

24.08.2016

Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

zum Antrag der Fraktion der CDU „Vorsorgen. Vermögen sichern. Betreuung regeln: Nordrhein-Westfalen braucht ein modernes Betreuungswesen!“ (Drs. 16/8130)

Betreuung wo nötig, niederschwellige Hilfen wo möglich – für ein verlässliches und wirksames Betreuungsrecht im Interesse der Selbstbestimmung

I. Ausgangslage

Eine Betreuung wird angeordnet, wenn ein Volljähriger auf Grund einer Erkrankung seine Angelegenheiten insgesamt oder einzelne Angelegenheiten nicht mehr alleine besorgen kann und wenn und soweit der Betroffene nicht durch die Erteilung von Vollmachten oder in anderer Weise selbst Vorsorge getroffen hat und dadurch der Besorgungsbedarf an Angelegenheiten abgedeckt werden kann. Diese in den §§ 1896 ff. BGB geregelte sog. rechtliche Betreuung kann durch die Bestellung natürlicher Personen, von Betreuungsvereinen oder von Behördenbetreuern durchgeführt werden.

Wie bereits der gesetzliche Ausgangspunkt des Betreuungsrechts in § 1896 Abs. 2 BGB zeigt, ist die rechtliche Betreuung allerdings dann nicht anzuordnen, wenn sie nicht erforderlich ist; das ist insbesondere der Fall, wenn andere, niederschwellige Hilfsinstrumente zur Verfügung stehen, die das mit der Betreuung verfolgte Ziel einer Besorgung gewisser Angelegenheiten des Betroffenen ebenso effektiv erreichen können. Als derartige Instrumente kommen namentlich die sog. Vorsorgevollmacht, aber auch reine Vermögensvollmachten oder die bloße Patientenverfügung in Betracht.

Bei der Vorsorgevollmacht wie auch der Vermögensvollmacht handelt es sich um klassische Vollmachten im Sinne des bürgerlichen Rechts; lediglich ihre Reichweite ist verschieden, die Vorsorgevollmacht reicht weiter und erfasst nicht nur Vermögensangelegenheiten. Deshalb setzt die Erteilung einer Vorsorgevollmacht stets unbedingtes und uneingeschränktes persönliches Vertrauen zum Bevollmächtigten voraus und sollte nicht leichtfertig erfolgen. Eine Vorsorgevollmacht „qua Status“ – als etwa von Gesetzes wegen unter Eheleuten oder Lebenspartnern – kommt deshalb nicht in Betracht, da in jenem Falle der freie Wille des Vollmachtgebers unterlaufen werden und Missbrauch stattfinden könnte. Die Erteilung einer Vorsorge-

Datum des Originals: 24.08.2016/Ausgegeben: 25.08.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

vollmacht bietet sich deshalb zwar für viele, aber bei weitem nicht alle möglicherweise Betroffenen an. Die Person des Vorsorgebevollmächtigten arbeitet nämlich ohne behördliche oder gerichtliche Kontrolle, so dass ein Missbrauchsrisiko gerade mit Blick auf die Reichweite der Vollmacht zu besorgen steht. Ist eine Vertrauensperson nicht verfügbar, kann sich die rechtliche Betreuung unter Umständen als weniger missbrauchsanfällige Alternative zur Vorsorgevollmacht darstellen.

Als Alternative zur Vorsorgevollmacht kommt insoweit die Betreuungsverfügung in Betracht. Die Betreuungsverfügung steht unter der aufschiebenden Bedingung eines künftigen Betreuungsbedarfs und bietet damit die Möglichkeit der persönlichen und selbstbestimmten Vorsorge für den Fall, dass jemand zu einem ungewissen künftigen Zeitpunkt nicht mehr selbst in der Lage ist, seine eigenen Angelegenheiten zu erledigen. Ihr Vorteil ist, dass sie nur dann Wirkungen entfaltet, wenn ein Betreuungsbedarf tatsächlich besteht.

Schließlich kommt noch Erteilung einer Patientenverfügung in Frage, die sich als schriftliche Vorausverfügung auf die Durchführung oder das Unterlassen medizinischer Maßnahmen bezieht. Gemein ist den genannten Instrumenten, dass sie eine rechtliche Betreuung entweder entbehrlich machen oder aber zumindest dem Betroffenen die Auswahl der Betreuungsperson in einem Zeitpunkt erlauben, in dem noch kein Betreuungsbedarf besteht. Die genannten niederschweligen Instrumente wirken also durchweg jedenfalls in der Tendenz betreuungsvermeidend.

Betreuungsvermeidung ist auch angesichts eines grundsätzlich hohen Niveaus an Betreuzahlen geboten. Die Anzahl der gesetzlich angeordneten Betreuungen stieg – nicht nur in Nordrhein-Westfalen – über einen langen Zeitraum zunächst rapide an: Waren im ersten Jahr nach Geltung des 1992 eingeführten Betreuungsrechts noch 122.117 Personen in Betreuungsverfahren, stieg die Zahl zum Ende 2012 auf rund 309.000 Verfahren an (Quelle: Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, 2014). Damit einher ging ein Anstieg der Betreuungskosten: Betrug diese 1992 noch 1,2 Millionen Euro, lagen sie Ende 2013 alleine im Geschäftsbereich des Justizministeriums bei 218,1 Millionen Euro. Seit etwa 2013 ist allerdings kein weiterer Anstieg der Betreuungszahlen zu konstatieren; diese stagnieren auf hohem Niveau. Wie namentlich aus Vorlage 16/3233, S. 3, hervorgeht, war die Anzahl der Betreuungsverfahren in Nordrhein-Westfalen im Jahre 2014 mit insgesamt 292.910 anhängigen Verfahren sogar leicht rückläufig gegenüber 2013 (296.651), lag allerdings immer noch etwas oberhalb der Werte für das Jahr 2005 (273.339). Auch die Anzahl der Erstbestellungen ist seit 2011 leicht rückläufig, sie ging von 53.209 auf 41.558 zurück.

Angesichts der hohen Betreuungszahlen muss gelten: Die beste Vorsorge ist die Eigenvorsorge. Sie zu stärken, muss die Hauptaufgabe eines wirksamen Betreuungsrechtes sein.

Daher erscheint es unerlässlich, die Selbstbestimmung der Bevölkerung dauerhaft zu stärken: Der Themenkreis Vorsorge und Betreuung kann nur durch gemeinschaftlich getragene, regelmäßige wiederkehrende Aktionen im Bewusstsein der Bevölkerung Verankerung finden. Daher halten wir die Organisation einer „Woche der Selbstbestimmung“, an der die relevanten Akteure im Betreuungswesen in Nordrhein-Westfalen gleichberechtigt mitwirken, im Abstand von zwei Jahren für zielführend. Darüber hinaus soll nur eine zentrale Internetplattform gebündelt unter der Zuständigkeit des Justizministeriums des Landes Informationen rund um das Betreuungswesen für Interessierte und Ratsuchende bereithalten.

Ein verlässliches und wirksames Betreuungswesen schließt die erforderliche Änderung der Richtlinien für die Anerkennung von Betreuungsvereinen sowie für die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung des Landes Nordrhein-Westfalen mit ein: Insbesondere die Querschnittsaufgaben der Betreuungsvereine sind unterfinanziert. Die

rot-grüne Landesregierung fördert Betreuungsvereine gegenwärtig mit Haushaltsmitteln in Höhe von lediglich 2,7 Mio. EUR. Deshalb ist es dringend erforderlich, die anerkannten Betreuungsvereine in die Lage zu versetzen, die Aufgaben, die ihnen nach § 1908 f Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches zukommen, auskömmlich zu finanzieren. Bei der künftigen Ausgestaltung der Finanzierung ist die Beratung rund um die Themen Vorsorgevollmachten, Vermögensvollmachten und Betreuungs- sowie Patientenverfügungen deutlich zu akzentuieren.

Dabei ist darauf zu achten, die Querschnittsaufgaben – wie eben gerade die Beratung zu niederschweligen betreuungsvermeidenden Hilfen – der Betreuungsvereine aus Steuermitteln zu finanzieren. Eine Querfinanzierung sowohl der Querschnittsaufgaben als auch der Betreuervergütungen selbst ist dabei jedoch zu vermeiden, denn die Kosten der Betreuung werden nicht allein durch die Landeskasse, sondern zusätzlich auch durch die Betreuten getragen. Es ist aber nicht Aufgabe der Betreuten, aus ihrem Privatvermögen Querschnittsaufgaben der Betreuungsvereine zu finanzieren. Ebenso dürfen die freien Berufsbetreuer zugleich keinen Wettbewerbsvorteil daraus erlangen, dass sie selbst keine Querschnittsaufgaben wahrnehmen müssen, aber an einer gesteigerten staatlichen Finanzierung dieser Aufgaben durch entsprechende Erhöhung des Ansatzes bei den Betreuungsvereinen dennoch partizipieren. Ziel ist es also, die Querschnittsaufgaben aus Steuermitteln zu finanzieren und im Übrigen für eine hinreichende Deckung der Betreuungskosten zu sorgen.

Um die Attraktivität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Arbeit der Betreuungsvereine zu steigern, sollte künftige staatliche Förderung der Vereine grundsätzlich sowohl an die Durchführung von Informationsveranstaltungen zu niederschweligen Hilfsangeboten wie etwa Vorsorgevollmachten oder Betreuungsverfügungen als auch an die Gewinnung, Beratung und Unterstützung von ehrenamtlichen Betreuern, die eine oder mehrere Betreuungen übernehmen, gebunden werden. Mit der Frage nach der Struktur der Finanzierung der Betreuungsvereine hat sich bereits im Oktober 2014 die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder befasst. Den dortigen Schlussfolgerungen trägt die nordrhein-westfälische Richtlinie zur Anerkennung von Betreuungsvereinen und zur Gewährung von Zuwendungen nicht hinreichend Rechnung. So werden gegenwärtig Informationsveranstaltungen zu Vorsorgevollmachten oder Betreuungsverfügungen überhaupt nicht staatlich finanziert. Da diese Querschnittsaufgaben den Betreuungsvereinen aber obliegen, sollte staatliche Finanzierung an die effektive Wahrnehmung ebendieser Aufgaben und zugleich an eine Steigerung der Attraktivität der ehrenamtlichen Betreuung anknüpfen. Indem beide Gesichtspunkte zu Voraussetzungen staatlicher Finanzierung erhoben werden, kann sowohl dem Bedürfnis nach niederschweligen Informations- und Beratungsangeboten als auch nach der Gewinnung ehrenamtlicher Betreuungskräfte Rechnung getragen werden.

Die Prüfungen verschiedener Rechnungshöfe der Länder haben darüber hinaus ergeben, dass sich eine aus der Landeskasse finanzierte rechtliche Betreuung für die kommunale Ebene in der Regel attraktiver darstellt als der Ausbau niedrighschwelliger Hilfsangebote unterhalb der Schwelle rechtlicher Betreuung. Dies beruht mit gewisser Wahrscheinlichkeit auf dem Umstand, dass niederschwellige betreuungsvermeidende Angebote durch die Kommunen selbst, die rechtliche Betreuung hingegen durch das Land finanziert werden. Für die Kommunen besteht insofern ein finanzieller Anreiz, die förmliche rechtliche Betreuung gegenüber dem niederschweligen Hilfsangebot vorzuziehen. Eine auskömmlichere Finanzierung der Betreuungsvereine bedingt damit auch eine Veränderung des gegenwärtigen Finanzierungsmodells, damit Anreize zu betreuungsvermeidendem Handeln nicht an Erwägungen zur Kostenträgerschaft scheitern.

Auf der Bundesebene findet gegenwärtig eine rechtstatsächliche Untersuchung dahin statt, ob und inwieweit eine Anpassung der pauschalen Stundensätze für Berufs- und Vereinsbetreuer, die seit 2005 unverändert sind, erfolgen kann. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Komplexität von Betreuungsfällen, sehen sich Betreuungsvereine vor der Herausforderung, fachlich ausgebildetes Personal beschäftigen zu müssen, dessen Finanzierung zunehmend auf den Schultern der Betreuungsvereine lastet.

Im Rahmen von Berufs- und Vereinsbetreuungen bedarf es aber eines Konsenses, dass – wenn keine Notwendigkeit zur hauptamtlichen Betreuung in einem Fall mehr besteht –, die Betreuung an einen ehrenamtlichen Betreuer abgegeben wird. Insofern wäre es hilfreich, wenn der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen die Kostenentwicklung im Betreuungswesen in Nordrhein-Westfalen auch unter organisatorischen Gesichtspunkten und Verfahrensweisen an den Gerichten überprüft. Dazu gehört auch, dass es einer Untersuchung bedarf, wie viele Betreuungsfälle im Einzelfall ein Berufs- oder Vereinsbetreuer führt. Es ist heute keine Seltenheit mehr, dass Berufsbetreuer bis zu 80 Betreuungsfälle und mehr innehaben und sich damit Finanzierungsquellen für ihren Lebensunterhalt eröffnen. Hierbei stellt sich aber die Frage, ob der gesetzliche Auftrag und Anspruch, dass ein Betreuer die Angelegenheiten des zu Betreuenden persönlich regelt, noch gewahrt wird.

Ebenso ist schließlich zu prüfen, in welcher Weise eine Ausweitung des Einsatzes von Behördenbetreuern erfolgen kann. Die Anhörung zum Ausgangsantrag hat ergeben, dass die Arbeit der Behördenbetreuer in ihrer Qualität gegenüber anderen Betreuungsformen in nichts zurücksteht.

II. Handlungsbedarf

Der Landtag stellt fest:

- Umfassende Vorsorgekonzepte bestehend aus Vorsorge- und Vermögensvollmachten sowie Betreuungs- und Patientenverfügungen sind noch stärker als bisher in der Bevölkerung zu verankern.
- Das Gewinnen von Ehrenamtlichen hat für ein modernes Betreuungswesen hohe Priorität.
- Die anerkannten Betreuungsvereine stellen unverzichtbare Elemente in einem modernen Betreuungswesen dar. Ihre Arbeit zu erhalten und zu stärken, ist Anerkenntnis und Ansporn zugleich.

III. Beschlussteil

Der Landtag fordert die Landesregierung zu folgendem auf:

1. **Stärkung der Selbstbestimmung: Vorsorgevollmacht, Vermögensvollmacht, Betreuungsverfügung und Patientenverfügung**
 - a) Informationsveranstaltungen wie etwa die landesweite Informationswoche zum Betreuungsrecht „Vorsorgen für ein selbstbestimmtes Leben“, die zuletzt vom 4. bis zum 8. April 2016 unter Beteiligung von 37 Amts-, Land- und Oberlandesgerichten aus ganz Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde, aber auch von Gerichten orga-

nisierter Informationsveranstaltungen sollen intensiviert und ausgebaut werden. Dabei sollen auch die Betreuungsvereine einbezogen werden, um die Bevölkerung für die Eigenvorsorge zu sensibilisieren und Aufklärungsarbeit zu leisten. Ziel ist, differenziert über die verschiedenen niederschweligen und betreuungsvermeidenden Angebote zu informieren. Langfristig sollte erreicht werden, dass jede und jeder Volljährige eine Vorsorgevollmacht hat, sofern sich diese gerade für seine oder ihre Person eignet. Hinsichtlich des Instruments der Vorsorgevollmacht ist ergänzend herauszustellen, dass diese zwar für viele, aber bei weitem nicht alle möglicherweise Betroffenen sinnvoll erscheint. Da die Person des Vorsorgebevollmächtigten ohne behördliche oder gerichtliche Kontrolle tätig ist, soll über die diesbezügliche Möglichkeit der Erteilung einer Kontrollvollmacht ebenso informiert werden wie über mögliche Aufwendungsersatzansprüche des Bevollmächtigten gegen den Vollmachtgeber und über die Alternative der Betreuungsverfügung.

- b) Die bisher auf den Seiten des Justizministeriums vorgehaltenen Informationen zu Betreuungsverfahren sollen zu einer eigenständigen Internetplattform „Betreuung.nrw“ fortentwickelt und ausgebaut werden, in deren Gestaltung die Betreuungsvereine und die Kommunalen Spitzenverbände von Anfang an eingebunden werden. Die Seite soll eine erste Hilfestellung für Ratsuchende bieten: Informationen zu Vorsorgevollmacht, Vermögensvollmacht, Betreuungsverfügung und Patientenverfügung sollen sich hier genauso finden lassen wie die Kontaktdaten von Betreuungsvereinen und Gerichten sowie gesetzliche Grundlagen.

2. Stärkung der Arbeit der Betreuungsvereine

Die finanzielle Förderung der Betreuungsvereine in Nordrhein-Westfalen wird reformiert. Staatliche Förderung der Vereine wird sowohl an die Durchführung von Informationsveranstaltungen zu niederschweligen Hilfsangeboten als auch an die Gewinnung, Beratung und Unterstützung von ehrenamtlichen Betreuern gebunden. Dies kann durch ein Modell aus Grund- und Zusatzförderung realisiert werden. Künftige staatliche Förderung von Betreuungsvereinen in Nordrhein-Westfalen wirkt darauf hin, dass

- eine Querfinanzierung sowohl der Querschnittsaufgaben als auch der Betreuervergütungen selbst vermieden wird, da es einerseits nicht Aufgabe der Betreuten ist, aus ihrem Privatvermögen Querschnittsaufgaben zu finanzieren, und andererseits freie Berufsbetreuer keinen Wettbewerbsvorteil daraus erlangen, dass sie selbst keine Querschnittsaufgaben wahrnehmen müssen und
- ein Auseinanderfallen der Finanzierungsverantwortung für betreuungsvermeidende niederschwellige Hilfen einerseits und rechtliche Betreuung andererseits vermieden wird.

3. Stärkung der Arbeit von Berufs-, Vereins- und Behördenbetreuern

- a) Die Landesregierung prüft, in welcher Art und Weise sich die Stellung von Berufs-, Vereins- und Behördenbetreuern verbessern lässt. Dabei sind sowohl die noch ausstehenden Ergebnisse der gegenwärtig auf Bundesebene geführten rechtstatsächlichen Untersuchung zu den Betreuervergütungen der Berufs- und Vereinsbetreuer zu berücksichtigen als auch die Stellung der Behördenbetreuer mit Blick auf eine mögliche Ausweitung der Behördenbetreuung zu evaluieren.

- b) Es ist zu prüfen, ob bundes- oder landesgesetzlich eine Höchstgrenze der zu Betreuenden durch Berufs- und Vereinsbetreuer eingeführt werden kann, um die Erfüllung der gesetzlichen Betreuungspflichten gegenüber dem zu Betreuenden zu sichern.

4. Stärkung der Stellung des Landes Nordrhein-Westfalen im Betreuungsrecht

Die Zuständigkeiten für das Betreuungswesen sollen mittelfristig im Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen gebündelt werden. Damit wird die Zweiteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Justizministerium und dem Sozialministerium Nordrhein-Westfalen aufgegeben.

Christian Lindner
Christof Rasche
Dr. Ingo Wolf
Dirk Wedel

und Fraktion