

Executive Summary

Sachwalterschaft, Clearing und Alternativen zur Sachwalterschaft

Walter Fuchs, Walter Hammerschick

Projektmitarbeit
Leo Matteo Bachinger

Auftraggeber
Bundesministerium für Justiz

Wien, August 2013

Ziel dieser Studie über Sachwalterschaft und Clearing ist es, **Aussagen über den „Erfolg“ des Clearings** zu treffen. Dabei wird unter ‚Clearing‘ nicht nur das Clearing im engeren Sinn (d.h. die von den Gerichten bei den Sachwaltervereinen angeforderten Clearingberichte), sondern auch die Praxis der Beratungsangebote im Vorfeld möglicher Sachwalteranregungen verstanden. Im Zentrum des Interesses stehen folgende, von den Wirkungszielen des SWRÄG 2006 abgeleitete Fragestellungen:

- Kann bzw. konnte die stetige und starke Zunahme von Sachwalterschaften einge-dämmt werden?
- Gelingt es, mehr nahestehende Personen als Sachwalter zu mobilisieren?
- Wird der Eingriff in die Selbstbestimmung der Betroffenen bei anzuordnenden Sachwalterschaften öfter zeitlich und umfangmäßig begrenzt?
- Gelingt eine Verbesserung der Qualität von Sachwalterverfahren durch das Be-reitstellen verbesserter Entscheidungsgrundlagen?

Als „Nebeneffekt“ der Studie war es möglich, die im Rahmen der Evaluation des SWRÄG 2006 entwickelten Datengrundlagen zu aktualisieren und fortzuschreiben, sodass nunmehr (bis einschließlich 2011) lückenlose Zeitreihen zu den wichtigsten sachwalterrecht-lichen Kennzahlen zur Verfügung stehen. Zusätzlich wurden im Rahmen einer Umfrage unter der Richterschaft erstmals Daten generiert, mit denen – in den Justizstatistiken nicht erfasste – Merkmale von eingestellten Verfahren mit solchen Fällen verglichen werden können, bei denen es zur Bestellung eines Sachwalters kommt. Schließlich erhob das Forscherteam mittels einer Repräsentativumfrage auch Daten zur Praxis der Anre-gerberatung, die verallgemeinerbare Aussagen über dieses – bislang noch nicht unter-suchte – Tätigkeitsfeld erlauben. Unabhängig von der Fragestellung nach dem Erfolg des Clearings konnte die vorliegende Studie das **empirische Wissen über das geleb-te Sachwalterrecht somit beträchtlich erweitern und aktualisieren**.

Ein Überblick über die Entwicklung der Anregungen und Bestellungen von Sachwalter-schaften innerhalb der letzten Jahre vermittelt zunächst den Eindruck eher bescheide-ner nachhaltiger Wirkungen der mit dem SWRÄG 2006 eingeführten Neuerungen. Nach einer Stagnation der Anregungszahlen und einem kurzfristigen Rückgang der Bestellra-ten unmittelbar nach der Reform zeigen sich in der jüngeren Vergangenheit wieder An-stiege. Auch wenn die Steigerungen unter denen früherer Jahre bleiben, vermittelt sich doch der Eindruck, dass die „Bremswirkung“ der Reform wieder geringer wurde.

Bei der Betrachtung der Verfahrenseinstellungen zeigt sich jedoch ein konstanter und markanter Effekt, der sowohl mit den Daten der Verfahrensautomation Justiz (VJ) als auch den Daten der Verfahrensumfrage unter Richtern bestätigt wurde. Vor der Reform standen einer Einstellung rund drei Bestellungen gegenüber, nach der Reform ist das Verhältnis weitgehend konstant eins zu rund zwei. Es steigt also nicht nur die Zahl der Bestellungen, sondern auch die Zahl der Einstellungen. Der **bestellvermeidende Ef-**

fekt des Clearings wird im Vergleich von Gerichten ohne Clearing und solchen mit eher hoher Clearinganwendungsrate (Untersuchungszeitraum: 2009 bis 2011) sehr deutlich. Kommen an ersteren auf eine Einstellung nahezu drei Bestellungen, sind es an letzteren nur 1,7. In den Daten der Verfahrensumfrage stellt sich der Sachwalterschaften vermeidende signifikante Effekt des Clearings sogar noch deutlicher dar, und zwar auch in multivariater Betrachtungsweise. Die Filterwirkung des Clearings kann somit als eindeutig und sehr gut belegt bezeichnet werden.

Diesem Befund könnte entgegengehalten werden, dass die Richterschaft möglicherweise eher „einstellungsgeeignete“ Fälle zum Clearing schickt. In den qualitativen Interviews gab es tatsächlich einzelne Aussagen in diesem Sinn. Die Daten der verschiedenen Erhebungen zu dieser Studie und nicht zuletzt auch die Experteninterviews belegen demgegenüber aber sehr deutlich, dass sich die **konkrete Zuweisungspraxis der Richterschaft zum Clearing** überwiegend aus **fallunabhängigen Umständen** ergibt. Insbesondere bestimmen der Umfang und die wahrgenommene Qualität der Kooperation zwischen Gericht und Sachwalterverein, wie stark die Clearingangebote seitens der Richter nachgefragt werden. An den meisten Gerichten mit Clearing hat man **geeignete und gute Kooperationsarrangements** gefunden, die nicht zuletzt auf eine regelmäßige Kommunikation aufbauen. Auf die Inanspruchnahme des Clearings und die Kooperation scheint sich unter anderem die Präsenz der Vereinsmitarbeiter bei den Amtstagen der Gerichte positiv auszuwirken. Stehen die Vereinsmitarbeiter bei den Amtstagen zur Beratung zur Verfügung, so verweisen die Richter auch öfter an die Anregerberatung.

Bei der **Anregerberatung** zeigt sich ein **eindeutiger Effekt** des Clearings (im weiteren Sinn), der **in Richtung einer „Diversion“** von Fällen geht, die statt mit einer Sachwalterschaft informell oder mit Hilfe der neuen alternativen Rechtsinstitute erledigt werden können. Demnach gelingt es in mehr als vier von zehn Beratungsfällen, den Rat-suchenden Alternativen zur Sachwalterschaft aufzuzeigen und zu empfehlen. Die anre-gungsvermeidende Wirkung dieser Beratungsdienstleistungen ist demnach beachtlich.

Betrachtet man die Ergebnisse zu den Auswirkungen der Anregerberatung und des Clearings im engeren Sinn, so muss angesichts der weiterhin steigenden Anregungs- und Bestellungenzahlen angenommen werden, dass ohne diese Angebote und Maßnahmen wesentlich markantere Anstiege zu verzeichnen wären.

Von den mit dem SWRÄG 2006 eingeführten neuen rechtlichen Alternativen vermag nur die Vertretungsbefugnis nächster Angehöriger quantitativ relevant erscheinende Wirkungen zu zeitigen. Sie begründet im Durchschnitt der Beobachtungsjahre auch rund 6 Prozent der Verfahrenseinstellungen und wird in Verfahren mit Clearing mehr als doppelt so oft als Einstellungsgrund genannt als in Verfahren ohne Clearing. Die befragten Richter und Clearing-Sachwalter vertraten allerdings ganz überwiegend die

Meinung, dass der Anwendungsbereich dieses Rechtsinstituts zu eng sei bzw. ausgeweitet werden sollte. Wenn Alternativen gefunden werden, dann handelt es sich besonders oft um subsidiäre Lösungen in der Familie, Lösungen unter Einbeziehung anderer (z.B. sozialarbeiterischer) Hilfen oder andere, auf kurzem Weg mögliche Bearbeitungen bzw. Unterstützungsleistungen.

Ambivalenter waren die anderen Wirkungsziele zu beurteilen. Bezüglich des Findens nahestehender Personen als Sachwalter war etwa ein gegenläufiger Zusammenhang zu beobachten: je clearing-intensiver die Praxis in einem Sprengel abläuft, desto geringer ist tendenziell der Anteil an Neubestellten Angehörigen als Sachwalter. Zunehmend werden und müssen Sachwalterschaften professionellen Sachwaltern übertragen werden. Im geringer werdenden Anteil angehöriger Sachwalter kommt aber nicht unbedingt ein Versagen des Clearings zum Ausdruck – im Gegenteil: je stärker das Sachwaltersystem dadurch entlastet wird, dass Alternativen zu einer Sachwalterschaft gefunden werden, die über Unterstützungsleistungen nahestehender Personen funktionieren, desto seltener kommt es zu einer Bestellung von (nahestehenden) Sachwaltern. Es scheint eine Verschiebung stattzufinden bzw. bereits stattgefunden zu haben. **Angehörige stehen unterstützungsbedürftigen Personen nun öfter im Rahmen anderer Vertretungsmöglichkeiten bzw. informeller Arrangements zur Seite.**

Die Diversionseffekte des Clearings wirken also auf die Struktur der Sachwalterrechtspraxis zurück. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass es zu einer **Verschiebung der Anteile privater und institutioneller Anreger** kommt: Stellten erstere im Jahr 2008 noch die „absolute Mehrheit“ der Anregungen, die zu einer Sachwalterbestellung führten, so hat sich dieses Verhältnis zu Beginn des Jahres 2013 umgedreht; nunmehr gehen über die Hälfte aller Anregungen von Institutionen aus. Dieser Befund ist nicht zuletzt in Anbetracht der weiterhin steigenden Anregungen und Bestellungen von Sachwalterschaften interessant. Ein **immer größerer Teil der Nachfrage nach Sachwalterschaft geht auf das Konto institutioneller Anreger**, die im Übrigen nach wie vor oft Initiatoren der Anregungen Angehöriger sind.

Aus verschiedenen Ergebnissen der vorliegenden Studie kann auf gewisse (gesellschaftliche) **Lerneffekte** hinsichtlich des Bewusstseins geschlossen werden, dass nicht immer eine Sachwalterschaft erforderlich ist, wo dem zunächst so zu sein scheint. In den Experteninterviews wurde demgegenüber allerdings auch vielfach darauf hingewiesen, dass der Druck von Institutionen wie Banken oder Krankenhäusern immer öfter zu Anregungen und auch Sachwalterbestellungen führt. Diese Institutionen scheinen also vom genannten Lerneffekt noch wenig erfasst zu sein. Offensichtlich dominiert deren **Interesse an „Absicherung“** sogar zunehmend.

Die Anregerberatung wird ganz überwiegend von Angehörigen und Nahestehenden in Anspruch genommen. Institutionelle Anreger werden damit nur sehr selten erreicht. Die

Ergebnisse der Studie legen es nahe, spezifische Informations- und Beratungsangebote für institutionelle Anreger zu entwickeln und anzubieten. Darüber hinaus sollte aber weiter nach Lösungen gesucht werden, die es diesen Institutionen erleichtern, ihre Interessen auch ohne eine Sachwalterschaft ausreichend zu wahren. So wird z.B. die Situation und Praxis bezüglich der PEG-Sonden regelmäßig als unbefriedigend bezeichnet, (regionale) Lösungsversuche blieben bisher aber erfolglos.

Keine Effekte des Clearings bzw. der mit dem SWRÄG eingeführten Alternativen zeigen sich hinsichtlich der Begrenzung der Dauer der Sachwalterschaften. Einmal **beschlossene Sachwalterschaften** werden nach wie vor **kaum mehr aufgehoben**. In diesem Zusammenhang ist auf den vielfach vor allem auch von Richtern vorgebrachten Wunsch hinzuweisen, das **Clearing auszuweiten**, etwa für Überprüfungen bei laufenden Sachwalterschaften, in Hinblick auf Umbestellungen oder Umfangbegrenzungen. Das Clearing sollte auch mehr Raum bieten, aktiv Weichenstellungen zur Vermeidung von Sachwalterschaften vorzunehmen bzw. manche, relativ rasch zu erledigende Angelegenheiten gleich zu erledigen oder deren Erledigung zu unterstützen.

Österreichweit werden – mit regionalen Abweichungen – **Neubestellungen weiterhin überwiegend für alle Angelegenheiten** ausgesprochen. Die Untersuchungsdaten zeigen jedoch, dass ein – wenn auch eher schwacher – negativer Zusammenhang zwischen häufiger Clearingnutzung und der eingriffsintensivsten Form der Rechtsfürsorge besteht. Offenbar **vermag das Clearing dazu beizutragen, den Umfang der Sachwalterschaften öfter zu begrenzen**. Aus den Richterinterviews ist zu schließen, dass die Richterschaft diesbezüglich aber am häufigsten von den Clearingberichtempfehlungen abweicht. Verschiedentlich wurde aber auf eine positive Wirkung der detaillierten Benennung der einzelnen zu erledigenden Angelegenheiten in den Clearingberichten verwiesen. Dies trage dazu bei, dass Bestellungen für alle Angelegenheiten sukzessive zurückgedrängt würden.

Die Verfahrensumfrage zeigt, dass **den Empfehlungen der Clearingberichte hinsichtlich der Frage der Verfahrensfortführung in rund 85 Prozent der Fälle gefolgt wird**. Dieses Ergebnis wird in den Interviews bestätigt und kann für sich genommen bereits als Indiz dafür betrachtet werden, dass man mit den Berichten zufrieden ist bzw. deren Qualität anerkennt. Die **Richterschaft bewertete das Clearing auch ganz überwiegend positiv oder sehr positiv**. In den Interviews wurden darüber hinaus verschiedene Dimensionen des „Erfolgs“ des Clearings angesprochen, die sich in Zahlen nicht unmittelbar ausdrücken lassen: Clearingberichte bewirken eine **Qualitätsverbesserung der Verfahren** und **Richter sparen wertvolle und knappe Zeit**. Nicht zuletzt fördert die umfassendere Informationsbasis die Möglichkeiten, andere Lösungen erkennen und umsetzen sowie daran anschließend Verfahren einstellen zu können. Damit wird auch ein **wichtiger Beitrag zur Wahrung der Per-**

sönlichkeitsrechte geleistet. Clearingtätigkeiten entlasten die Richterschaft überdies von einem potenziellen Rollenkonflikt zwischen Unterstützen und Entscheiden. Betroffene Personen und ihre Angehörigen haben in den Vereinssachwaltern indessen **niedrigschwellige und kompetente Ansprechpartner**, die in aller Regel bestens mit anderen sozialen Einrichtungen vernetzt sind. Übernehmen Angehörige eine Sachwalterschaft, so können sie auf Rat und Unterstützung durch die Vereine zurückkommen und tun dies auch.

Trotz dieser überwiegend positiven Wahrnehmungen waren aber auch skeptischere Stimmen unter den Richtern zu vernehmen, die vor allem das Clearing in einer **Art Konkurrenzverhältnis zur klassischen Vereinssachwalterschaft** sehen, die als **zu knappe Ressource** empfunden wird. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang der Befund, dass in Sprengeln ohne bzw. mit geringer Clearingnutzung ein etwas geringerer Anteil an Vereinssachwalterschaften zu beobachten ist. Aus den Interviews ist unter anderem zu schließen, dass eine enge Kooperation zwischen Gerichten und Sachwaltervereinen im Rahmen des Clearings Lösungen hinsichtlich erforderlicher, aus Kapazitätsgründen zunächst aber nicht möglicher Vereinssachwalterschaften befördert. Die Mehrheit der Richter widerspricht der Sichtweise eines Konkurrenzverhältnisses zwischen Vereinssachwalterschaft und Clearing und betont die Eigenständigkeit beider Arbeitsbereiche der Vereine. Dass die **Vereinssachwalterschaft größtenteils nicht ausreichend ausgestattet** ist, wird allerdings in den Expertengesprächen regelmäßig vorgebracht. Diese Wahrnehmung bzw. Erfahrung wirft einen leichten Schatten auf die mit der Studie belegten Erfolge des Clearings.