In den Abschließenden Bemerkungen zeigt sich der UN-Fachausschuss besorgt über das bestehende System der rechtlichen Betreuung in Deutschland. Dieses ist seiner Auffassung nach nicht mit der UN-Behindertenrechtskonvention vereinbar, insbesondere nicht mit Blick auf das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12 BRK).

Der Fachausschuss fordert daher (vgl. Ziffern 25 und 26 der Abschließenden Bemerkungen),

- alle Formen der ersetzenden Entscheidung abzuschaffen und ein System der unterstützten Entscheidung an ihre Stelle treten zu lassen,
- professionelle Qualitätsstandards für Mechanismen der unterstützten Entscheidung zu entwickeln sowie
- in enger Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene für alle Akteure, einschließlich öffentliche Bedienstete, Richter, Sozialarbeiter, Fachkräfte im Gesundheits- und Sozialbereich, und für die Gesellschaft im weiteren Sinne Schulungen zu Artikel 12 des Übereinkommens anzubieten (vgl. Vorlage Nr. 14/1492 zur Menschenrechtsbildung).

Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf seine **Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1** vom Mai 2014. Hierin bringt der UN-Fachausschuss – auf Basis seiner Erfahrungen mit den bereits durchgeführten Staatenprüfungen – seine völkerrechtliche Interpretation von Artikel 12 BRK zum Ausdruck. Die Allgemeinen Bemerkungen sind zwar nicht rechtsverbindlich, stellen aber eine zentrale Referenz für die folgenden Staatenprüfungen dar.

In den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass „nach internationalen Menschenrechtsnormen keine Umstände zulässig sind, unter denen einer Person ihr Recht auf Anerkennung als Rechtssubjekt entzogen oder dieses Recht beschränkt werden kann.“⁴ Dies gelte uneingeschränkt auch für Personen mit kognitiven oder psychosozialen Behinderungen, deren rechtliche Handlungsfähigkeit bislang besonders häufig durch staatliche Regelungen eingeschränkt werde. Der Ausschuss kritisiert, dass die rechtliche Handlungsfähigkeit oftmals mit geistiger Fähigkeit gleichgesetzt werde. So werde Personen die rechtliche Handlungsfähigkeit abgesprochen, wenn ihre Fähigkeiten, Entscheidungen zu treffen, vermeintlich behinderungsbedingt beeinträchtigt seien.

Aus Sicht des Ausschusses ist im Lichte der BRK eine solche diskriminierende Versagung der rechtlichen Handlungsfähigkeit jedoch nicht zulässig. Stattdessen wird gefordert, dass alle Menschen durch individuell geeignete Unterstützung in die Lage versetzt werden, rechtswirksame Entscheidungen treffen zu können. Denkbar seien hier sowohl informelle als auch formelle Unterstützungs-Arrangements.⁵ Die Unterstützung sollte dabei

⁴ Von der Monitoringstelle BRK veröffentlichte Übersetzung der Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 des UN-Fachausschusses (UN-Dok. CRPD/C/GC/1 vom 19. Mai 2014), S.2.

⁵ „Zum Beispiel können Menschen mit Behinderungen eine oder mehrere Vertrauenspersonen auswählen, die ihnen bei der Ausübung ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit für bestimmte Arten von Entscheidungen zur Seite stehen, oder auf andere Formen der Unterstützung zurückgreifen, wie zum Beispiel Peer-Support, Interessenvertretung (einschließlich Unterstützung bei der Selbstvertretung) oder Kommunikationsassistenz.“

so gestaltet sein, dass stets die Rechte, der Willen und die Präferenzen der Menschen mit Behinderungen geachtet werden, einschließlich des Rechts, Risiken einzugehen und Fehler zu machen. Menschen, die bei Entscheidungen auf die Unterstützung anderer angewiesen sind, müssten zudem in besonderer Weise vor missbräuchlicher Einflussnahme geschützt werden.⁶

Die Diskriminierung von Menschen mit einer rechtlichen Betreuung beginnt dort, wo allen anderen Menschen (ohne Betreuung) grundsätzlich unterstellt wird, handlungs- und geschäftsfähig zu sein. Der Staat maßt sich z.B. nicht an, die politische Urteilskraft oder gar die demokratische Gesinnung seiner Bürgerinnen und Bürger zu hinterfragen. Menschen mit Betreuung in allen Angelegenheiten wird dagegen pauschal das Wahlrecht entzogen.

Einschätzung der Bundesregierung und Landesregierung NRW

Anders als der UN-Fachausschuss ist das deutsche Betreuungsrecht nach Einschätzung der **Bundesregierung** bereits heute konform zur BRK. Im ersten Staatenbericht beschreibt sie als Kernanliegen des Betreuungsrechts, „die Selbstbestimmung des Einzelnen zu stärken.“ Dabei würden „der strikte Grundsatz der Erforderlichkeit sowie ein strenger Verhältnismäßigkeitsmaßstab bei betreuungsrechtlichen Maßnahmen die Wahrung der Selbstbestimmung“ sichern. Verbesserungsbedarfe werden daher von der Bundesregierung in erster Linie bei der Anwendung des Betreuungsrechts gesehen.⁷

Diese Auffassung bekräftigt die Bundesregierung nochmals im Nationalen Aktionsplan 2.0 zur UN-Behindertenrechtskonvention, der im Juni 2016 vom Kabinett beschlossen wurde.⁸ Als zentrale Aktivitäten sind im NAP 2.0 daher zwei Forschungsvorhaben vorgesehen: Eines zur Qualität der rechtlichen Betreuung⁹, ein anderes zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“¹⁰.

In **NRW** wurde im September 2014 ein „**Aktionsplan zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens, zur Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung sowie zur Vermeidung unnötiger Betreuungen**“ verabschiedet (vgl. Vorlage Nr. 14/233). Dieser wird von der Landesregierung mit der wachsenden Zahl der Betreuungen begründet, die „kritisch vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention zu sehen“ sei. Auch

(...) Unterstützung kann auch die Entwicklung und Anerkennung verschiedener nicht-konventioneller Kommunikationsmethoden bedeuten, insbesondere für diejenigen, die nonverbale Formen der Kommunikation nutzen, um ihren Willen und ihre Präferenzen zum Ausdruck zu bringen.“ Als besonders wichtig wird das Instrument der Vorausplanung gesehen. Dieses gebe Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit, ihren Willen darzulegen, für den Fall, dass sie hierzu einmal nicht mehr in der Lage sind (Übersetzung, S. 5).

⁶ „Missbräuchliche Einflussnahme ist dadurch gekennzeichnet, dass die Qualität der Interaktion zwischen der unterstützenden und der unterstützten Person Züge von Angst, Bedrohung, Täuschung oder Manipulation aufweist“ (Übersetzung, S. 6).

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Übereinkommen der Vereinten Nationen über Rechte von Menschen mit Behinderungen. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland, S. 34-35.

⁸ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Nationalen Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), S. 192.

⁹ Die Studie wurde an das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) vergeben. Laufzeit ist Dezember 2015 bis Juni 2017. Der erste und zweite Zwischenbericht sind abzurufen unter: <https://www.isg-institut.de/qualitaet-in-der-rechtlichen-betreuung/>

¹⁰ Die Studie wurde an das IGES Institut vergeben. Der Abschlussbericht wird voraussichtlich im August 2017 vorliegen.

angesichts steigender Kosten sei zu prüfen, „ob die eingesetzten Mittel unter Umständen effizienter zur Herstellung von mehr Selbstbestimmung eingesetzt werden können.“¹¹ Die Landesregierung hat zu ihren Aktionsplan im Juni 2016 einen ersten Bericht vorgelegt (**Anlage 2**).

Im Mittelpunkt des Aktionsplans stehen vier Handlungsansätze:

1. **Betreuungsvermeidung durch**
 - a. **Stärkung alternativer Instrumente wie Vorsorgevollmacht¹², Betreuungsverfügung¹³, Patientenverfügung¹⁴ und Schaffung einer gesetzlichen Vertretungsmacht für Ehegatten,**
 - b. **Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote (i.S.v. § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB),**
2. **Ausweitung und Stärkung ehrenamtlich geführter Betreuungen, u.a. durch Anhebung der im Landeshaushalt für die Förderung der Arbeit der Betreuungsvereine insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel seit 2014 um 1,2 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro im Haushalt 2016.**
3. **Verfahrenspflegschaften (z.B. Vermeidung genehmigungspflichtiger Fixierungen) und**
4. **Vergabe von Sachverständigengutachten.**

Auf der Grundlage dieses Aktionsplans hat die Landesregierung eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, die konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Handlungsansätze prüfen soll. Hinsichtlich der Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote hat die Arbeitsgruppe geprüft, welche Unterstützungsmöglichkeiten bereits gegenwärtig bestehen, die niederschwelliger als die gerichtliche Anordnung einer Betreuung sind. Die Ergebnisse wurden in einem Arbeitspapier mit dem ersten Bericht zum Aktionsplan veröffentlicht. Angestrebtes Ziel ist es, auf dieser Basis eine Handreichung für die betreuungsrechtliche Praxis zu entwickeln.

Mit Blick auf Personen mit längerfristigem Hilfebedarf wird u.a. die **Eingliederungshilfe**, insbesondere die Hilfe zum selbstbestimmten Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten, als eine geeignete Unterstützung angesehen, um eine rechtliche Betreuung nicht einrichten zu müssen. Gleiche Einschätzung wird für die Hilfe zur Pflege (nach § 61 ff SGB XII) getroffen. Dabei wird eingeräumt, dass diese Leistungen von ihrem Ziel her eigentlich der

¹¹ Justizministerium des Landes NRW (2016): Aktionsplan zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens, zur Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung sowie zur Vermeidung unnötiger Betreuungen. Bericht der Landesregierung zum Stand der Umsetzung des Aktionsplans, S.2.

¹² In einer **Vorsorgevollmacht** wird eine selbst gewählte Person festgelegt, die sich für den Fall der krankheits- oder behinderungsbedingten Unfähigkeit um die eigenen Angelegenheiten kümmert. Die Vollmacht muss rechtswirksam zustande gekommen sein. Zum Zeitpunkt der Vollmachtserteilung muss der Vollmachtgeber daher geschäftsfähig gewesen sein.

¹³ In einer **Betreuungsverfügung** können für den Fall einer Betreuung Vorschläge zur Auswahl des Betreuers oder Wünsche zur Wahrnehmung der Betreuung geäußert werden.

¹⁴ In einer **Patientenverfügung** werden bestimmte Entscheidungen im Bereich der medizinischen Versorgung im Voraus für den Fall getroffen, dass man später nicht mehr in der Lage ist, diese Entscheidung wirksam zu treffen.

Abwendung einer Hilfslage dienen sollen. Die Entbehrlichkeit einer Betreuungsanordnung könnte – wenn überhaupt – also nur als positiver Nebeneffekt entstehen.¹⁵

Speziell zum Thema der betreuungsrechtlichen Unterbringung (nach § 1906 BGB) macht die Landesregierung im neuen **Landespsychiatrieplan NRW** (vgl. Vorlage Nr. 14/2174) kritisch darauf aufmerksam, dass diese Form der Unterbringung aktuell weniger stark kontrolliert werde als die ordnungsrechtliche Unterbringung (nach PsychKG). Da die betreuungsrechtliche Unterbringungsdauer jedoch viel länger sei, sei Kontrolle hier besonders wichtig.¹⁶ Ebenso wird es als erforderlich betrachtet, die Dokumentation und Auswertung von Zwangsmaßnahmen im Rahmen der betreuungsrechtlichen Unterbringung vergleichbar mit dem PsychKG weiterzuentwickeln.

Einschätzung der Zivilgesellschaft

Von Seiten der zivilgesellschaftlichen BRK-Allianz¹⁷ wird die Grundsatzkritik der UN-Fachausschusses am deutschen Betreuungsrecht überwiegend geteilt. Kritikpunkte, die vorgetragen werden, betreffen zum Beispiel die folgenden Aspekte:

- Die Zahl der Menschen in rechtlicher Betreuung nehme stetig zu.
- Das Erforderlichkeitsprinzip der Betreuung werde verletzt, weil es kaum Alternativen zur rechtlichen Betreuung gebe, z.B. kein niedrigschwelliges System der unterstützten Entscheidung. Es fehle ein geeignetes Unterstützungsangebot außerhalb des Betreuungsrechts. Ein solches Unterstützungsangebot müsse „als eigenständiger Leistungsanspruch im deutschen (Sozial-)Recht verortet werden.“ Insbesondere fehle ein niedrigschwelliger Zugang zur Erteilung einer Vorsorgevollmacht.
- Rechtliche Betreuerinnen und Betreuer sollten stärker auf das Assistenzprinzip, also auf das Recht auf Hilfe und Unterstützung im Sinne von Artikel 12 Absatz 3 BRK verpflichtet sein. Sie sollten den betreuten Menschen primär bei seiner eigenen Entscheidung entsprechend seiner eigenen Wünsche und Vorstellungen unterstützen. Auf das Mittel der Stellvertretung dürfe nur in Ausnahmefällen zurückgegriffen werden. Bei Menschen mit eingeschränkter Kommunikationsfähigkeit müssten alle Möglichkeiten der kommunikativen Verständigung eingesetzt werden, um auch diese Menschen soweit wie möglich in die Lage zu versetzen, Entscheidungen persönlich zu treffen. Für eine selbstbestimmte Entscheidungsfindung sei es auch wichtig, Wahlmöglichkeiten zu vermitteln.
- Die Regelungen zur Geschäftsunfähigkeit müssten angepasst werden, da „die Beschreibung des Zustandes einer Person als dauerhaft geschäftsunfähig“ mit der UN-BRK nicht vereinbar sei.¹⁸

¹⁵ Justizministerium des Landes NRW (2016): Aktionsplan zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens, zur Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung sowie zur Vermeidung unnötiger Betreuungen. Bericht der Landesregierung zum Stand der Umsetzung des Aktionsplans, S.23 u. 19.

¹⁶ Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW (2107): Landespsychiatrieplan NRW, S. 54-55.

¹⁷ Im Rahmen der Staatenprüfung Deutschlands haben sich 78 Organisationen der Zivilgesellschaft in Deutschland zu einer Allianz für einen „Koordinierten Parallelbericht“ zusammengeschlossen. Zu den Beteiligten: <http://www.brk-allianz.de/index.php/m-beteiligte.html>

- Es bestehe zudem ein erheblicher Aufklärungsbedarf: In der Praxis werde die Tatsache, dass für eine Person eine rechtliche Betreuung bestellt sei, oftmals irrtümlich mit dem Verlust der Geschäfts- und Einsichtsfähigkeit gleichgesetzt. Dies führe regelmäßig zu Diskriminierungen im Zivilrechtsverkehr.¹⁹

Überdies gibt es seit einigen Jahren eine Fachdebatte um die Qualität des Betreuungswesens, insbesondere mit Blick auf:

- die Überlastung der Betreuungsgerichte,
- die Feststellung der Betreuungsbedürftigkeit und die Qualität der Sachverständigenutachten,
- die Eignungsprüfung, fachliche Qualifikation und Fortbildung der mit der Betreuung beauftragten Personen,
- die Art und Weise der Wahrnehmung der Betreuungsaufgaben („Unterstützung vor Vertretung“, Häufigkeit und Qualität persönlicher Kontakte zur Betreuungsperson),
- die Vergütung der Betreuungsaufgaben (insb. Anreize bei Berufsbetreuern möglichst viele Betreuungen zu übernehmen),
- die Beratung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer (Ausstattung der Betreuungsvereine) sowie
- die Aufsicht und Überprüfung der laufenden Betreuungen.²⁰

2. Anknüpfungspunkte zum LVR

Der LVR wird von den Empfehlungen des Fachausschusses, die sich mit der rechtlichen Betreuung beschäftigen, in verschiedenen Zusammenhängen berührt:

Als **Landesbetreuungsamt** ist der LVR zuständig für die Anerkennung und Förderung von Betreuungsvereinen mit Sitz in den Regierungsbezirken Köln und Düsseldorf. Die Betreuungsvereine sollen hierbei sowohl die ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer als auch die Bevollmächtigten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beraten und unterstützen sowie planmäßig über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen informieren. Darüber hinaus können die anerkannten Betreuungsvereine selber bzw. durch ihre Mitarbeitenden als Betreuer bestellt werden. Das Landesbetreuungsamt im LVR nimmt seine Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr. Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW.

¹⁸ Siehe z.B. BRK-Allianz (2013): Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, S. 25 sowie Positionspapier der Bundesvereinigung Lebenshilfe e.V. zu den Auswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention auf das deutsche Betreuungsrecht vom Februar 2013.

¹⁹ ADS (2010): Expertise: Benachteiligungen im zivilen Rechtsverkehr nach den Regelungen des AGG von Menschen mit Behinderung, für die nach § 1896 BGB eine Betreuerin/ein Betreuer bestellt ist.

²⁰ Einen guten Überblick über die Fachdebatte ermöglicht die Dokumentation der Fachtagung „Qualität in der rechtlichen Betreuung. gestern – heute – morgen.“ Der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport der Freien Hansestadt Bremen vom 4. November 2015.
file:///C:/Users/Z0010007/Downloads/Doku+++Fachtag+Betreuungsrecht+Bremen+2015.pdf

Der LVR als **Kostenträger der Eingliederungshilfe** entscheidet vielfach über Anträge von Personen mit wesentlicher Behinderung, die eine rechtliche Betreuerin oder einen Betreuer haben. Auch für diese Menschen sind eine personenzentrierte Ermittlung des Bedarfs sowie eine personenzentrierte Teilhabeplanung sicherzustellen, die sich am Wunsch- und Wahlrecht der betreuten Person und dem Grundsatz der Selbstbestimmung orientiert (vgl. auch Vorlage Nr. 14/1987). Nach Auffassung der Landesregierung NRW könnten Leistungen der Eingliederungshilfe sowie Hilfen zur Pflege zudem potenziell als andere Hilfen i.S.v. § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB in Frage kommen, durch die sich eine rechtliche Betreuung vermeiden bzw. einschränken ließe (s. o.).

Insbesondere im Bereich der **psychiatrischen Krankenhausbehandlung** als auch im **HPH-Bereich** und **Bereich Soziale Rehabilitation** hat der LVR mit einer Vielzahl an Personen zu tun, die bereits eine rechtliche Betreuung in allen Angelegenheiten bzw. in einzelnen Teilbereichen (z.B. der Gesundheitspflege) haben oder bei denen sich die Frage stellt, ob diese ihre rechtlichen Angelegenheiten noch selbst besorgen können. Dies hat vielfältige Konsequenzen:

- Sofern eine Person mit rechtlicher Betreuung selbst nicht geschäftsfähig ist, können die Kliniken und HPH-Netze **Verträge** (z.B. Behandlungsvertrag, Betreuungsvertrag) nur stellvertretend mit einer Betreuerin oder einem Betreuer bzw. einer oder einem (Vorsorge)-Bevollmächtigten abschließen. Auch **Anträge** können nur durch die Betreuerin oder den Betreuer gestellt werden.
- Im Zusammenhang mit **ärztlichen Eingriffen** stellt sich regelmäßig die Frage der Einwilligungsfähigkeit der Patientinnen und Patienten mit rechtlicher Betreuung. Denn erst wenn eine Person als einwilligungsunfähig²¹ gilt bzw. nicht feststellbar ist, in welchem Umfang sie einwilligungsfähig ist, kann eine Einwilligungserklärung stellvertretend durch eine Betreuerin oder einen Betreuer erteilt werden. Eine Einwilligung der Vertretung bei Einwilligungsunfähigkeit der Patientin bzw. des Patienten ist dann nicht erforderlich, wenn vor dem Eintritt der Einwilligungsunfähigkeit eine wirksame, rechtsverbindliche Patientenverfügung verfasst wurde. Kann keine aktuelle wirksame Einwilligungserklärung der Patientin bzw. des Patienten oder der Vertretung erlangt werden, so ist für die Klinik der mutmaßliche Wille maßgebend. Dieser kann sich aus früheren Erklärungen (z. B. Behandlungsvereinbarungen) oder den Umständen ergeben.
- Die psychiatrischen Krankenhäuser des LVR haben zudem regelmäßig mit Personen zu tun, für die betreuungsrechtlich eine **Unterbringung, die mit Freiheitsentziehung** verbunden ist, genehmigt wurde oder genehmigt werden soll. Das Vorliegen der strengen gesetzlichen Vorgaben ist hierfür regelmäßig und sorgfältig zu prüfen. Besondere Sorgfalt erfordert die Situation, wenn die Betreuung – im Rahmen der geschlossenen Unterbringung oder im Rahmen eines anderen stationären Aufenthalts – in eine ärztliche Maßnahme einwilligt, obwohl diese dem natürlichen Willen der oder des als einwilligungsunfähig geltenden Betreuten widerspricht (**ärztliche Zwangsmaßnahme**).

²¹ Eine Einwilligungsunfähigkeit liegt vor, wenn eine betreute Person „auf Grund einer psychischen Krankheit oder einer geistigen oder seelischen Behinderung die Notwendigkeit der ärztlichen Maßnahme nicht erkennen oder nicht nach dieser Einsicht handeln kann“ (§ 1906 BGB). Einwilligungsfähig ist, wer Art, Bedeutung und Tragweite (Risiken) der ärztlichen Maßnahme erfassen kann – es kommt insoweit nicht auf Geschäftsfähigkeit an.

3. Perspektiven

Der LVR als höherer Kommunalverband hat keinen direkten Einfluss auf die Betreuungsgesetzgebung. Vor dem Hintergrund seiner Zuständigkeiten ergeben sich dennoch einige mögliche Ansatzpunkte, um – im Sinne der Personenzentrierung der Zielrichtung 2 des LVR-Aktionsplans – die Selbstbestimmung der Menschen zu stärken, für die aktuell eine Betreuung angeordnet ist bzw. die eine solche Lage geraten könnten. Solche Ansatzpunkte sind von den jeweiligen Fachdezernaten zu bewerten, zu ergänzen und zu konkretisieren. Mögliche Ansatzpunkte könnten sein (Beispiele):

- Information, Aufklärung und **Empowerment der Menschen mit Behinderungen** zum Thema rechtliche Betreuung (z.B. zu Aufgaben, Pflichten, Grenzen der Betreuerinnen und Betreuer sowie Beschwerdemöglichkeiten) und zu den Auswirkungen einer rechtlichen Betreuung auf die eigene rechtliche Handlungsfähigkeit.
- Kontinuierliche **Bewusstseinsbildung des LVR-Fachpersonals** zum Grundsatz der Selbstbestimmung und zu den Auswirkungen einer rechtlichen Betreuung auf die rechtliche Handlungsfähigkeit der betreuten Menschen mit Behinderungen. Dabei sind in besonderer Weise die gerichtlich festgelegten Aufgabenkreise der Betreuung sowie zentrale rechtliche Konzepte wie die Geschäftsfähigkeit und Einwilligungsfähigkeit in medizinische Maßnahmen zu beachten.
- Systematischer Einsatz und kontinuierliche Weiterentwicklung von Instrumenten, mit denen stellvertretende Entscheidungen durch eine rechtliche Betreuung – insbesondere im Kontext von Zwangsmaßnahmen – vermieden werden können. Ein wichtiges Instrument können hier die sog. **Behandlungsvereinbarungen** sein (vgl. auch Vorlage Nr. 14/2174), d.h. schriftlich fixierte und hinterlegte verbindliche Vereinbarungen zwischen Patientinnen und Patienten einer psychiatrischen Klinik und den Behandelnden.
- Systematische Förderung einer **selbstbestimmten (unterstützten) Entscheidungsfindung** der Menschen mit Behinderungen mit und ohne Betreuung, mit denen der LVR in seinen unterschiedlichen Funktionen Kontakt hat (z.B. in den Psychiatrischen Kliniken, in den LVR-HPH-Netzen, im Hilfeplanungsprozess der Eingliederungshilfe). Wichtig ist dabei auch der Einsatz unterstützter Kommunikation für Menschen mit stark eingeschränkten Kommunikationsfähigkeiten.
- Mitarbeit an Konzepten zum Einsatz **anderer, ggf. betreuungsvermeidender Hilfen**, unter Berücksichtigung bestehender Abgrenzungsprobleme zwischen dem Aufgabenbereich der rechtlichen Betreuung und der Eingliederungshilfe.
- **Stärkung der Betreuungsvereine** und damit mittelbar der ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer im Rahmen der Möglichkeiten des LVR-Betreuungsamtes.

Die Stabsstelle Inklusion und Menschenrechte wird über weitere Entwicklungen im Themenfeld berichten und steht intern beratend und koordinierend zur Verfügung.

L u b e k

Anlage 1: Gesetzliche Grundlagen zur rechtlichen Betreuung

Rahmenbedingung

Die Bestellung einer Betreuerin oder eines Betreuers erfolgt durch das Betreuungsgericht entweder auf Antrag der volljährigen Person oder „von Amts wegen“ (§ 1896 BGB). Dabei sieht das Gesetz ausdrücklich vor, dass bei Personen mit einer körperlichen Behinderung die Bestellung einer Betreuerin oder eines Betreuers ausschließlich auf eigenen Antrag erfolgen darf – es sei denn, die Person kann ihren Willen nicht kundtun. Ansonsten gilt grundsätzlich, dass eine Betreuerin oder ein Betreuer nicht gegen den freien Willen einer volljährigen Person bestellt werden darf (§ 1896 BGB).

Eine Betreuerin oder ein Betreuer darf nur für Aufgabenkreise bestellt werden, „in denen die Betreuung erforderlich ist“ (§ 1896 BGB). „Die Betreuung umfasst alle Tätigkeiten, die erforderlich sind, um die Angelegenheiten des Betreuten (...) rechtlich zu besorgen“ (§ 1901 BGB). „In seinem Aufgabenkreis vertritt der Betreuer den Betreuten gerichtlich und außergerichtlich“ (§ 1902 BGB).

Die Angelegenheiten der oder des Betreuten hat die Betreuerin oder der Betreuer so zu besorgen, „wie es dessen Wohl entspricht.“ Den Wünschen des Betreuten ist zu entsprechen, „soweit dies dessen Wohl nicht zuwiderläuft und dem Betreuer zuzumuten ist“ (§ 1901 BGB).

Zur Übernahme der Betreuung bestellt das Betreuungsgericht „eine natürliche Person, die geeignet ist, in dem gerichtlich bestimmten Aufgabenkreis die Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen und ihn in dem hierfür erforderlichen Umfang persönlich zu betreuen.“ Dabei ist nach Möglichkeit dem Vorschlag der oder des zu Betreuenden zu entsprechen, „wenn es dem Wohl des Volljährigen nicht zuwiderläuft“ (§ 1897 BGB).

Zwangsunterbringung und freiheitsentziehende Maßnahmen

Durch eine rechtliche Betreuerin oder einen Betreuer kann eine zivilrechtliche Unterbringung veranlasst werden, „solange sie zum Wohl des Betreuten erforderlich ist“, weil

- „1. auf Grund einer psychischen Krankheit oder geistigen oder seelischen Behinderung des Betreuten die Gefahr besteht, dass er sich selbst tötet oder erheblichen gesundheitlichen Schaden zufügt, oder
- 2. zur Abwendung eines drohenden erheblichen gesundheitlichen Schadens eine Untersuchung des Gesundheitszustands, eine Heilbehandlung oder ein ärztlicher Eingriff notwendig ist, ohne die Unterbringung des Betreuten nicht durchgeführt werden kann und der Betreute auf Grund einer psychischen Krankheit oder geistigen oder seelischen Behinderung die Notwendigkeit der Unterbringung nicht erkennen oder nicht nach dieser Einsicht handeln kann“ (§ 1906 Abs. 1 BGB).

Die Einwilligung der Betreuerin oder des Betreuers in die Zwangsunterbringung bedarf der vorherigen gerichtlichen Genehmigung durch das Betreuungsgericht. „Ohne die Genehmigung ist die Unterbringung nur zulässig, wenn mit dem Aufschub Gefahr verbunden ist; die Genehmigung ist unverzüglich nachzuholen“ (§ 1906 Abs. 2 BGB).

Die gleichen Voraussetzungen wie bei der Zwangsunterbringung gelten, wenn „dem Betreuten, der sich in einem Krankenhaus, einem Heim oder einer sonstigen Einrichtung aufhält, durch mechanische Vorrichtungen, Medikamente oder auf andere Weise über einen längeren Zeitraum oder regelmäßig die Freiheit entzogen werden soll (§ 1906 Abs. 4 BGB).

Zwangsbehandlung

Unter bestimmten Umständen darf eine rechtliche Betreuerin oder ein Betreuer in eine Untersuchung des Gesundheitszustands, eine Heilbehandlung oder einen ärztlichen Eingriff einwilligen, obwohl diese dem natürlichen Willen²² der oder des als einwilligungsunfähig geltenden Betreuten widerspricht.

Durch das „Gesetz zur Änderung der materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen von ärztlichen Zwangsmaßnahmen und zur Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Betreuten vom 17.07.2017“, in Kraft getreten am 22.07.2017, wurde die gesetzliche Verknüpfung einer ärztlichen Zwangsmaßnahme mit der freiheitsentziehenden Unterbringung nach § 1906 Abs. 1 BGB aufgehoben.

Nach dem neuen § 1906a BGB ist eine solche Einwilligung in eine ärztliche Zwangsmaßnahme möglich, wenn

- „die ärztliche Zwangsmaßnahme zum Wohl des Betreuten notwendig ist, um einen drohenden erheblichen gesundheitlichen Schaden abzuwenden“,
- „die ärztliche Zwangsmaßnahme dem nach § 1901a zu beachtenden Willen des Betreuten entspricht“ (Patientenverfügung oder mutmaßlicher Wille),
- „zuvor ernsthaft, mit dem nötigen Zeitaufwand und ohne Ausübung unzulässigen Drucks versucht wurde, den Betreuten von der Notwendigkeit der ärztlichen Maßnahme zu überzeugen“,
- „der drohende erhebliche gesundheitliche Schaden durch keine andere den Betreuten weniger belastende Maßnahme abgewendet werden kann“,
- „der zu erwartende Nutzen der ärztlichen Zwangsmaßnahme die zu erwartenden Beeinträchtigungen deutlich überwiegt“ und
- „die ärztliche Zwangsmaßnahme im Rahmen eines stationären Aufenthalts in einem Krankenhaus, in dem die gebotene medizinische Versorgung des Betreuten einschließlich einer erforderlichen Nachbehandlung sichergestellt ist, durchgeführt wird.“

Die Einwilligung in die ärztliche Zwangsmaßnahme bedarf der Genehmigung des Betreuungsgerichts.

²² Einen natürlichen Willen können auch Einwilligungsunfähige bilden. Dieser ist zu bejahen, wenn bewusst und nicht bloß reflexartig die konkrete Behandlung ablehnt wird. Es genügt jeder erkennbare Widerspruch.

Mit der Gesetzesänderung reagiert die Bundesregierung auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 26. Juli 2016 - 1 BvL 8/15). Das Gericht geht hier von einer Schutzpflicht des Staates gegenüber als einwilligungsunfähig geltenden Betreuungspersonen aus, die sich einer stationären Behandlung räumlich nicht entziehen wollen oder hierzu körperlich nicht in der Lage sind und für die insofern keine freiheitsentziehende Unterbringung nach § 1906 Absatz 1 BGB genehmigt werden dürfe. Bislang war für diese Gruppe eine ärztliche Zwangsmaßnahme ausgeschlossen.



Justizministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen

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

Bericht der Landesregierung
zum Stand der Umsetzung des Aktionsplans
(Stand: Juni 2016)



I. Einleitung

1. Entstehung und Selbstverständnis des Aktionsplans

Die Landesregierung hat am 30. September 2014 den Aktionsplan zur Stärkung des selbstbestimmten Lebens, zur Qualitätssicherung der rechtlichen Betreuung sowie zur Vermeidung unnötiger Betreuungen beschlossen. Er stellt eine Reaktion auf die Entwicklungen der vergangenen Jahre im Betreuungswesen dar.

Seit Einführung des Betreuungsrechts im Jahr 1992 hat sich die Anzahl der gerichtlichen Betreuungsverfahren für Erwachsene, die aufgrund einer psychischen Erkrankung oder einer Behinderung ihre Angelegenheiten nicht allein erledigen können, in Nordrhein-Westfalen bis Ende 2012 mit 308.995 fast verdreifacht (1992: 122.117).

Der ständige Anstieg der Betreuungsverfahren ist zum einen kritisch vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention zu sehen. Sie gebietet, Menschen mit Behinderungen Zugang zu Maßnahmen zu gewähren, mit denen ihnen effektive Unterstützung zu Teil wird, um selbstbestimmte Entscheidungen treffen zu können. Fremdentscheidungen durch Betreuer als Stellvertreter sollen nur als ultima ratio zulässig sein.

Zum anderen ist mit der Zunahme der Betreuungsverfahren ein deutlicher Anstieg der Kosten zu verzeichnen. So beliefen sich die entsprechenden Ausgaben des Justizhaushaltes für das Jahr 2013 auf rund 218,1 Mio. EUR (1992: 1,3 Mio. EUR). Insofern ist die Frage zu stellen, ob die eingesetzten Mittel unter Umständen effizienter zur Herstellung von mehr Selbstbestimmung eingesetzt werden können.

Mit dem Aktionsplan wurde der beschriebene Handlungsbedarf aufgegriffen. Er dient als konzeptioneller Rahmen für Handlungsansätze, die das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen durch Vermeidung unnötiger Betreuungen wahren, die Qualität der rechtlichen Betreuung sichern und zu Einsparungen im Haushalt beitragen können. Die angeführten Handlungsansätze stellen keinen abschließenden Katalog dar. Die Fortschreibung und Weiterentwicklung ist durch die Aufnahme zielkonformer Handlungsansätze im Sinne eines lernenden Systems möglich.

2. Entwicklungen im Betreuungsrecht seit Verabschiedung des Aktionsplans

Die Anzahl der Betreuungsverfahren befindet sich weiterhin auf einem hohen Niveau, auch wenn seit 2013 kein weiterer Anstieg zu beobachten ist, sondern die Anzahl der anhängigen Betreuungen konstant zurückgeht (Stand zum 31.12.2015: 285.604). Auch die Anzahl der Erstbestellungen ist seit 2011 rückläufig.

Trotz dieser positiven Entwicklung ist ein weiterer Kostenanstieg zu beobachten. Im Haushaltsjahr 2015 beliefen sich die Ausgaben in dem einschlägigen Haushaltstitel

auf insgesamt rund 240,3 Mio. EUR (davon entfielen 11,8 Mio. EUR auf Aufwandsentschädigung und Vergütung an Vormünder und Pfleger im Minderjährigenbereich). Von weiterhin besonderer Bedeutung sind die Ausgaben für die Vergütung der Berufs- und Vereinsbetreuerinnen und -betreuer, die im Falle mittelloser betreuungsbedürftiger Personen von der Staatskasse zu tragen sind. Sie wuchsen von 2013 auf 2015 um 8,6 % auf rund 199,2 Mio. EUR und machen mithin mehr als 82 % der Gesamtkosten aus.

Die Kostenentwicklung ist insbesondere auf den steigenden Anteil von berufsmäßig geführten Betreuungen bei den Erstbestellungen zurückzuführen. Diese Entwicklung verdient auch vor dem Hintergrund des Leitmotivs der rechtlichen Betreuung kritischer Beobachtung. Der Gesetzgeber ist bei der Schaffung des Betreuungsrechts von der Vorstellung ausgegangen, dass die Betreuung im Wesentlichen aus der Mitte der Zivilgesellschaft geleistet werden soll. Der Grundsatz der ehrenamtlich geführten Betreuung spiegelt sich allerdings immer weniger in der Realität wider.

Der im Aktionsplan skizzierte Handlungsbedarf einer weiteren Förderung der Selbstbestimmung vor Einrichtung einer rechtlichen Betreuung, einer Betonung des gesetzlichen Nachrangs der rechtlichen Betreuung im Verhältnis zu den anderen Hilfen des Sozialrechts, einer Ausweitung und Stärkung ehrenamtlich geführter Betreuungen und einer kritischen Betrachtung der ständig steigenden Betreuungskosten besteht weiterhin fort.

Im Fokus der öffentlichen Diskussion steht daneben die Forderung nach einer hinreichenden Finanzierung der Betreuungsvereine zur Wahrnehmung der sog. Querschnittsarbeiten nach § 1908f BGB.

Auch wird die derzeitige Vergütung der Berufsbetreuerinnen und -betreuer als nicht auskömmlich kritisiert. Das Vergütungssystem für Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuer wird durch das Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz (VBVG) geregelt und fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat die geäußerte Kritik aufgegriffen und im letzten Jahr ein Forschungsvorhaben auf den Weg gebracht, das die Qualität der Betreuung untersuchen soll. Durch das Forschungsvorhaben sollen empirische Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Qualitätsstandards in der Praxis eingehalten werden bzw. ob und ggf. welche strukturellen (einzelfallunabhängigen) Qualitätsdefizite insbesondere in der beruflichen aber auch in der ehrenamtlichen Betreuung bestehen und auf welche Ursachen diese ggf. zurückgeführt werden können. Vom Forschungsvorhaben umfasst ist ebenso eine Evaluierung des bestehenden Pauschalvergütungssystems, so dass auch Befunde zur Angemessenheit der Vergütung erhoben werden sollen.

Im Hinblick auf die ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer widmet sich das Forschungsvorhaben der Frage nach Qualität und Effektivität der Einführung in ihre Auf-

gaben sowie nach der Effizienz ihrer Fortbildung, Unterstützung und Beratung durch Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden.

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales sowie das Justizministerium sind über die ASMK- bzw. JuMiKo-Länderbeteiligung in dem forschungsbegleitenden Beirat des Forschungsvorhabens vertreten und begleiten dieses eng. Der Abschluss des Forschungsvorhabens ist für August 2017 vorgesehen. Die Ergebnisse zur Zeitbudgetforschung und Einkommensentwicklung sollen bereits Ende November 2016 vorliegen. Nach Vorliegen dieser rechtstatsächlichen Grundlage wird sich die Landesregierung mit den Ergebnissen der Evaluierung und den daraus resultierenden Konsequenzen befassen.

Daneben hat das BMJV Ende letzten Jahres ein Forschungsvorhaben zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „andere Hilfen“ unter besonderer Berücksichtigung des Betreuungsbehördenstärkungsgesetzes von 2014 in Auftrag gegeben. Das Forschungsvorhaben soll im Wesentlichen empirisch untersuchen, welche „anderen Hilfen“ zur Vermeidung und Begrenzung von Betreuungen grundsätzlich geeignet sind und ob den Betreuungsbehörden die diesbezüglichen Informationen unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Bedarfe der betroffenen Person einerseits und der konkreten Möglichkeiten vor Ort andererseits in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales sowie das Justizministerium sind auch im forschungsbegleitenden Beirat dieses Forschungsvorhabens vertreten.

Weiterhin ist der Landtag Nordrhein-Westfalen aktuell mit Fragen des Betreuungsrechts befasst. Der Antrag der Fraktion der CDU „Vorsorgen. Vermögen sichern. Betreuung regeln: Nordrhein-Westfalen braucht ein modernes Betreuungswesen!“ (LT-Drs. 16/8130) sowie der Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Antrag der Fraktion der CDU (LT-Drs. 16/11702) werden zurzeit im Rechtsausschuss behandelt.

II. Ressortarbeitsgruppen

Zur Begleitung des Aktionsplans hat die Landesregierung unter Federführung des Justizministeriums eine Ressortarbeitsgruppe der fachlich berührten Ressorts gebildet. Teilnehmer der Ressortarbeitsgruppe sind neben der Staatskanzlei, das Finanzministerium, das Ministerium für Inneres und Kommunales, das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, das Justizministerium, das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport und das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter.

Die Ressortarbeitsgruppe trat bislang viermal zusammen. Die konstituierende Sitzung fand am 27. November 2014 statt. In dieser wurden das weitere Arbeitsprogramm und die Arbeitsweise der Arbeitsgruppe erörtert und zwei Komplexe benannt,

die zunächst im Vordergrund der Bemühungen stehen: Zum einen sollte das Spektrum der „anderen Hilfen“, die vor der Anordnung einer Betreuung zum Einsatz gelangen können, beleuchtet werden. Zum anderen war das Problemfeld der Betreuungsvereine und der Verbesserung der Querschnittsarbeit in den Blick zu nehmen.

Es bestand Einvernehmen, zu diesen Themenbereichen jeweils Unterarbeitsgruppen unter Federführung des Justizministeriums und unter Beteiligung der fachlich unmittelbar berührten Ressorts zu bilden.

In der zweiten Sitzung am 22. Juni 2015 wurden durch Vertreter des Landesamtes für Finanzen die Projekte „OWL-Betreuung“ und „Vorfahrt für Weiterbeschäftigung“ vorgestellt. In der dritten Sitzung am 7. Dezember 2015 folgte die Vorstellung des von der Unterarbeitsgruppe „Andere Hilfen“ erstellten Arbeitspapiers.

In der vierten Sitzung am 8. Juni 2016 erfolgte die Verständigung auf den vorliegenden Bericht zum Stand der Umsetzung des Aktionsplans.

Die Unterarbeitsgruppe „Andere Hilfen“ setzte sich zusammen aus Vertretern des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales, des Justizministeriums und des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter. Sie trat am 19. Februar 2015 erstmalig zusammen. Weitere Sitzungen folgten am 23. März, 2. Juni und 8. September 2015. Mit Vorlage des Arbeitspapiers „Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote“ ist die Arbeit der Unterarbeitsgruppe zunächst beendet (s. auch unt. IV. 1. d)).

In der konstituierenden Sitzung der Unterarbeitsgruppe „Betreuungsvereine“ des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales und des Justizministeriums wurde am 19. Februar 2015 vereinbart, dass das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales über die Bezirksregierungen eine Abfrage zur Höhe der kommunalen Förderung der Betreuungsvereine durchführt.

Diese Abfrage ist zwischenzeitlich abgeschlossen. Von 53 kommunalen Gebietskörperschaften gewähren 39 eine finanzielle Förderung, während neun die Betreuungsvereine nicht fördern. Von drei kommunalen Gebietskörperschaften liegt bislang keine Antwort vor. Die kommunale Förderung fällt sowohl in der Höhe als auch hinsichtlich des Förderzweckes sehr unterschiedlich aus. Ein Zusammenhang zwischen finanzstarken und weniger finanzstarken Kommunen ist im Hinblick auf die Höhe der Förderung nicht erkennbar. Ebenso ist ein Zusammenhang zwischen der Qualität der Querschnittsarbeit und der konkreten Finanzierung zurzeit noch nicht zu beobachten. Die kommunale Förderung erfolgt teilweise generell, teilweise werden konkrete Aufgaben der Betreuungsvereine gefördert. Die Unterarbeitsgruppe wird sich im weiteren Verlauf ihrer Arbeit mit den Ergebnissen der Abfrage beschäftigen.

III. Kooperation mit den Beteiligten des Betreuungswesens

Die Überörtliche Arbeitsgemeinschaft für das Betreuungswesen in Nordrhein-Westfalen (ÜAG) hat sich im August 2012 konstituiert. Aufgabe der ÜAG ist es, die

Qualität in der rechtlichen Betreuung zu verbessern und die Zusammenarbeit in Betreuungsangelegenheiten zwischen allen hiermit befassten Stellen und Personen auf überörtlicher Ebene zu fördern. Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales finanziert die Geschäftsstelle der ÜAG, um deren Geschäftsablauf sicherzustellen. Es arbeitet eng mit der Geschäftsstelle und dem Vorstand zusammen. Die ÜAG führt regelmäßige Sitzungen durch, die die Möglichkeit bieten, alle anstehenden Themen aus dem Bereich Betreuungsrecht zu erörtern. Die Teilnehmer der ÜAG selbst verstehen sich als Stellvertreter und Multiplikatoren, die die Ergebnisse der ÜAG in ihre jeweiligen (Verbands-)Strukturen weitertragen und somit eine Vernetzung in ganz Nordrhein-Westfalen gewährleisten können. An den Sitzungen der ÜAG nehmen jeweils ein Vertreter des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales und des Justizministeriums als ständige Gäste teil. Es finden darüber hinaus mehrmals im Jahr Treffen zwischen dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, dem Vorstand der ÜAG und anlassbezogen weiteren Akteuren des Betreuungsrechts statt. Im Rahmen dieser Treffen besteht die Möglichkeit, sich aktiv gestaltend in die auf Landesebene stattfindenden Prozesse im Betreuungsrecht einzubringen.

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales hat eine Fachveranstaltung der ÜAG am 26. April 2016 begleitet, inhaltlich mitgestaltet und finanziert. Diese Tagung hat sich schwerpunktmäßig mit dem Thema Vernetzung der Akteure im Bereich des Betreuungsrechts beschäftigt. Die Veranstaltung war gut und prominent besucht und hat die überregionale Bedeutung und Vorbildfunktion der ÜAG nochmals verdeutlicht.

Darüber hinaus beteiligen sich das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales wie auch das Justizministerium an Veranstaltungen der Freien Wohlfahrtspflege zum Thema Betreuungsrecht und anderer Akteure, wie z.B. an den Jahrestreffen des westdeutschen Betreuungsgerichtstages, die ebenfalls die Möglichkeit bieten, unmittelbar mit Vertretern der Betreuungsvereine sowie der örtlichen Betreuungsstellen in Kontakt zu treten.

Das Justizministerium hat auf Fachebene eine Expertenrunde mit erfahrenen Betreuungsrichterinnen und -richtern gebildet. Hiermit strebt das Justizministerium eine enge informelle Rückkoppelung mit der betreuungsgerichtlichen Praxis an, um auf Fragestellungen, die sich im Bereich des Betreuungsrechts ergeben, zeitnah und ohne größeren bürokratischen Aufwand reagieren zu können.

Weiterhin steht das Justizministerium im Austausch mit den ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern aus dem Projekt „OWL-Betreuung“.

IV. Handlungsansätze und Umsetzungsstand

1. Handlungsansätze zur Betreuungsvermeidung

a) Schaffung einer gesetzlichen Vertretungsmacht für Ehegatten (S. 5-7)

<u>Maßnahme:</u>	Bundratsinitiative zur Schaffung einer gesetzlichen Vertretungsmacht unter Eheleuten und eingetragenen Lebenspartnern auf dem Gebiet der Gesundheitsversorgung und damit eng zusammenhängenden Bereichen
<u>Federführung:</u>	Justizministerium

Die Justizministerinnen und Justizminister hatten auf ihrer Frühjahrskonferenz am 17./18. Juni 2015 in Stuttgart einen - u.a. von Nordrhein-Westfalen beantragten - Beschluss gefasst, in welchem die Stärkung der Beistandsmöglichkeiten des Ehegatten und Lebenspartners in erster Linie auf dem Gebiet der Gesundheitsversorgung und in damit eng zusammenhängenden Bereichen für den Fall, dass der Betroffene weder etwas anderes bestimmt noch einen entgegenstehenden Willen geäußert hat, befürwortet wird. Der Ehegatte oder Lebenspartner soll dabei denselben Bindungen unterliegen wie ein Vorsorgebevollmächtigter. Dies soll insbesondere für die Bindungen an den Willen und die Wünsche des Partners gelten. Weiterhin hatten die Justizministerinnen und Justizminister das von der Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Saarland vorgelegte Eckpunktepapier zur Kenntnis genommen und die Arbeitsgruppe gebeten, ausgehend von dieser Grundlage einen Regelungsvorschlag auszuarbeiten.

Die Justizministerinnen und Justizminister haben auf ihrer Frühjahrskonferenz am 1. und 2. Juni 2016 in Nauen den von der Länderarbeitsgruppe auf Grundlage des Eckpunktepapiers erstellten und vorgelegten Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Beistandsmöglichkeiten unter Ehegatten und Lebenspartnern in Angelegenheiten der Gesundheitsversorgung und in Fürsorgeangelegenheiten zur Kenntnis genommen und die in der Arbeitsgruppe vertretenen Länder gebeten, eine Bundratsinitiative vorzubereiten.

b) Größere Verbreitung der Vorsorgevollmacht in der Bevölkerung durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit (S. 8-9)

<u>Maßnahme:</u>	Werbung für Vorsorgevollmacht und Durchführung von Informationsveranstaltungen
<u>Federführung:</u>	alle Ressorts im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche

Im Rahmen der Sitzungen des Inklusionsbeirates wurde der Entwurf des Aktionsplans der Landesregierung am 11. Juni 2014 vorgestellt. Die Mitglieder des Inklusionsbeirates hatten dabei Gelegenheit die verschiedenen Ansatzpunkte des Aktionsplanes zu diskutieren. Der Inklusionsbeirat ist das zentrale Gremium, das die Landesregierung bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention berät. Die Vertreterinnen und Vertreter im Inklusionsbeirat geben die dort diskutierten Themen an ihre Verbände und Organisation weiter. Da es sich oftmals um Vertreterinnen und

Vertreter von Dachorganisationen handelt, wird hierdurch das Thema breit gestreut und somit auch die Vorsorgevollmacht in vielen Organisationen, vor allem im Bereich der Selbsthilfeorganisationen den Menschen mit Behinderungen publik gemacht.

Im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales hat im Jahr 2014 eine Informationsveranstaltung zum Thema Vorsorgevollmacht, Betreuungsverfügung und Patientenverfügung stattgefunden, um auch die Mitarbeiter im Rahmen der internen Veranstaltungsreihe „Schlag 10“ auf die Thematik aufmerksam zu machen und die Mitarbeiter selbst als Motoren der Diskussion um Vorsorgevollmachten zu nutzen. Die Veranstaltung hat großen Anklang gefunden. Darüber hinaus besteht für die Mitarbeiter die Möglichkeit, sich bei der BUK Familienbewusstes Personalmanagement GmbH, zu diesen Fragen beraten zu lassen.

Um der Bedeutung der Vorsorgemöglichkeiten für den Betreuungsfall und des Betreuungsrechts Rechnung zu tragen, finden regelmäßig Informations- und Podiumsveranstaltungen der Gerichte und des Justizministeriums statt. Auch sonstige Veranstaltungen der Justiz, wie beispielsweise der Tag des offenen Denkmals im Justizministerium, werden genutzt, um die Bürgerinnen und Bürger über die Vorsorgevollmacht zu informieren.

Vom 4. bis 8. April 2016 fand auf Initiative des Justizministeriums eine landesweite Woche des Betreuungsrechts statt. Zur Teilnahme haben sich insgesamt 37 Amts-, Land- und Oberlandesgerichte gemeldet. In vielen Gerichten haben neben Richterinnen und Richtern, Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen, Berufsbetreuerinnen und -betreuer, Notare und Ärzte gemeinsam ein ansprechendes Programm für die Bevölkerung auf die Beine gestellt, um diese über die Vielfalt und die Möglichkeiten im Bereich der Vorsorge und der Betreuung zu informieren. Die Angebote wurden von der Bevölkerung zahlreich angenommen. Die ersten Gerichte erwägen aufgrund des starken Interessens eine Wiederholung auch außerhalb einer landesweiten Aktion.

Maßnahme: Informationsangebot durch Broschüren, Internetpräsentation, Telefonchat

Federführung: Justizministerium

Das Justizministerium gibt ferner Informationsmaterial zur Vorsorgevollmacht und Betreuung heraus.

Die Broschüre mit dem Titel „Vorsorgevollmacht und Betreuungsrecht. Möglichkeiten der Vorsorge für den Betreuungsfall“ beinhaltet umfangreiche Informationen. So finden sich dort Antworten zu Fragen, die sich regelmäßig im Zusammenhang mit der Vorsorgevollmacht und einem gerichtlichen Betreuungsverfahren stellen. Die notwendige Neuauflage im Herbst 2015 wurde dazu genutzt, die Broschüre bürger-

freundlicher zu gestalten. Zur besseren Nutzung wird die Broschüre nunmehr in DIN-A 4 statt DIN-A 5 gedruckt. Hierdurch konnte das Muster der Vorsorgevollmacht von bislang zwei Seiten auf vier Seiten erweitert werden, wodurch zum einen eine bessere Lesbarkeit erreicht und zum anderen Raum für einen Beglaubigungsvermerk geschaffen werden konnte.

Die Broschüre hat eine jährliche Auflage von bis zu 100.000 Exemplaren und wird von der Bevölkerung gut nachgefragt.

Darüber hinaus gibt das Justizministerium ein kürzer gefasstes Faltblatt „Betreuungsrecht, Vorsorgevollmacht und Patientenverfügung“ heraus. Dieses wird auch in fremdsprachigen Ausführungen vorgehalten (Englisch, Russisch, Türkisch, Italienisch, Griechisch). Im Laufe des Jahres wird das Faltblatt in Leichter Sprache verfügbar sein.

Diese und weitere Informationen werden daneben über den Internetauftritt www.betreuung.nrw.de den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt. Die vorgenannten Broschüren und Faltblätter stehen dort zum Download bereit. Weiterhin wird z.B. auf das Informationsmaterial des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Patientenverfügung hingewiesen.

Zudem erfolgt einmal monatlich ein Telefonchat für Bürgerinnen und Bürger, um sich über Vorsorgevollmacht und Betreuungsrecht zu informieren. Hier können sich interessierte Bürgerinnen und Bürger an Betreuungsrichterinnen und -richter und Mitarbeiterinnen 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 (S. 9-10)

Maßnahme: Rechtliche Verankerung der Vorsorgevollmacht; Schaffung eines einheitlichen - gesetzlich geregelten - Musters

Federführung: Justizministerium

Der Handlungsansatz einer deutlicheren normativen Ausgestaltung der Vorsorgevollmacht im Bürgerlichen Recht wird zurzeit nicht verfolgt. Es bestehen insoweit Zweifel, ob mit der Schaffung eines gesetzlich geregelten Musters einer Vorsorgevollmacht die Gefahr der praktischen Einschränkung der Privatautonomie einhergehen könnte. So könnten im Rechtsverkehr Unklarheiten auftreten, wie mit Vorsorgevollmachten umgegangen werden kann und soll, die nicht dem gesetzlichen Muster entsprechen. Diese Frage könnte sich auch für bereits erteilte Vorsorgevollmachten stellen.

Zur Stärkung des Vertrauens des Rechtsverkehrs in die Vorsorgevollmacht bieten der Bund und die Länder im Wesentlichen gleichlautende Muster einer Vorsorgevollmacht an. Mit der zuvor erwähnten Neuauflage der Broschüre „Vorsorgevollmacht und Betreuung. Möglichkeiten der Vorsorge für den Betreuungsfall“ wurde das Muster der Vorsorgevollmacht optimiert. Mit dieser liegt für den Regelfall eine verlässliche Vorlage für die Bürgerinnen und Bürger zur Verwendung vor, ohne damit zwingendes Recht zu statuieren.

d) Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote (S. 10-12)

<u>Maßnahme:</u>	Sammlung und Systematisierung der „anderen Hilfen“ i.S.d. § 1896 Abs. 2 BGB
<u>Federführung:</u>	Justizministerium in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales und dem Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales, das Justizministerium und das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter haben in der Unterarbeitsgruppe „Andere Hilfen“ dem Prüfauftrag aus dem Aktionsplan folgend das Arbeitspapier „Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote“ erstellt.

Die Unterarbeitsgruppe hatte die Aufgabenstellung, sozialrechtliche Vorschriften zu identifizieren, zusammenzutragen und daraufhin zu untersuchen, ob die Anwendung dieser Normen, die Möglichkeit bietet, die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung zu vermeiden. Sie hat nach Zuarbeit der jeweils zuständigen Ressorts eine Auswahl der in Betracht kommenden Normen vorgenommen, deren Zielsetzung und betreuungsvermeidende Relevanz untersucht und auf dieser Grundlage ein Arbeitspapier erstellt. Ziel war es, die unterschiedlichen - sozialpolitischen wie justiziellen - Sichtweisen zu einer gemeinsamen Betrachtung der möglichen Ansatzpunkte zusammenzuführen.

Das Arbeitspapier untergliedert sich in einen einleitenden Vorspann und eine tabellarische Übersicht der ausgewählten Normen. Es ist diesem Bericht als Anlage beigelegt.

Das Papier wurde sodann in der Länder-Arbeitsgruppe der Justizministerien „Strukturreform des Betreuungswesens“ vorgestellt. Dort wurde vereinbart, es zeitnah in den auf Bundesebene in Gang gesetzten Prozess zur Aufarbeitung dieser Fragen einzuspeisen. Mit Billigung der beteiligten Ressorts erfolgte daher Anfang des Jahres eine Weiterleitung des Arbeitspapiers an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz mit der Bitte dieses der Forschungsgruppe IGES im Forschungsvorhaben zur Umsetzung des Erforderlichkeitsgrundsatzes in der betreuungsrechtlichen Praxis im Hinblick auf vorgelagerte „Andere Hilfen“ zur Verfügung zu stellen. Nach dem vorliegenden Forschungskonzept war durch die Forschungsgruppe bis

Ende März 2016 die Vorbereitung der empirischen Erhebungen vorgesehen. Hierbei sollte im Vorfeld auch untersucht und systematisiert werden, welche „anderen Hilfen“ i.S. von § 1896 Abs. 2 BGB zur Vermeidung und Begrenzung rechtlicher Betreuung grundsätzlich geeignet sind. Durch die Übermittlung der Arbeitsergebnisse konnte aktiv Einfluss auf diesen Forschungsschritt genommen werden. Die mittlerweile im Rahmen des Forschungsvorhabens vorgelegte Übersicht spiegelt die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe wider und berücksichtigt die Bewertungen zur betreuungsvermeidenden Relevanz.

Aufsetzend auf die Arbeitsergebnisse ist in der Unterarbeitsgruppe erörtert worden, die Übersicht in einem weiteren Schritt in angepasster Form so zu gestalten, dass sie von den im Betreuungswesen Tätigen (z.B. Mitarbeiter von kommunalen Betreuungsbehörden) bei ihrer Arbeit genutzt werden kann. Damit könnte hieraus eine Handreichung für die betreuungsrechtliche Praxis entstehen.

2. Handlungsansätze zur Ausweitung und Stärkung ehrenamtlich geführter Betreuungen

a) Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer (S. 12-15)

aa) Öffentlichkeitsarbeit bzw. Werbeveranstaltungen (S. 13)

Maßnahme: Durchführung von Informationsveranstaltung (vgl. auch 1.b))
Federführung: Justizministerium

Das Justizministerium wirbt im Rahmen der bereits unter Punkt 1.b) dargestellten Informationsveranstaltungen um bürgerliches Engagement im Bereich der rechtlichen Betreuung.

Maßnahme: Stärkung der Betreuungsvereine auf dem Gebiet der Gewinnung familiärer wie außerfamiliärer Betreuerinnen und Betreuer
Federführung: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

Die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer im familiären sowie im außerfamiliären Bereich ist gemäß § 1908f Abs. 1 BGB Aufgabe der Betreuungsvereine. Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales unterstützt die Betreuungsvereine im Rahmen des Zuwendungsrechts bei der Durchführung dieser Aufgabe und gewährt hierfür im Rahmen der sog. Präminenförderung Beträge bis zu 300 Euro für jeden durch den Verein neugewonnenen rechtlichen Betreuer

Darüber hinaus ist die Frage der Gewinnung weiterer/neuer ehrenamtlicher Betreuer und die Ausgestaltung von Querschnittsarbeit Gegenstand der Beratungen mit der der ÜAG und den Trägerorganisationen der Betreuungsvereine.

bb) Beseitigung gesetzlicher Hindernisse für die Übernahme ehrenamtlicher Betreuungen (S. 14)

<u>Maßnahme:</u>	Anrechnungsfreiheit der Aufwandsentschädigung ehrenamtlicher Betreuerinnen und Betreuer auf Leistungen nach dem SGB II
<u>Federführung:</u>	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

Zur Stärkung der ehrenamtlich tätigen Betreuerinnen und Betreuer, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, wurde einerseits ein Änderungsantrag im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zum 9. Änderungsgesetz des SGB II eingebracht. Mit breiter Mehrheit hat der Bundesrat festgestellt, dass die derzeit in § 11b SGB II enthaltenen Absetzbeträge bei ehrenamtlicher Beschäftigung die Bedeutung des Ehrenamts nicht ausreichend anerkennen und keine ausreichenden Anreize zur Ausübung eines Ehrenamtes setzen (BR-Drs. 66/16 Beschluss vom 18.03.2016, S. 3). Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Andererseits werden auf ministerialer Fachebene mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales Gespräche im Rahmen der AG „Passives Leistungsrecht“ mit dem Ziel geführt, im Wege der Auslegung des geltenden Rechts eine Lösung zur Anrechnungsfreiheit zu erreichen. Diese Arbeitsgruppe ist ein Gremium des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c SGB II, in welcher Nordrhein-Westfalen den Co-Vorsitz inne hat.

Die Anrechnung der Aufwandsentschädigung nach § 1835a BGB soll nicht bzw. nicht allein in einem Monat erfolgen. So wird mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (beispielsweise Urteil v. 17.7.2014, Az. B 14 AS 25/13 R) die vertretbare Rechtsauffassung mit dem Bund diskutiert, dass die jährlich auszufällende Aufwandsentschädigung den Aufwand für das gesamte Jahr betrifft und die Aufwandsentschädigung sich auf zwölf Monate bezieht. Der Charakter der Entschädigung als Abgeltung für den Aufwand mehrerer Monate zeigt sich auch daran, dass die Entschädigung nur anteilig ausgezahlt wird, wenn die Betreuertätigkeit vor Ablauf eines vollen Jahres endet. Diese Gespräche führten bisher nicht zu einem Erfolg. Nach der Sommerpause 2016 ist eine weitere Sitzung der genannten Arbeitsgruppe geplant, zu der dieses Thema erneut als Tagesordnungspunkt angemeldet wird.

cc) Erstellung von Profilen verfügbarer ehrenamtlicher Betreuer sowie Weitergabe ihrer Daten an Betreuungsvereine (S. 14-15)

<u>Maßnahme:</u>	Verbesserung des Informationsflusses zwischen Betreuungsgerichten, -behörden und -vereinen
<u>Federführung:</u>	Justizministerium

Der Handlungsansatz einer Verbesserung des Informationsflusses zwischen Betreuungsgerichten, -behörden und -vereinen wurde im Hinblick auf das Forschungsvorhaben des BMJV zur Qualität der rechtlichen Betreuung zurückgestellt.

Es wird davon ausgegangen, dass die Ergebnisse des Forschungsprojektes auch Aussagen hinsichtlich einer verbesserten Kommunikation zwischen den Beteiligten im Betreuungswesen und Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Qualität der rechtlichen Betreuung beinhalten werden. Insbesondere das Ziel eines zugehenden Beratungs- und Unterstützungsangebots wird weiterhin verfolgt. Für die Beurteilung der aktuellen Lage und den Möglichkeiten einer zukünftigen Gestaltung soll zunächst auf die Forschungsergebnisse zurückgegriffen werden.

b) Erhaltung des ehrenamtlichen Engagements und Steigerung der Einsetzbarkeit ehrenamtlicher Betreuer (S. 15-17)

Maßnahme: Forschungsvorhaben zum bürgerschaftlichen Engagement in der rechtlichen Betreuung

Federführung: Justizministerium

Die Durchführung eines eigenen Forschungsvorhabens auf Landesebene, 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, wurde im Hinblick auf das Forschungsvorhaben des BMJV zur Qualität der rechtlichen Betreuung zurückgestellt. Es steht zu erwarten, dass die Ergebnisse der dortigen Forschungsprojektes auch Daten zur Weiterverfolgung des hiesigen Handlungsansatzes liefern.

Maßnahme: Vernetzung auf lokaler Ebenen über die örtlichen Arbeitsgemeinschaften nach § 4 LBtG

Federführung: Justizministerium in Zusammenwirken mit dem Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales und das Justizministerium treten für eine bessere Verzahnung der Akteure über die örtlichen Arbeitsgemeinschaften i.S.d. § 4 Landesbetreuungsgesetz bzw. der Überörtlichen Arbeitsgemeinschaft im Betreuungswesen ein.

In einem gemeinsamen Ministerschreiben haben sich im letzten Jahr der Minister für Arbeit, Integration und Soziales und der Justizminister im Einvernehmen mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales an die Landrätinnen und -räte der Kreise, Oberbürgermeisterinnen und -meister der kreisfreien Städte und Bürgermeisterinnen und -meister der großen kreisangehörigen Städte in Nordrhein-Westfalen gewandt und für die Durchführung von Sitzungen der örtlichen Arbeitsgemeinschaften geworben.

Die Minister haben hierin zum Ausdruck gebracht, dass es der Landesregierung ein wichtiges Anliegen ist, das Bewusstsein der Gesellschaft für ein im Interesse aller

liegendes eigenverantwortliches und selbstbestimmtes Leben durch die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung, des Einsatzes von Vorsorgevollmachten und der Betreuungsvereine zu schärfen. Hierfür und für alle im Zusammenhang mit dem Betreuungsrecht stehenden Fragen sei eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung auf regionaler Ebene nach übereinstimmender Bewertung aller für das Betreuungswesen verantwortlichen Akteure von wesentlicher Bedeutung.

c) Weitere Fortbildungsangebote für Ehrenamtler (S. 17)

Maßnahme: Stärkung der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine (vgl. auch 2.a) aa))

Federführung: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales

Das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales unterstützt die Betreuungsvereine im Rahmen des Zuwendungsrechts bei der Durchführung ihrer Aufgaben.

Bis zum Jahr 2014 wurden die Betreuungsvereine in der Weise finanziell gefördert, dass die für die Begleitung ehrenamtlicher außerfamiliärer Betreuerinnen und Betreuer eine Bestandsförderung und für die Gewinnung solcher Betreuer eine Prämienförderung erhalten.

Mit dem Jahr 2015 wurden diese beiden Fördermodule erweitert. Die Betreuungsvereine erhalten nunmehr eine Basisförderung, die für die Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine aufgewandt werden soll. Querschnittsaufgaben der Betreuungsvereine beinhalten, dass sie sich planmäßig um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer bemühen, diese in ihre Aufgaben einführen, fortbilden und beraten. Diese Aufgaben gehören neben der Betreuungsarbeit (d.h. dem Führen von Betreuungen) zu den Aufgaben eines anerkannten Betreuungsvereins. Die Fachkräfte des Betreuungsvereins sollen mit einem angemessenen Anteil der regelmäßigen Wochenarbeitszeit Querschnittsaufgaben wahrnehmen. Die Querschnittsaufgaben können sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Sie umfassen Auskünfte, Informationen, Beratungen, die Erstellung und Verbreitung von Arbeitshilfen, Gesprächskreise, Werbekampagnen sowie Einführungs-, Informations- oder Fortbildungsveranstaltungen für die ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuer. Die Fachkräfte der Vereine vermitteln hierbei ihren professionellen Sachverstand. Durch die Basisförderung haben die Betreuungsvereine jetzt die Möglichkeit diese Tätigkeiten zu intensivieren und Planungssicherheit über die Höhe der ihnen insoweit zugewandten Mittel.

Insbesondere der Bereich der Beratungen zu Vorsorgevollmachten sowie alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern aus dem familiären Umfeld werden somit erstmalig im Rahmen der Landesförderung finanziert.

Die im Landeshaushalt für die Förderung der Arbeit der Betreuungsvereine insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel wurden seit 2014 um 1,2 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro im Haushalt 2016 angehoben.

d) Stärkung des ehrenamtlichen Engagements von Landesbediensteten (S. 17-19)

aa) Aufhebung der Pflicht zur Nebentätigkeitsgenehmigung (S. 17-19)

<u>Maßnahme:</u>	Aufhebung der Pflicht zur Nebentätigkeitsgenehmigung in § 49 Abs. 1 Nr. 1 LBG
<u>Federführung:</u>	Ministerium für Inneres und Kommunales

Die Ausübung einer unentgeltlichen Vormundschaft, Betreuung, Pflegschaft oder Testamentsvollstreckung gilt nicht mehr als Nebentätigkeit. Folgende Regelung (§ 49 Absatz 1 Satz 2 LBG-E) ist im Dienstrechtsmodernisierungsgesetz vorgesehen:

„Die Wahrnehmung eines öffentlichen Ehrenamtes sowie einer unentgeltlichen Vormundschaft, Betreuung, Pflegschaft oder Testamentsvollstreckung gilt nicht als Nebentätigkeit.“

Dies erfolgt mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung im Bereich gerichtlicher Betreuungen etc. und zur Eindämmung des weiteren Anstiegs der Betreuungskosten. Die Änderung soll Hindernisse bei der Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten beseitigen und damit zur Stärkung des Ehrenamtes beitragen. Die Regelung erfolgt im Gleichklang mit dem Tarifbereich sowie mit dem Bund (§ 97 Absatz 4 BBG) und den anderen Ländern.

Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wurde am 9. Juni 2016 verabschiedet und soll am 1. Juli 2016 in Kraft treten.

bb) Einsatz von Landesbediensteten als ehrenamtliche Betreuer (S. 19)

<u>Maßnahme:</u>	Projekte „Betreuung“ und „Betreuung Ostwestfalen Lippe (OWL)“
<u>Federführung:</u>	Finanzministerium (Landesamt für Finanzen)

Im Landesamt für Finanzen NRW sind die Projekte „Betreuung“ und „Betreuung Ostwestfalen Lippe (OWL)“ angesiedelt.

Projekt „Betreuung“

Im Rahmen des Projektes „Vorfahrt für Weiterbeschäftigung“ werden von Dienstunfähigkeit bedrohte Beamte für das Projekt „Betreuung“ ausgewählt und unter Beibehaltung ihrer Dienstbezüge für die Übernahme von Betreuungen zur Verfügung gestellt. Eine Zuruhesetzung wird so vermieden und die Bediensteten bringen sich als „ehrenamtliche“ Betreuer mit ihren Stärken und Berufserfahrungen ein. Seit 2014 werden am Standort Düsseldorf sieben Landesbedienstete als Betreuer eingesetzt. Bis zu Beginn des III. Quartals 2016 werden drei weitere Bedienstete ihre Tätigkeit als Betreuer aufnehmen. Die eingesetzten Betreuer absolvieren über das Weinsberger Forum einen Intensivlehrgang „Betreuung von Erwachsenen“ und die Zertifikatslehrgänge „Zertifikatskurs Berufsbetreuer“. Die Reihe der Modulschulung endet mit

einer Prüfungsklausur. Darüber hinaus werden die Betreuer in einem weiteren Zertifikatskurs für „Verfahrenspflegschaften in Betreuungs- und Unterbringungssachen“ geschult. Die Bediensteten sind derzeit in neun Amtsgerichtsbezirken tätig und werden überwiegend für mittellose Betreute bestellt. Die Tätigkeit umfasst sowohl einfache als auch zeitintensive Betreuungen. Das Projekt „Betreuung“ ist zunächst bis zum 31.12.2018 befristet und wird im Jahr 2017/2018 evaluiert.

Projekt „Betreuung OWL“

Das Projekt „Betreuung OWL“ ist im Jahr 2008 als Kooperationsmodell des Justizministeriums NRW, der Bezirksregierung Detmold sowie des Landesamtes für Personaleinsatzmanagement NRW (jetzt Landesamt für Finanzen NRW) gestartet.

Im Projektverlauf waren bis zu 7 Landesbedienstete als rechtliche Betreuer eingesetzt, die ursprünglich aus verschiedenen Bereichen der Landesverwaltung stammen. Das insgesamt erfolgreiche Projekt in OWL wird zum 31.12.2016 unter anderem aufgrund des Ablaufes von Abordnungen etc. eingestellt.

3. Handlungsansätze im Bereich der Verfahrenspflegschaften (S. 19-20)

Maßnahme: Wegfall grundrechtsrelevanter Eingriffssituationen durch Vermeidung gerichtlich genehmigungspflichtiger Fixierungen

Federführung: Justizministerium

Unter dem Stichpunkt „Selbstbestimmung stärken - Fixierung vermeiden“ verfolgt Nordrhein-Westfalen anknüpfend an die Initiative des „Werdenfelser Weges“ weiterhin das Ziel, gerichtlich genehmigungspflichtige Fixierungen von Menschen in Alten- und Pflegeheimen möglichst zu vermeiden. Hierdurch wird in besonderer Weise der Selbstbestimmungs- und Fortbewegungsfreiheit der Pflegebedürftigen Rechnung getragen. Auch soll das Bewusstsein bei allen Beteiligten geschaffen werden, dass die Fixierung von Personen nur als allerletztes Mittel in Betracht kommt.

In diesem Rahmen soll das Augenmerk verstärkt darauf gelegt werden, ob im jeweiligen Einzelfall eine Gefährdung eines Heimbewohners z.B. eine Sturzgefahr durch schonendere Alternativen abgewendet werden kann. Hierzu ist erforderlich, allen Beteiligten die Möglichkeiten der Vermeidung freiheitsentziehender Maßnahmen nahezubringen und von den Vorzügen zu überzeugen.

Der intendierte Bewusstseinswandel ist bei den Betreuungsgerichten bereits feststellbar. In den gerichtlichen Verfahren werden vermehrt entsprechend geschulte Verfahrenspfleger eingesetzt, die gemeinsam mit allen Beteiligten Alternativen zur Freiheitsentziehung suchen und erörtern.

Nach ersten statistischen Erkenntnissen ist ein Rückgang von gerichtlichen Genehmigungen und Genehmigungsverfahren zu beobachten. So ist Anzahl der gerichtli-

chen Genehmigungen von Fixierungsmaßnahmen von 23.730 Fällen im Jahr 2010 um mehr als die Hälfte auf 10.774 Fälle im Jahr 2014 gesunken (ca. 55 % Rückgang). Allein im Zeitraum von 2013 bis 2014 ist ein Rückgang um rund 25 % zu verzeichnen. Im Jahr 2015 wurden 9.527 Fixierungsmaßnahmen genehmigt, was einen erneuten Rückgang von 11,6% bedeutet.

Der Rückgang grundrechtsrelevanter Eingriffssituationen stärkt das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Personen und führt durch den Wegfall mit einem Eingriff verbundener Pflegschaftsanordnungen und sonstiger Verfahren zu einer Kostenreduzierung.

4. Handlungsansätze bei der Vergabe von Sachverständigengutachten (S. 20-25)

Maßnahme: Verzicht auf ärztliche Gutachten durch Änderung der entsprechenden Regelungen des FamFG; Steuerung des Honoraraufwandes

Federführung: Justizministerium

Die im Aktionsplan aufgezeigte Möglichkeit einer Gesetzesinitiative wurde Anfang des Jahres in der Länderarbeitsgruppe „Strukturreform Betreuungsrecht“ angesprochen. Seitens der Länder wird zunächst weiterer Klärungsbedarf gesehen. Zur Weiterverfolgung des Ansatzes haben Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen einer Unterarbeitsgruppe gebildet.

Anlage

Arbeitspapier der Ressortunterarbeitsgruppe „Andere Hilfen“ Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote (Stand: 1. Dezember 2015)

I.

Der o.g Aktionsplan benennt unter dem Gliederungspunkt III 1 d. als einen zu verfolgenden Handlungsansatz die „Nutzung anderer ausreichender Hilfs- und Unterstützungsangebote“. Dem liegt der Prüfauftrag zugrunde, welche anderweitigen gesetzlichen Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten bereits gegenwärtig bestehen, die niederschwelliger als die gerichtliche Anordnung einer Betreuung sind, und in wie weit deren vorrangige Inanspruchnahme zur Vermeidung von Betreuungen beitragen kann.

Zur Erfüllung dieses Prüfauftrages haben die fachlich primär berührten Ressorts JM, MAIS und MGEPA eine Unterarbeitsgruppe eingerichtet, deren Arbeitsergebnis die nachfolgend dargestellten Tabellen sind. Aus einer Vielzahl zusammengetragener Gesetzesvorschriften ist eine Auswahl solcher Normen getroffen worden, deren Anwendung schwerpunktmäßig geeignet erscheint, die Einrichtung einer Betreuung zu vermeiden. Die Darstellung der ausgewählten Vorschriften ist entsprechend ihrer Wirkweise in folgende vier Blöcke untergliedert worden:

- Leistungen für Personen mit längerfristigem Hilfebedarf,
- Hilfen und Unterstützung zur kurzfristigen Kompensation eines akuten, punktuell begrenzten Hilfebedarfs,
- Vorschriften zur Beratung von Hilfebedürftigen und zur Koordinierung von Hilfeleistungen und
- Leistungen zur Stärkung des sozialen Umfeldes.

Die tabellarische Darstellung der einzelnen Vorschriften erfolgt in drei Rubriken:

- Zunächst wird die jeweilige Hilfs- bzw. Unterstützungsleistung unter Angabe ihrer Rechtsgrundlage benannt.
- Daran schließt sich eine Beschreibung der Leistungsart bzw. der konkreten Zielsetzung der Hilfeform an.
- In der dritten Spalte wird schließlich eine Einschätzung vorgenommen, für welche Lebensbereiche und in welcher Weise die Anwendung der Vorschriften betreuungsvermeidende Relevanz besitzen kann.

Dabei gilt es, sich zu vergegenwärtigen, dass die verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen nicht final darauf gerichtet sind, die Anordnung einer Betreuung zu vermeiden, sondern zur Abwendung einer bestimmten Hilfelage dienen sollen. Die Entbehrlichkeit einer Betreuungsanordnung kann also nur als positiver Nebeneffekt der jeweiligen Hilfen eintreten, soweit durch die Hilfeleistung der konkrete Hilfedarf der einzelnen Personen bereits erschöpfend abgedeckt wird. Die Erzielung dieses Effekts und seine möglichst umfassende Ausschöpfung sind gleichwohl rechtlich durch den Grundsatz der Subsidiarität der Betreuung geboten, wonach die gerichtliche Anordnung einer Betreuung nur das allerletzte Mittel zur Kompensation einer Hilfssituation sein darf. Aus der Perspektive des Betreuungsrechts ist entscheidend, dass der faktische Zugang zu solchen Leistungen für den Betroffenen in einer Weise gewährleistet ist, dass es dafür nicht der „Zwischenschaltung“ eines Betreuers bedarf, der weniger als rechtlicher Stellvertreter denn als neutral handelnder „Sozialagent“ im Interesse des Betroffenen gefordert wäre. Bei Personen mit stark verminderter oder nicht mehr vorliegender Einsichtsfähigkeit kann die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung für die Realisierung von Ansprüchen weiterhin notwendig sein.

Die betreuungsvermeidende Relevanz bei adäquater Anwendung der jeweiligen Vorschriften wird von den beteiligten Ressorts übereinstimmend gesehen. Unterschiedlich beurteilt wird der aktuelle Umsetzungsgrad der verschiedenen Hilfe- und Unterstützungsleistungen. In der Wahrnehmung der betreuungsgerichtlichen Praxis findet eine adäquate Umsetzung bisher nicht flächendeckend statt. Hier sollte es Anspruch und Ziel sein, unter Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure die verfügbaren Leistungen in Gänze an die Hilfesuchenden heranzutragen. Bestehendes Potential sollte ausgeschöpft und in Zusammenarbeit der gesetzlich zuständigen Träger untereinander verstärkt genutzt werden.

II.

Die weit überwiegende Mehrheit der in Tabellenform zusammengefassten Vorschriften entstammt dem Sozialrecht. Dies lässt es sinnvoll erscheinen, zunächst einige allgemeine Vorbemerkungen zur Regelungssystematik dieses Rechtsgebiets zu machen. Denn die einzelnen Sozialgesetzbücher wenden sich an unterschiedliche Leistungsberechtigte und die Inanspruchnahme der verschiedenen sozialrechtlichen Hilfsangebote ist jeweils an das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen geknüpft, die im konkreten Einzelfall vorliegen müssen.

Die Sozialgesetzbücher sind das Ergebnis der Zusammenfassung ehemals separat und verstreut geregelter Materien in einem Gesetzeswerk. Sie enthalten nunmehr die Vorschriften für alle Zweige der Sozialversicherung und weitere sozialrechtliche Gesetze mit fürsorgerischem Inhalt:

- Zur **Sozialversicherung** gehören die **Arbeitsförderung (SGB III** - ehem. „Arbeitslosenversicherung“), die **gesetzliche Krankenversicherung (SGB V)**,

die **gesetzliche Rentenversicherung (SGB VI)**, die **gesetzliche Unfallversicherung (SGB VII)** und die **soziale Pflegeversicherung (SGB XI)**.

Das **SGB IV** enthält allgemeine **gemeinsame Vorschriften für die Zweige der Sozialversicherung**.

- Zu den Sozialgesetzbüchern mit **fürsorgerechtlichem Inhalt** gehören das **SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende)** und das **SGB XII (Sozialhilfe)** sowie das **SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe)**.
- Eine Sonderstellung nimmt schließlich das **SGB IX** ein, in dem die **Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen** geregelt ist.
- Das **SGB I (Allgemeiner Teil)**, das die grundlegenden Bestimmungen für alle Sozialleistungsbereiche enthält, und das **SGB X (Verwaltungsverfahren)**, das das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren regelt, komplettieren die anderen Sozialgesetzbücher.

1. Sozialversicherung

Die Inanspruchnahme von Leistungen aus den verschiedenen Sozialversicherungszweigen hat regelmäßig nur zwei Voraussetzungen, nämlich das Bestehen eines entsprechenden Versicherungsschutzes und den Eintritt des Versicherungsfalles, also das Entstehen einer bestimmten Bedarfslage.

So besteht z.B. ein Anspruch auf Übernahme der Kosten für eine Krankenhausbehandlung, wenn der Betreffende Mitglied in einer gesetzlichen Krankenkasse und die Behandlung im Krankenhaus aus medizinischen Gründen erforderlich ist bzw.

ein Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente, wenn die erforderlichen Beitragszeiten erfüllt sind und eine vollständige oder teilweise Erwerbsminderung eingetreten ist.

Entsprechendes gilt für die gesetzliche Arbeitslosen-, Pflege- und Unfallversicherung.

Die Träger der Sozialversicherung sind zur Aufklärung, d.h. Unterrichtung der Bevölkerung durch die Leistungsträger und ihre Verbände; in abstrakter und allgemein gehaltener Form (§ 13 Abs. 1 SGB I) verpflichtet. Daneben tritt die Auskunft und Beratung im Einzelfall (§§ 14, 15 SGB I). Es kann auch eine Verpflichtung zur Spontanberatung bestehen.

2. Fürsorge

Bei der Inanspruchnahme der sozialrechtlichen Fürsorgesysteme kommt es nicht allein auf das Bestehen einer Bedarfslage an, sondern es sind grundsätzlich auch die konkreten Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbegehrenden zu berücksichtigen, die bestimmte Grenzen für eine Leistungsanspruchnahme nicht überschreiten dürfen.

Das SGB II sieht einerseits Leistungen vor zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 ff.) und andererseits für den Lebensunterhalt (§§ 19 ff.), das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld.

Diese Leistungen werden auch „Hartz IV“ genannt, da die Regelungen auf das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt der von Peter Hartz geleiteten Kommission zurückgehen.

Mehr oder weniger identische Leistungen für den Lebensunterhalt enthält auch das SGB XII und zwar in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel (§§ 27 ff.) sowie der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel (§§ 41 ff.).

Bei der Abgrenzung des Personenkreises der Leistungsberechtigten und der Leistungsinhalte ist grundsätzlich Folgendes zu beachten:

In Abgrenzung zum SGB XII erhalten nur solche Personen Leistungen nach dem SGB II, die selbst erwerbsfähig sind oder mit erwerbsfähigen Personen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, § 7 Abs. 1 und 2 SGB II. Zu gewährende Leistungen nach dem SGB II sind dabei die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit gem. §§ 14 ff. SGB II und für den Lebensunterhalt gem. §§ 19 ff. SGB II.

Gleichwohl ist SGB II-Empfängern nicht generell die Inanspruchnahme von SGB XII-Leistungen verwehrt, sondern sie werden gem. § 21 SGB XII nur von den Hilfen zum Lebensunterhalt nach den §§ 27 ff. SGB XII ausgeschlossen. Dies bedeutet, dass SGB II-Leistungsbezieher grundsätzlich auch alle Leistungen erhalten können, die im Fünften bis Neunten Kapitel des SGB XII geregelt sind, also z.B. Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege oder Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass im SGB XII gem. § 90 SGB XII andere Vermögensfreibeträge gelten als im SGB II, so dass ggf. aus wirtschaftlichen Gründen kein Anspruch bestehen kann.

Hinsichtlich der Sozialversicherungszweige gilt: Leistungsberechtigte nach dem SGB II sind gem. § 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V in der gesetzlichen Krankenversicherung und nach § 20 Abs. 1 Nr. 2a SGB XI auch in der Pflegeversicherung pflichtversichert, d.h. sie können die dortigen Hilfsmöglichkeiten in Anspruch nehmen.

Leistungsberechtigte nach dem SGB XII sind wiederum von den Leistungen nach dem SGB II ausgeschlossen, da es ihnen an der dafür erforderlichen Erwerbsfähigkeit fehlt. Sie können daher auch keine Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach den §§ 14 ff. SGB II in Anspruch nehmen. Sie können jedoch bei Bestehen einer wesentlichen Behinderung nach § 53 Abs. 1 SGB XII Eingliederungshilfe erhalten und diese umfasst nach § 54 Abs. 1 SGB XII i.V.m. § 33 SGB IX die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben einschließlich der Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen (§ 41 SGB IX). Weitere Leistungen der Eingliederungshilfe sind die medizinische Rehabilitation (§ 26 SGB IX), die Teilhabe am Leben in der Gemein-

schaft (§ 55 SGB IX) und die in § 54 Abs. 1 SGB XII ausdrücklich genannten Leistungen.

Leistungsberechtigte nach dem SGB XII sind gem. § 5 Abs. 8a SGB V nicht in der Krankenversicherung pflichtversichert. In vielen Fällen besteht jedoch aufgrund eines Rentenbezuges eine Kranken- und Pflegeversicherung oder die Berechtigten sind freiwillig versichert und der Sozialhilfeträger übernimmt die Beiträge. Soweit dies nicht der Fall ist, haben die Leistungsberechtigten einen eigenständigen Anspruch auf Hilfe zur Gesundheit gem. §§ 47 ff. SGB XII. Die Leistungen entsprechen gem. § 48 SGB XII denen der gesetzlichen Krankenversicherung und sie werden gem. § 264 SGB V auch über die Krankenkassen abgewickelt. Im Ergebnis stehen daher auch den Leistungsberechtigten nach dem SGB XII die gesamten Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung zur Verfügung. Dies gilt gleichermaßen im Hinblick auf die Pflegeversicherung, insoweit greift die Hilfe zur Pflege nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII ein.

Eines besonderen Antrages auf Sozialhilfe bedarf es - mit Ausnahme der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - nicht. Sie setzt ein, wenn dem Träger der Sozialhilfe die Notlage bekannt wird. Die genaue Abklärung des Sachverhalts obliegt der Behörde im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes.

3. Rehabilitation und Teilhabe

Für die Leistungen nach dem SGB IX sind unterschiedliche Rehabilitationsträger zuständig, für die jeweils eigene Leistungsgesetze gelten. Die Vorschriften des SGB IX müssen daher immer im Zusammenhang mit dem jeweils einschlägigen Gesetz gelesen werden, denn nach §§ 6, 7 SGB IX richten sich die Zuständigkeit und die Voraussetzungen für die Leistungen zur Teilhabe nach den für den jeweiligen Rehabilitationsträger geltenden Leistungsgesetzen. Diese Regelungstechnik führt häufig zu Zuständigkeits- und Abgrenzungsproblemen, was den Zugang zu den Leistungen erschwert.

III.

Da die Sozialgesetzbücher somit z.T. ähnliche Leistungen für verschiedene Adressatengruppen regeln, finden sich mitunter parallele Vorschriften ähnlicher Zielrichtung, wie die Auflistung in Tabelle 2 zeigt. Je nach betroffener Personengruppe sind somit diese Vorschriften in den Blick zu nehmen. Um die Relevanz sozialrechtlicher Vorschriften für die Betreuungsvermeidung verständlich darzulegen, empfiehlt es sich jedoch, exemplarisch diejenigen Vorschriften des Sozialrechts herauszustellen, denen insoweit die größte praktische Bedeutung zukommen dürfte.

IV.

1. Leistungen für Personen mit längerfristigem Hilfebedarf

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
<p>Eingliederungshilfe nach den §§ 53 ff. SGB XII, insbesondere Hilfe zu selbstbestimmtem Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten, §§ 53, 54 SGB XII i.V.m. § 55 Abs. 2 Nr. 6 SGB IX</p>	<p>Die Leistung beinhaltet Hilfen zur Förderung der Selbständigkeit und Selbstbestimmung bei Erledigung der alltäglichen Angelegenheiten im eigenen Wohn- und Lebensbereich in Form einer kontinuierlichen Betreuung. Der Art nach darf es sich bei der Betreuung aber nicht um eine vorwiegend medizinische oder pflegerische Betreuung handeln; Hauptzielrichtung muss die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sein. Die von § 55 Abs. 2 Nr. 6 SGB IX erfassten Leistungen sind ihrer Art nach äußerst vielfältig und erfassen unterschiedlichste Betreuungsleistungen sowohl in der eigenen Wohnung, in Wohngruppen oder in Wohngemeinschaften.</p>	<p>Die Leistungen des ambulant betreuten Wohnens kommen unabhängig von der Wohnform in Betracht und sie decken ein breites Spektrum an möglichen Hilfestellungen ab, wodurch im Einzelfall die Einrichtung einer gesetzlichen Betreuung in der konkreten Situation ganz oder für bestimmte Aufgabenbereiche entbehrlich werden kann. Aus diesem Grund handelt es sich bei den Leistungen des ambulant betreuten Wohnens um solche, die i.S.v. § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB geeignet sind, eine rechtliche Betreuung nicht einrichten zu müssen.</p>
<p>Hilfe zur Pflege, §§ 61 ff. SGB XII</p>	<p>Die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII umfasst nicht nur die sog. Katalogverrichtungen der Pflegeversicherung (Körperpflege, Ernährung, Mobilität und hauswirtschaftliche Versorgung), sondern auch sog. „andere Verrichtungen“. Dieser Begriff wird im Gesetz nicht näher definiert, es besteht jedoch Einigkeit darin, dass er weit auszulegen ist. Es fallen also alle Hilfen darunter, die der Sicherung sozialer Bereiche des Lebens dienen, wie z.B. der Kommunikation, der Freizeitgestaltung und der Bildung.</p>	<p>Die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII deckt, anders als die Leistungen der Pflegeversicherung, ein breites Leistungsspektrum ab. Aus diesem Grund ist es auch schwierig, die Hilfe zur Pflege im Einzelfall von der Eingliederungshilfe abzugrenzen. Die Zweckidentität ergibt sich auch daraus, dass der Gesetzgeber sie in § 98 Abs. 5 SGB XII unter dem Begriff der ambulant betreuten Wohnmöglichkeiten zusammenfasst. Dies hat zur Konsequenz, dass die Hilfe zur Pflege ebenfalls als andere Hilfe i.S.v. § 1896 Abs. 2 Satz 2 BGB in Betracht kommt. In der Wahrnehmung der betreuungsgerichtlichen Praxis wird die Hilfe zur Pflege mitunter nicht</p>

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
<p>Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, §§ 67 ff. SGB XII i.V.m. §§ 1 - 7 DVO§69SBGXII</p>	<p>Besondere Lebensverhältnisse i.S.v. § 67 SGB XII i.V.m. § 1 Abs. 2 DVO§69SBGXII liegen bei fehlender oder nicht ausreichender Wohnung, bei ungesicherter wirtschaftlicher Lebensgrundlage, bei gewaltgeprägten Lebensumständen, bei Entlassung aus einer geschlossenen Einrichtung oder Strafhaft sowie bei vergleichbaren nachteiligen Umständen vor. Zu den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gehören nach § 68 Abs. 1 SGB XII alle Maßnahmen, die notwendig sind, um Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten. Die Hilfen können grundsätzlich in Form von Dienst-, Geld- und Sachleistungen gewährt werden, § 2 Abs. 2 S. 1 DVO§69SBGXII.</p>	<p>ausgeschöpft. Der Adressatenkreis der Leistungen ist eher eng, zu ihm gehören z.B. Obdachlose, Suchtkranke und entlassene Strafgefangene. Für diese Personen sind jedoch umfangreiche Leistungen vorgesehen, die Ausgestaltung hängt von dem konkreten Hilfebedarf ab. Die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten verfolgen - ähnlich wie die Eingliederungshilfe - letztlich das Ziel, die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft zu fördern. Aus diesem Grund zählt der Gesetzgeber auch diese Leistungen in § 98 Abs. 5 SGB XII zu den ambulant betreuten Wohnmöglichkeiten. In der Praxis werden die Vorschriften vor allem genutzt zur Abwendung von Wohnungslosigkeit nach einer Entlassung aus der Strafhaft. Das bestehende Potential der Norm könnte in der Bewilligungspraxis verstärkt genutzt werden.</p>
<p>Kommunale Eingliederungsleistungen, § 16a SGB II</p>	<p>Zu den kommunalen Eingliederungsleistungen gehören u.a. die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Suchtberatung. Der Leistungskatalog des § 16a SGB II ist abschließend, dies bedeutet jedoch nicht, dass auch der Anwendungsbereich gering ist. Denn insbesondere der Begriff der psychosozialen Betreuung in § 16a Nr. 3 SGB II ist weit auszulegen. Er umfasst alle Maßnahmen, die zur psychischen und sozialen Stabilisierung des Betroffenen zu dienen bestimmt sind.</p>	<p>Die kommunalen Eingliederungsleistungen dienen – wie die Leistungen nach den §§ 16 ff SGB II insgesamt – dazu, die Leistungsberechtigten in eine Beschäftigung zu vermitteln. Es ist daher eine finale Verknüpfung zwischen der Leistung und der Eingliederung in Arbeit erforderlich. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn lediglich ein allgemeiner Betreuungsbedarf besteht, der nicht mit einer Beschäftigungsaufnahme im Zusammenhang steht. Häufig wird sich der Hilfebedarf jedoch überschneiden, so kann z.B. eine Suchtproblematik sowohl eine Eingliederung in Arbeit erschwe-</p>

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
		ren als auch einen Hilfebedarf im Bereich der allgemeinen Lebensführung hervorrufen. In einer solchen Konstellation können die kommunalen Eingliederungsleistungen auch eine Betreuung vermeiden, indem die Überwindung von Vermittlungshemmnissen zugleich zu einer Verbesserung der Alltagskompetenz führen kann.
Unterstützung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter durch Fallmanager, § 14 SGB II	Nach § 14 SGB II unterstützen die Jobcenter erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit. Zu diesem Zweck soll den Leistungsberechtigten ein persönlicher Ansprechpartner (sog. Fallmanager) genannt werden. Die Pflicht zur umfassenden Unterstützung und die Einführung des Fallmanagers gehen auf die Erkenntnis zurück, dass es in vielen Fällen nicht ausreichend ist, den Leistungsberechtigten Stellenangebote nachzuweisen und berufliche Alternativen aufzuzeigen. Insbesondere bei bestehender Langzeitarbeitslosigkeit und/oder weiteren Problemen, wie z.B. Schulden, Obdachlosigkeit oder Alkoholproblemen, bedarf es weiterer Unterstützung, um den Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.	Die umfassende Unterstützung nach § 14 SGB II beinhaltet nicht nur eine punktuelle Information und Beratung, sondern im Einzelfall auch eine intensive Betreuung, wenn dies erforderlich ist. Unter diesen Bedingungen könnte die umfassende Unterstützung im Einzelfall die Anordnung einer Betreuung entbehrlich machen. In der Praxis hängt die Leistungsfähigkeit dieses Angebots auch von den zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten ab.
Häusliche psychiatrische Krankenpflege nach § 37 SGB V und Soziotherapie nach § 37a SGB V	Häusliche psychiatrische Krankenpflege kommt in zwei Fällen in Betracht: 1. Vermeidung, Verkürzung oder Substitution von Krankenhausbehandlung (Vermeidungspflege) 2. Sicherung des Ziels der ärztlichen Behandlung (Sicherungspflege) Im erstgenannten Fall umfasst die	Der Zweck der häuslichen Krankenpflege und der Soziotherapie besteht bei Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen darin, eine Krankenhausbehandlung überflüssig zu machen und gleichzeitig den Erfolg der ärztlichen Behandlung zu sichern. Dieser kann z.B. dann gefährdet sein, wenn Medikamente nicht

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
	<p>häusliche Krankenpflege die Grund- und die Behandlungspflege, im zweitgenannten nur die Behandlungspflege.</p> <p>Soziotherapie nach § 37a SGB V ist Personen zu gewähren, die wegen schwerer psychischer Erkrankung nicht in der Lage sind, ärztliche oder ärztlich verordnete Leistungen selbständig in Anspruch zu nehmen. Sie umfasst die im Einzelfall erforderliche Koordinierung der verordneten Leistungen sowie Anleitung und Motivation zu deren Inanspruchnahme.</p> <p>Eine parallele Verordnung von häuslicher Krankenpflege und Soziotherapie kommt nur in Betracht, wenn sich die Leistungen ergänzen.</p>	<p>regelmäßig eingenommen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Betroffenen insbesondere in ihrem häuslichen Umfeld unterstützt werden und die notwendigen Hilfen erhalten. Wenn gleich der Zweck der Leistungen damit eindeutig im medizinischen Bereich liegt, kann sich dadurch auch eine Stärkung der Alltagskompetenz ergeben. Insofern haben die Vorschriften eine betreuungsvermeidende Relevanz. Es ist jedoch zu beachten, dass die Leistungen nur zeitlich begrenzt verordnet werden können, so besteht der Anspruch auf Soziotherapie für höchstens 120 Stunden innerhalb von drei Jahren je Krankheitsfall und der Anspruch auf häusliche psychiatrische Krankenpflege in der Regel nur maximal vier Monate.</p>
<p>Leistungen für Versicherte mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf, zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen, §§ 45a – 45d SGB XI (Überarbeitung und neue einheitliche Leistungsbeträge durch das Zweite Pflegestärkungsgesetz - PSG II); Leistungen der häuslichen Betreuung, § 124 SGB XI (Übergangsvorschrift – entfällt voraussichtlich durch PSG II, da der Pflegebedürftigkeitsbegriff und das hinter-</p>	<p>Personen mit demenzbedingten Fähigkeitsstörungen, geistigen Behinderungen oder psychischen Erkrankungen, die dauerhaft zu einer erheblichen Einschränkung der Alltagskompetenz geführt haben, können nach § 45b SGB XI zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen in Anspruch nehmen. Die Kosten hierfür werden abhängig vom Betreuungsbedarf i.H.v. höchstens 104 Euro monatlich (Grundbetrag) oder 208 Euro monatlich (erhöhter Betrag) ersetzt.</p> <p>Darüber hinaus besteht nach § 124 SGB XI die Möglichkeit, die Sachleistungen nach den §§ 36, 123 SGB XI auch für die häusliche Betreuung einzusetzen. Voraussetzung dafür ist nach § 124 Abs. 3 SGB XI allerdings, dass</p>	<p>Die Pflegeversicherung nach dem SGB XI berücksichtigte ursprünglich nur den Hilfebedarf im Bereich der Körperpflege, der Nahrungsaufnahme, der Mobilität und der hauswirtschaftlichen Versorgung. Dadurch wurden viele Personen nicht erfasst, die in diesen Bereichen keinen oder nur einen geringen Hilfebedarf haben, jedoch der ständigen Betreuung und Beaufsichtigung bedürfen (z.B. Demenzkranke). Aus diesem Grund wird seit mehreren Jahren an einem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff gearbeitet, der den Hilfebedarf dieser Personen berücksichtigen soll. Die Leistungen nach den §§ 45a ff und 124 SGB XI sind daher als Übergangslösung zu verstehen. Sie haben dennoch eine betreuungs-</p>

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
legte Leistungsrecht weitgehend überarbeitet werden; die Leistungsinhalte werden in das allgemeine Leistungsrecht eingehen.)	die Grundpflege und die hauswirtschaftliche Versorgung im Einzelfall sichergestellt sind.	vermeidende Relevanz, indem durch sie auch ein Teil der Alltagsbetreuung sichergestellt werden soll.

2. Hilfen und Unterstützung zur kurzfristigen Kompensation eines akuten, punktuell begrenzten Hilfebedarfs

Rechtsgrundlagen	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
<p>Entlassmanagement sowie Beratung in sozialen Fragen und Vermittlung von sozialrechtlichen Hilfen durch die Sozialen Dienste der Krankenhäuser, §§ 39 Abs. 1a SGB V, 5 Abs. 2 KHGG NRW</p>	<p>Durch das Entlassmanagement der Krankenhäuser und die Arbeit ihrer Sozialen Dienste soll der Übergang der Patienten von der stationären Krankenhausbehandlung in die weitere Versorgung abgedeckt werden. Während das Entlassmanagement nach § 39 Abs. 1 S. 4 SGB V die Organisation der weiteren medizinischen Behandlung sicherstellen soll, ist es gem. § 5 Abs. 2 KHGG NRW Aufgabe des Sozialen Dienste der Krankenhäuser, die Patienten in sozialen Fragen zu beraten und Hilfen nach den verschiedenen Sozialgesetzbüchern zu vermitteln.</p>	<p>Die Vorkehrungen für die umfassende Anschlussversorgung des Patienten in medizinischer, pflegerischer und sozialer Hinsicht während des Krankenhausaufenthaltes sichern die Nachhaltigkeit der Krankenhausbehandlung, bereiten den Weg für eine - wenn notwendig - ambulante Weiterbehandlung bzw. soziale und berufliche Rehabilitation und sind als der rechtlichen Betreuung vorrangige Hilfe einzuordnen. Hierdurch kann dem in der Wahrnehmung der betreuungsgerichtlichen Praxis gelegentlich bestehenden Eindruck entgegengewirkt werden, dass eine Betreuungsanregung am letzten Tag des Krankenhausaufenthalts durch den Sozialen Dienst lediglich deshalb veranlasst wird, weil die Anschlussversorgung des Patienten nicht umfassend gesichert ist.</p>
<p>Beratung von Grundsicherungsempfängern, § 109a SGB VI</p>	<p>Rentenversicherungsträger sind verpflichtet, Personen, deren Renteneinkünfte nicht zum Leben ausreichen, auf die Möglichkeit des ergänzenden Bezuges von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB XII hinzuweisen. Die Leistung beschränkt sich nicht auf die reine Beratung, sondern beinhaltet auch die <u>Unterstützung bei der Antragstellung</u>.</p>	<p>Durch die Beratung und aktive Unterstützung wird der Grundsicherungsbezug erleichtert, in dem der Leistungsberechtigte die Leistung ohne weitere fremde Hilfe in Anspruch nehmen kann. So besteht die Möglichkeit Betreuungen zu vermeiden, die allein aus dem Grund eingerichtet werden, um einem akuten Existenzsicherungsbedürfnis Rechnung zu tragen (z.B. aus „Altersarmut“).</p>
<p>Bestellung eines Vertreters von Amts wegen, § 15 Abs. 1 Nr. 4 SGB X</p>	<p>Nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 SGB X hat das Gericht auf Ersuchen der Behörde für einen Beteiligten, der infolge einer psychischen Krankheit oder körperlichen, geistigen</p>	<p>Der Vertreter von Amts wegen hat wie ein gesetzlicher Betreuer die Aufgabe, den Betreffenden im Verwaltungsverfahren zu vertreten. Das ist insbesondere dann</p>

Rechtsgrundlagen	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
	<p>oder seelischen Behinderung nicht in der Lage ist, in dem Verwaltungsverfahren selbst tätig zu werden, einen geeigneten Vertreter zu bestellen, wenn ein solcher nicht vorhanden ist. Der Zweck der Vorschrift besteht darin, ein an den Grundsätzen des § 9 Satz 2 SGB X („einfach, zügig, zweckmäßig“) ausgerichtetes Verwaltungsverfahren durchzuführen, indem für Beteiligte, die gesundheitlich nicht in der Lage sind, im Verwaltungsverfahren tätig zu werden, ein geeigneter Vertreter durch das Gericht bestellt wird.</p>	<p>erforderlich, wenn der Betreffende selbst nicht in der Lage ist, einen Antrag auf Sozialleistungen zu stellen und die für die Bescheidung notwendigen Unterlagen vorzulegen. Wenn zu diesem Zweck ein Vertreter von Amts wegen bestellt würde, könnte der punktuelle sozialrechtliche Hilfebedarf „betreuungsfrei“ aufgefangen werden.</p> <p>In der Praxis wird von der Vorschrift nur selten Gebrauch gemacht.</p>
<p>Inanspruchnahme von Pflegeberatern, §§ 7a, 7b SGB XI (Durch PSG II wird voraussichtlich die Beratung in einem (neuen) § 7a zusammengefasst.)</p>	<p>Leistungsempfänger nach dem SGB XI haben einen Anspruch auf individuelle Pflegeberatung im Sinne eines Pflegefallmanagements, bei dem nicht nur die Pflegesituation, sondern auch darüber hinausgehende Hilfebedarfe in den Blick genommen werden können, die für die tägliche Lebensführung bedeutsam sind (z.B. Auswahl der in Anspruch zu nehmenden Sozialleistungen, Betreuung im tatsächlichen Sinne). Es geht um die Zusammenstellung passgenauer Hilfen und die Kontaktherstellung zu den für die Versorgung notwendigen Beteiligten.</p>	<p>Die umfassende und richtige Beratung sowie die Unterstützung bei Eintritt eines Pflegefalls kann hilfebedürftige Personen und ihre Angehörigen bzw. Vertrauenspersonen in die Lage versetzen, die Organisation und weitere Behandlung des Pflegefalls eigenständig zu bewerkstelligen. Der Hilfebedarf rund um die auftretende Pflegebedürftigkeit einer Person könnte hierdurch „betreuungsfrei“ kompetent aufgefangen werden.</p>
<p>Beratung und Hilfestellungen für Menschen mit Körper- und Sinnesbehinderungen, mit geistigen und seelischen Behinderungen, psychisch Kranken, Abhängigkeitskranken</p>	<p>Der Sozialpsychiatrische Dienst ist eine Abteilung der Gesundheitsämter als untere Gesundheitsbehörde. Seine allgemeine Aufgabe besteht in der Beratung und in der Gewährung von Hilfen für Menschen mit Behinderungen oder sonstigen Krankheitsbildern. Im Anwendungsbereich des</p>	<p>Durch eingehende Beratung und Unterstützung sowie Vorsorge- und Nachsorgemaßnahmen können betroffene Personen und ihre Angehörigen Unterstützung erfahren, ohne dass für die Veranlassung notwendiger stabilisierender Rahmenbedingungen die Bestellung eines Betreuers notwendig</p>

Rechtsgrundlagen	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
<p>und ihren Angehörigen sowie Vor- und Nachsorge nach dem PsychKG NRW durch den sozialpsychiatrischen Dienst, §§ 16 Abs. 1 und 2, 5 Abs. 2, 6 Abs. 1 Nr. 2 ÖGDG NRW, §§ 7 f., 27 f. PsychKG NRW</p>	<p>PsychKG NRW kommen dem sozialpsychiatrischen Dienst besondere Aufgaben im Bereich der vor- und nachsorgenden Hilfen zu. Diese Hilfestellungen dienen dazu, entweder im Vorfeld geschlossene Unterbringungen von psychisch kranken Menschen durch stabilisierende Maßnahmen zu verhindern oder im Anschluss an geschlossene Unterbringungen künftigen Unterbringungen vorzubeugen, indem die betroffenen Personen nach ihrer Entlassung durch stabilisierende Begleitmaßnahmen unterstützt werden</p>	<p>würde. Die betreuungsvermeidende Relevanz dürfte vor allem im Bereich psychisch kranker Personen von Bedeutung sei, denen durch entsprechende Maßnahmen feste Unterstützungsstrukturen angeboten werden können. Bei ihren Hilfebedarf erkennenden Personen mit entsprechender Kooperationsbereitschaft kann insofern eine entsprechend niederschwellige Begleitung ausreichen, durch die das Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Personen unberührt bleibt, was gerade bei Personen mit psychischen Erkrankungen anzustreben ist.</p>

3. Vorschriften zur Beratung von Hilfebedürftigen und zur Koordinierung von Hilfeleistungen

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
<p>Sozialrechtliche Beratungspflichten, §§ 14 SGB I, 7 Abs. 2 SGB XI</p>	<p>Die Beratungspflicht nach § 14 SGB I ist eine notwendige Ergänzung des reichhaltigen und wegen seiner Zergliederung unübersichtlichen Sozialleistungssystems und eine Pflicht von zentraler Bedeutung für den Erfolg sozialer Sicherung. Die Beratung beinhaltet die Vermittlung von Informationen, die der Einzelne zur Wahrnehmung seiner eigenen Rechte sowie zur Erfüllung der ihn betreffenden Verpflichtungen benötigt. Die Informationen müssen umfassend und zutreffend sein.</p> <p>In Pflegeangelegenheiten und damit zusammenhängenden Fragen trifft die Pflegekassen die Beratungspflicht.</p>	<p>Durch vollständige und richtige Informationen können Leistungsberechtigte in die Lage versetzt werden, ihre Rechte selbst geltend zu machen. Dadurch kann im Einzelfall die Einrichtung einer gesetzlichen Betreuung überflüssig werden. Eine neutrale Beratung durch den Leistungsträger ist Voraussetzung der Zielerreichung.</p> <p>Dies setzt allerdings auf Seiten der Betroffenen die Fähigkeit zur Umsetzung der Informationen und Eigeninitiative voraus, denn die bloße Beratung beinhaltet keine konkrete Unterstützung bei der Antragstellung.</p>
<p>Zuständigkeitsklärung für sämtliche Reha-Leistungen, § 14 SGB IX</p>	<p>Werden Leistungen zur Teilhabe beantragt, stellt der Rehabilitationsträger nach § 14 Abs. 1 SGB IX innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Antrages bei ihm fest, ob er nach dem für ihn geltenden Leistungsgesetz für die Leistung zuständig ist. Stellt er bei der Prüfung fest, dass er für die Leistung nicht zuständig ist, leitet er den Antrag unverzüglich dem nach seiner Auffassung zuständigen Rehabilitationsträger zu. Eine nochmalige Weiterleitung ist nicht zulässig. Durch die Zuständigkeitsklärung nach § 14 SGB IX soll spätestens nach zwei Wochen die Zuständigkeit eines Reha-Trägers für alle zu erbringenden Reha-Leistungen verbindlich feststehen.</p>	<p>Durch die Zuständigkeitsklärung nach § 14 SGB IX steht innerhalb kurzer Zeit fest, welcher Reha-Träger für die Leistungserbringung zuständig ist und zwar nicht nur für die eigenen Leistungen, sondern für alle, die überhaupt in Betracht kommen. Grundsätzlich kann dies die Einrichtung einer gesetzlichen Betreuung überflüssig machen, denn nach der ratio legis hat der behinderte Mensch es nur noch mit einem Ansprechpartner zu tun, der für ihn die Koordinierungsarbeit übernimmt. Negative Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen Leistungsträgern bleiben ihm so erspart.</p>

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
Errichtung gemeinsamer Servicestellen der verschiedenen Reha-Träger zur Beratung und Unterstützung behinderter Menschen, §§ 22, 23 SGB IX	Die gemeinsamen Servicestellen der Reha-Träger sollen behinderte Menschen, ihre Vertreter und Vertrauenspersonen zu sämtlichen in Betracht kommenden Reha-Leistungen hinsichtlich ihrer Voraussetzungen, Art und Höhe beraten. Darüber hinaus sollen die Service-Stellen die behinderten Menschen auch unterstützen, also z.B. die notwendige Koordination der unterschiedlichen Leistungen übernehmen. Dadurch soll es den Betroffenen erleichtert werden, sich im gegliederten System der Reha-Träger zurechtzufinden.	Die Beratung und Unterstützung durch die gemeinsamen Servicestellen kann im Einzelfall die Einrichtung einer gesetzlichen Betreuung überflüssig machen, denn es geht nicht allein um die Weitergabe von Informationen, sondern darüber hinaus um eine Unterstützung, z.B. in Form einer Koordination. Dies müsste ansonsten ein Betreuer übernehmen, wenn keine andere Person zur Verfügung steht.
Errichtung von Pflegestützpunkten, § 92c SGB XI (Durch PSG II zukünftig voraussichtlich in § 7c geregelt.)	Kranken- und Pflegekassen haben nach § 92c SGB XII Pflegestützpunkte einzurichten. Deren Aufgabe besteht in der unabhängigen Auskunft und Beratung zur Auswahl und Inanspruchnahme sämtlicher Sozialleistungen, der Koordination sämtlicher Hilfs- und Unterstützungsangebote und der Hilfe bei der Inanspruchnahme sowie der Vernetzung pflegerischer und sozialer Betreuungsangebote.	Durch Beratung, Unterstützung und Koordination können Personen mit verbliebenen Entscheidungsressourcen zur angeleiteten Selbsthilfe befähigt werden. Dadurch kann im Einzelfall die Einrichtung einer gesetzlichen Betreuung entbehrlich sein.
Zusammenarbeit der Sozialhilfeträger mit anderen Stellen, § 4 SGB XII	Sozialhilfeträger sind objektivrechtlich zur Zusammenarbeit mit anderen Leistungsträgern (z. B. nach SGB II, VIII, IX, XI oder gemeinsamen Servicestellen) verpflichtet und haben wohnortnahe Hilfe- und Unterstützungsangebote zu koordinieren. Der Zweck der Vorschrift besteht darin, dass Hilfesuchende nicht von einer Stelle zur nächsten geschickt werden, um Zugang zu den ihnen zustehenden Leistungen zu erhalten. Ein subjektiver Anspruch des	Die Zusammenarbeit von verschiedenen Leistungsträgern kann dazu führen, dass kein gesetzlicher Betreuer benötigt wird, denn dessen Aufgabe besteht oftmals darin, den richtigen Antrag bei der richtigen Stelle einzureichen. Das wäre jedoch überflüssig, wenn die Leistungsträger sich koordinieren und einen auftretenden Bedarf von sich aus an die richtige Stelle weiterleiten würden.

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
	Hilfebedürftigen auf Zusammenarbeit mit den anderen Leistungsträgern besteht nicht.	
Beratung und Unterstützung durch Sozialhilfeträger, § 11 SGB XII	Sozialhilfeträger hat Leistungsrechte zu beraten und <u>aktiv zu unterstützen</u> , wenn der Leistungsberechtigte darum nachsucht oder der Sozialhilfeträger Kenntnis von entsprechendem Bedarf erlangt. Über die bloße Beratung hinaus soll der Leistungsberechtigte unterstützend „an die Hand genommen werden“, z.B. durch Begleitung zu sozialen Diensten oder Kontaktvorbereitungen.	Durch die Unterstützung in Form von Begleitung oder anderer tatsächlicher Hilfeleistungen wird dem Hilfebedürftigen die Umsetzung der beratungshalber gewährten Informationen ermöglicht. Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass kein gesetzlicher Betreuer benötigt wird.
Gesamtplan im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, § 58 SGB XII	Nach § 58 Abs. 1 SGB XII stellt der Träger der Sozialhilfe so frühzeitig wie möglich einen Gesamtplan zur Durchführung der einzelnen Leistungen auf. Der Zweck besteht zum Einen darin, die Bedürfnisse des behinderten Menschen zu erfahren und die notwendigen Leistungen festzulegen. Insofern ist der Gesamtplan mit dem Hilfeplan nach § 36 Abs. 2 SGB VIII vergleichbar. Zum Anderen soll durch den Gesamtplan auch die notwendige Koordination erfolgen, wenn unterschiedliche Leistungen gewährt werden.	Der Gesamtplan ist nach § 58 Abs. 2 SGB XII unter Einbeziehung des behinderten Menschen aufzustellen. Dies hat zur Folge, dass er im Rahmen der Hilfeplan-Konferenz die Möglichkeit hat, seine Bedürfnisse und Wünsche zu äußern. Darüber hinaus kann er dort auch über die in Betracht kommenden Leistungen beraten werden und es kann ggf. auch eine Koordination unterschiedlicher Leistungen erfolgen. Die rechtzeitige Erstellung eines Gesamtplanes ist für die betreuungsgerichtliche Praxis von besonderer Bedeutung, da bereits hierdurch substantiell festgestellt werden kann, ob die Einrichtung einer Betreuung überhaupt notwendig erscheint.

4. Leistungen zur Stärkung des sozialen Umfeldes

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
<p>Pflegegeld für Personen mit einer erheblich eingeschränkten Alltagskompetenz, § 123 Abs. 2 Nr. 1 SGB XI (Übergangsvorschrift – entfällt voraussichtlich durch PSG II, da der Pflegebedürftigkeitsbegriff und das hinterlegte Leistungsrecht weitgehend überarbeitet werden.)</p>	<p>Nach § 123 Abs. 2 Nr. 1 SGB XI erhalten Personen, die wegen erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz die Voraussetzungen des § 45a SGB XI erfüllen, neben den Leistungen nach § 45b SGB XI Pflegegeld i.H.v. 123 Euro pro Monat. Dies wird zur Motivation der Pflegeperson und Aufrechterhaltung der Pflegebereitschaft gezahlt. Bei der Pflegeperson kann es sich um einen Angehörigen oder eine sonstige Person handeln, z.B. einen Nachbarn.</p>	<p>Die Leistungen der Pflegeversicherung berücksichtigen bislang nicht ausreichend den Hilfebedarf von Personen mit einer erheblich eingeschränkten Alltagskompetenz (s.o. unter Leistungen für Versicherte mit erheblichem allgemeinem Betreuungsbedarf). Aus diesem Grund sieht § 123 Abs. 2 Nr. 1 SGB XI nunmehr auch ein (geringes) Pflegegeld für Personen vor, die keine Pflegestufe haben, deren Alltagskompetenz jedoch erheblich eingeschränkt ist. Damit soll das soziale Umfeld dieser Personen gestärkt werden, um ihre Eigenständigkeit soweit wie möglich zu wahren.</p>
<p>Hinwirkungspflicht des Sozialhilfeträgers, § 63 SGB XII</p>	<p>Wenn häusliche Pflege ausreicht, soll der Träger der Sozialhilfe nach § 63 SGB XII darauf hinwirken, dass die Pflege einschließlich der hauswirtschaftlichen Versorgung durch Personen, die dem Pflegebedürftigen nahe stehen, oder als Nachbarschaftshilfe übernommen wird. Es handelt sich dabei um eine Dienstleistung, die der Sozialhilfeträger nicht auf Dritte übertragen kann, sondern selbst erbringen muss. Ggf. sind auch Erkundigungen über das Umfeld der betreffenden Person einzuholen, die dem Sozialhilfeträger einen Überblick über die im privaten Bereich vorhandenen pflegerischen Ressourcen ermöglichen. Dazu dürfte es regelmäßig erforderlich sein, einen Hausbesuch bei dem Betroffenen durchzuführen.</p>	<p>Der Begriff der häuslichen Pflege in § 63 SGB XII ist weit auszulegen und umfasst nicht nur die reine Grundpflege nach dem SGB XI (s. Hilfe zur Pflege). Dementsprechend kommen ganz unterschiedliche Hilfestellungen in Betracht, die ggf. die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung entbehrlich machen können. Die Hinwirkungspflicht des Sozialhilfeträgers hat daher eine betreuungsvermeidende Wirkung, indem nahestehende Personen zunächst darüber informiert werden, dass bei dem Betroffenen ein Hilfebedarf besteht. Dies kann im Einzelfall schon ausreichen, um ihre Bereitschaft zu wecken, bei der Pflege und Betreuung unterstützend tätig zu werden.</p>

Rechtsgrundlage	Leistungsart/Zielsetzung	betreuungsvermeidende Relevanz der adäquaten Anwendung
<p>Angemessene Beihilfen (sog. kleines Pflegegeld) und Übernahme der Beiträge für eine angemessene Alterssicherung, § 65 Abs. 1 SGB XII</p>	<p>Für den Sozialhilfeträger besteht nicht nur die Hinwirkungspflicht nach § 63 SGB XII, sondern er hat auch die Möglichkeit, das Engagement nahestehender Personen finanziell zu unterstützen. So kann er nach § 65 Abs. 1 SGB XII für ehrenamtlich Pflegenden angemessene Beihilfen gewähren. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn die Voraussetzungen der Pflegestufe 1 nicht erreicht werden (sog. Pflegestufe 0). In einer solchen Konstellation besteht die Möglichkeit, die Pflegebereitschaft nahestehender Personen durch einen monatlichen Pauschalbetrag zu fördern. Dies wird auch als „kleines Pflegegeld“ bezeichnet. Darüber hinaus können gem. § 65 Abs. 1 SGB XII die Beiträge der Pflegeperson für eine angemessene Alterssicherung übernommen werden.</p>	<p>Das „kleine Pflegegeld“ und die Übernahme von Beiträgen zur Alterssicherung können – wie auch das Pflegegeld nach dem SGB XI – die Bereitschaft zur Pflege und Betreuung einer nahestehenden Person stärken. Auch wenn es sich dabei nur um geringe Beträge handelt, reicht häufig schon diese Form der finanziellen Anerkennung aus, um die Motivation zur Pflege und Betreuung aufrechtzuerhalten. Im Ergebnis kann die finanzielle Anerkennung daher dazu führen, dass die Einrichtung einer gesetzlichen Betreuung entbehrlich wird oder die Betreuung jedenfalls ehrenamtlich geführt wird.</p>