

Stellungnahme zum Entwurf für ein Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006

Reformbedarf

Aus der Sicht der Sozialwissenschaft stellt sich die zum Entwurf gelieferte Begründung für Reformbedarf im Bereich des Sachwalterrechts als treffend dar. Nach Untersuchungen des Instituts¹ hat sich die Zahl der jährlichen Neuunterstellungen unter Sachwalterschaft zwischen 1981 und 2001 *mehr als versiebenfacht*. Der Zuwachs findet nicht nur im Bereich der altersbedingt beeinträchtigten Personen statt und ist stärker als das Wachstum der Altenbevölkerung in Österreich. Auch bei jüngeren geistig Behinderten und psychisch Erkrankten steigen die Sachwalterschaften an – wenngleich nicht ganz so drastisch wie bei Hochaltrigen –, obwohl der Anteil dieser Personengruppen in der Bevölkerung relativ stabil bleibt. Das Rechtsinstitut der Sachwalterschaft erweist sich in der Praxis als ungemein erfolgreich und attraktiv, um nicht nur komplexer werdende, sondern auch um alltägliche Rechtsgeschäfte sozial wenig kompetenter Personen (z.B. Geschäfte in Zusammenhang mit Veränderungen des Aufenthaltsorts, mit sozialen Fürsorgeleistungen oder medizinischen Behandlungsmaßnahmen) entsprechend den steigenden formalen Standards bürokratischer Organisationen abzuwickeln. Die Beachtung der Qualität von Rechtsakten hat den paradoxen Effekt der Autonomiebeschränkung durch Sachwalterschaft über immer breitere Kreise der Bevölkerung.

Der intendierte verbesserte Rechtsschutz durch Sachwalterschaft droht sich heute durch die schiere Menge in sein Gegenteil zu verwandeln. Wenn der Ausbau der Vereinssachwalterschaft durch professionelle SachwalterInnen und durch qualifiziert supervidierte ehrenamtliche MitarbeiterInnen aus budgetären Gründen nicht Schritt halten kann mit dem Wachstum der Anzahl der Unterstellungen unter Sachwalterschaft – und das tut er beobachtbar seit langem –, müssen Qualität und guter Ruf der Sachwalterschaft früher oder später Schaden nehmen. Man überlässt sie auch in anspruchsvollen Fällen wieder überforderten Angehörigen

¹ Hammerschick Walter/Pilgram Arno: Sachwalterschaftsverfahren und ihre gerichtliche Erledigung. Wien (Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie), Nov. 2002 (Text- und Tabellenband); vgl. auch: Pilgram Arno: Das neue Sachwalterrecht aus der Sicht der Sozialwissenschaft. Vortrag bei der Österr. Richterwoche 2005, <http://www.irks.at/downloads/>

oder einem anwaltlichen Massengeschäft, bei dem die persönliche Sorge zu kurz kommt. Die richterliche Aufsicht wird die in sie gesetzten Erwartungen bei steigenden Fallzahlen auch nur mehr unzureichend erfüllen können.

Abhilfestrategien

Die Strategien, auf die der Reformentwurf setzt, sind vielfältig und lassen eine Staffelung erkennen. Um sie hervorzuheben, sollen hier die Kernpunkte des Entwurfs (aus Sicht des Gutachtens) in folgender Reihenfolge kommentiert werden, auch wenn damit von der Ordnung des Entwurfs und der Erläuterungen abgewichen wird:

- a) Verbesserung der rechtlichen Altersvorbereitung
- b) Clearing im Sachwalterschaftsverfahren
- c) Lebensweltnahe Inanspruchnahme der nächsten Angehörigen
- d) Qualitätssicherungsmaßnahmen bei professioneller Sachwalterschaft
- e) Nutzung informeller Missbrauchskontrolle

ad a) Verbesserung der rechtlichen Altersvorbereitung:

Die ausdrückliche gesetzliche Regelung der „Vorsorgevollmacht“ (inklusive Sachwalterverfügung, §§ 284bcd) samt flankierender Maßnahmen (Mustervollmacht, zentrale Evidenzhaltung) eröffnet immerhin die Möglichkeit der differenzierten „Eigenvorsorge“ in Sachen gesetzlicher Vertretung im Fall des Eintretens einer psychischen Erkrankung oder geistiger Behinderung. Es ist zu erwarten, dass dieses Instrument zunächst eher in beschränktem Umfang und nur in sozialen Schichten Anwendung finden wird, für die weitsichtige materielle und rechtliche Zukunftsplanungen relevant und kultureller Usus sind. Die relativ unkomplizierten Voraussetzungen für Vollmachtserteilung werden jedoch die breite Aufklärung und Diffundierung des Wissens um die Möglichkeit der Vorsorgevollmacht auch in größere Bevölkerungskreise sehr erleichtern und sind daher zu begrüßen.

Wer sich vor Fremdentscheidungen über die Rechtsvertretung der eigenen hilflos gewordenen Person fürchtet, etwa weil ihm/ihr die eigenen Wünsche absehbar ungewöhnlich oder konfliktträchtig erscheinen, hat die Möglichkeit zur rechtzeitigen rechtswirksamen Willensbekundung. Diese Möglichkeit sollte auf mittlere Sicht zumindest einige, dabei aber gerade komplexere und strittige Sachwalterschaftsverfahren verhindern und Gerichtsbelastung zu mindern helfen.

ad b) Clearing im Sachwalterschaftsverfahren:

Für den Fall fehlender Vorsorge(vollmacht) jedenfalls sieht der Entwurf eine Clearing- oder Filterfunktion für die Vereinssachwalterschaft vor (§ 4 ASPAG). Institutionelle wie nahe stehende Anreger von Sachwalterschaft sollen über das Wesen der Sachwalterschaft und – nach Erforschung der Umstände – über mögliche, das Selbstbestimmungsrecht schonendere Alter-

nativen aufgeklärt werden. Der Übertragung dieser Aufgabe vom Gericht an eine vorgelagerte Einrichtung liegt die Einsicht zugrunde, dass dem Gericht Grenzen gesetzt sind, das soziale Umfeld der Betroffenen und die Motive einer Sachwalterschaftsanregung zu durchleuchten. Zur Gerichtsinstanz und zu allfälligen Sachverständigen kommt hier eine weitere kompetente Stelle hinzu, die zur sachgerechten gerichtlichen Entscheidungsfindung beitragen soll. Man könnte auch von einer weiteren Schwelle zur Sachwalterschaft sprechen.

Dies sollte zunächst jene Verfahren weitgehend ersparen, die schließlich mit einer Einstellung enden (immerhin 18% aller Verfahren). Aber auch in Hinblick auf das „Fall-Matching“, die Entscheidung für den optimalen Typus der allenfalls erforderlichen Sachwalterschaft (durch Nahestehende, Angehörige von Rechtsberufen oder Vereinsanwälter) sollte das „Clearing“ die Treffsicherheit erhöhen können und nachfolgende Komplikationen aus der Sachwalterschaft minimieren. Schließlich postuliert der neue § 4 VSPAG in Abs. 3 auch die Unterstützung nahe stehender SachwalterInnen durch professionelle VereinsanwälterInnen. Wie weit eine solche Palette von anspruchsvollen Aufgaben in der Praxis erfüllt werden kann, wird nicht zuletzt von den Ressourcen für die Vereine abhängen.

ad c) Lebensweltnahe Inanspruchnahme der nächsten Angehörigen:

Das größte Potenzial der Reform liegt indessen bei der „gesetzlichen Vertretung durch nächste Angehörige“ (§§ 284efgh) in alltäglichen Rechtsangelegenheiten. Hier wird die wünschenswerte Rechtssicherheit für Interaktionspartner Betroffener bzw. ihrer fürsorgeaktiven nächsten Angehörigen geschaffen, was diese im Fall der psychischen Krankheit oder geistigen Behinderung stellvertretend zu regeln befugt sind. Dies ermöglicht quasi die rechtskonforme Rückkehr zu sozialen Stellvertretungsgepflogenheiten in überschaubaren sozialen Einheiten und Institutionen. Die auch nach allen sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen nach wie vor existierende Solidarität und Fürsorge im Familienkreis (samt nahem institutionellem Umfeld) wird auf diese Weise als Gegebenheit realisiert, anerkannt und auch gestützt.

Nach der obengenannten Untersuchung des Instituts stehen ausschließlich Erfordernisse der (zumeist einfachen) Vermögensverwaltung hinter einem Drittel (30%) aller Verfahrensanregungen, die Klärung von sozialrechtlichen Versorgungsansprüchen hinter weiteren 13% der Verfahren, in knapp 7 % geht es um medizinische Entscheidungen (zum Teil mäßiger Tragweite). Das wären jene Bereiche, in denen die gesetzliche Vertretung nach Vorstellung des Entwurfs zum Tragen kommen sollte.

Natürlich stellt sich die Frage, wie häufig tragfähige familiäre Strukturen und nächste Angehörige überhaupt vorhanden sind, um entsprechender Aufgaben zu übernehmen, und wie oft das Fehlen solcher Strukturen nach Sachwalterschaftslösungen drängen lässt. Grundsätzlich sind heute entgegen verbreiteter Ansichten über den Zerfall (großer) Familien so wenige ältere Menschen (*die* Problemgruppe für die Sachwalterschaft) wie selten zuvor ohne eigene

lebende Kinder oder Angehörige.² Unter den Besachwalteten sind Alleinstehende, Isolierte und in Anstaltshaushalten Lebende zwar überproportional vertreten, zugleich aber sind in den meisten Fällen nach wie vor nahestehende Personen die SachwalterInnen (bei rund 60%), und das umso häufiger, je unkomplizierter sich die zu besorgenden Angelegenheiten darstellen. Dies spricht dafür, sich von der Reform tatsächlich eine substanzielle Entlastung der Sachwalterschaft versprechen zu dürfen.

ad d) Qualitätssicherungsmaßnahmen bei professioneller Sachwalterschaft:

Der Reformentwurf ist nichtsdestoweniger nicht nur vom Gedanken der Schonung der öffentlichen Haushalte und der Einsparung im Justizbudget getragen, sondern auch auf Qualitätssicherung bedacht. Man geht zurecht von einem entstandenen Engpass und Ausbaubedarf bei der Vereinssachwalterschaft aus. Wo derzeit VereinssachwalterInnen bestellt werden, werden es die sozialen Gegebenheiten, die erhöhten Betreuungsanforderungen oder die Bedachtnahme auf das Wohl des Betroffenen auch nicht gestatten, auf familiäre soziale Ressourcen zu vertrauen. Die durch VereinssachwalterInnen betreuten Personen zeichnen sich nach der Studie des Instituts tatsächlich durch ein überdurchschnittliches Maß an psychischer und sozialer Problematik oder an (Langzeit)Betreuungsbedarf aus. Hier bestehen zudem oft berechnete Vorbehalte gegen das unmittelbare soziale Umfeld und dessen Eignung für Stellvertretungsaufgaben oder Konflikte in diesem Umfeld um das Wohl der Betroffenen.

Die Vereinssachwalterschaft wird künftig auch dort vermehrt gebraucht werden, wo heute die Sachwalterschaft durch Anwaltskanzleien mit einer übergroßen Anzahl an Betreuungsfällen als Notlösung empfunden wird. Soll der persönliche Wille der behinderten Person bei allen Entscheidungen des Sachwalters zumindest Berücksichtigung finden (§ 281) und der Personensorge Genüge getan werden, ist ein Minimum an regelmäßigem Kontakt und daher eine Fallzahlbeschränkung für professionelle SachwalterInnen (gem. § 279 Abs. 4 auch für Rechtsanwältinnen) unabdingbar. Zudem müssen Clearing und Beratung Angehöriger (s.o.) durch die VereinssachwalterInnen ausgebaut werden.

ad e) Nutzung informeller Missbrauchskontrolle:

Ein Element der Qualitätskontrolle angesichts der Einführung von Vorsorgevollmacht und gesetzlicher Vertretung, aber auch gegenüber der Vereinssachwalterschaft, stellt eine Bestimmung dar, die wiederum auf Initiative aus dem sozialen Umfeld der Besachwalteten setzt (auf die Anregung von Verfahren zur allfälligen Änderung oder Beendigung der Sachwalterschaft gem. § 278, falls Bedenken gegen die Ausübung der Kuratel/Sachwalterschaft auftreten). Die Beachtlichkeit von Widerspruch des Betroffenen oder aus seiner

² Von den >60jährigen hatten z.B. 1979 23% kein lebendes eigenes Kind, 1998 waren das nur 14%. Bei immerhin 71% der Altersgruppe wohnen Kinder sogar in näherer Umgebung. Zwar gibt es bei 5 % der >60jährigen keine lebenden Angehörigen, im Durchschnitt haben Personen dieser Alterskategorie heute mit 7,4 nahen Angehörigen aber eine vergleichsweise großes familiäres Umfeld. Vgl.: Hörl Josef/Kytir Josef: Private Lebensformen und soziale Beziehungen älterer Menschen. In: Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (Hrsg.): Seniorenbericht. Wien 2001

Umgebung (seitens anderer naher Angehöriger) wird durch den Entwurf betont. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die gerichtliche Kontrolle über die Sachwalterschaft im Prinzip nur so gut ist, wie sie offen und hellhörig bleibt für Missstandssignale von Seiten von Beobachtern in der Lebenswelt der Betroffenen.

Aus Sicht der Sozialwissenschaft ist der Entwurf insgesamt nur positiv, als empirisch fundiert und zielgerichtet zu beurteilen. Als rechtssoziologische Forschungseinrichtung, welche einen Schwerpunkt auf die Implementierung und Evaluierung von Gesetzesvorhaben legt, halten wir es für wünschenswert, dass man die praktische Bewährung eines solchen gesellschaftlich relevanten Justizgesetzes zum Gegenstand periodischer wissenschaftlicher Untersuchungen macht. Die derzeit vorhandenen Rechtspflegedaten sind leider ungenügend, um Entwicklungen im Bereich der Sachwalterschaft nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ differenziert zu erfassen (dahingehend, welche sozialen Konstellationen Sachwalterschaftsbedarf welcher Art entstehen lassen bzw. lassen werden) und der Rechtspolitik die erforderliche Orientierung zu geben.