



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Zum Verordnungsentwurf des
Bundesministeriums der Justiz einer
Verordnung über die Registrierung von
beruflichen Betreuern
(Betreuerregistrierungsverordnung –
BtRegV)**

April 2022

1 Vorbemerkungen

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Monitoring-Stelle) dankt für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Registrierung von beruflichen Betreuern des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte – DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen mit A-Status akkreditiert. Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist gesetzlich zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) beauftragt und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-BRK eingerichtet. Diese hat den gemäß Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK definierten Auftrag, die Umsetzung der seit März 2009 verbindlichen Konvention in Deutschland zu befördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

2 Einleitung

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) beabsichtigt, in einer mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassenden Rechtsverordnung die Einzelheiten zu der Registrierung von Berufsbetreuer*innen festzulegen. Ziel ist die Sicherung einer einheitlichen Mindestqualität der beruflichen Betreuung. Hierzu gehört neben der persönlichen Eignung insbesondere die Sachkunde der Berufsbetreuer*innen.

3 Stellungnahme zum Referentenentwurf

Die Monitoring-Stelle begrüßt ausdrücklich, dass in dem Verordnungsentwurf als Inhalt der Sachkunde die UN-Behindertenrechtskonvention sowie Kommunikation und Unterstützte Entscheidungsfindung mit aufgenommen wurden. Zu einigen ausgewählten Aspekten werden nachfolgend jedoch Nachbesserungen empfohlen.

3.1 Menschenrechtlicher Rahmen

Die Rechtsverordnung fällt in den sachlichen Anwendungsbereich des Menschenrechts auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Dieses Recht ist im allgemeinen Menschenrechtsschutz eigenständig in Artikel 16 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verankert und hat in Artikel 12 UN-BRK eine behinderungsspezifische Konkretisierung erfahren. Artikel 12 UN-BRK garantiert Menschen mit Behinderungen ihre Stellung als Rechtssubjekt und schützt ihre „rechtliche Handlungsfähigkeit“ („legal capacity“).¹

¹ Zu den inhaltlichen Einzelheiten: UN-Fachausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 1, CRPD/C/GC/1.

3.2 Menschenrechtliche Inhalte umfassend einbinden

Die UN-Behindertenrechtskonvention wird an einzelnen Stellen benannt, aber nicht durchgehend. Es wird empfohlen, die Grund- und Menschenrechte stärker hervorzuheben und stets als Rahmen für die jeweiligen Inhalte zu führen.

3.2.1 Ausnahmen eingrenzen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt die anderweitigen Nachweise der Sachkunde stärker einzugrenzen.

Die UN-BRK hat den internationalen Menschenrechtsschutz konkretisiert und weiterentwickelt. Sie hat insbesondere das rechtliche Verständnis von Konzepten wie Autonomie, Diskriminierung und Solidarität grundlegend verändert. Durch die Einführung des menschenrechtlichen Modells (als Gegenspielerin des medizinischen Modells) und eine dynamische Begriffsbestimmung hat sie auch das Verständnis von Behinderung neu geregelt. Jede*r sachkundige Betreuer*in muss sich diesen Entwicklungen bewusst sein, um eine Mindestqualität an beruflicher Betreuung sicherzustellen, deswegen ist die Inklusion der UN-BRK in Modul 2 des Sachkundelehrgangs (Anlage zu § 3 Absatz 4 BtOG) zu begrüßen.

Die Ausnahmen in § 7 Absatz 5 BtOG ermöglichen jedoch eine Umgehung dieses und weiterer Ziele des BtOG. Personen mit der Befähigung zum Richteramt haben zwar ein mehrjähriges, juristisches Studium und zwei Staatsexamina erfolgreich abgeschlossen - in keinem Bundesland wird auf die UN-BRK aber vertieft während des Pflichtfachstudiums oder des Referendariats eingegangen. In seiner jetzigen Form behauptet § 7 Absatz 5 BtOG außerdem, eine klassische, juristische Ausbildung könnte grundlegende (aber auch vertiefte) Kenntnisse im Betreuungsrecht (Modul 1), im Recht der (freiheitsentziehenden) Unterbringung (Modul 3), im Behandlungsvertragsrecht und Patientenrecht (Modul 5), in den betreuungsrechtlichen Aspekten des Miet- und Heimrechts sowie des Erb- und Familienrechts (Modul 7) und im Sozialrecht (Module 8 und 9), insbesondere des Zweiten, Fünften, Sechsten, Neunten, Elften und Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch ersetzen. Dabei ist keiner dieser Bereiche nennenswerter Teil des juristischen Grund- bzw. Hauptstudiums. Das Erb- und Familienrecht wird gewöhnlich als Nebengebiet des Bürgerlichen Rechts ohne betreuungsrechtlich relevanten Teil unterrichtet. Das Sozialrecht wird nur an wenigen Universitäten als Teil des Schwerpunktstudiums unterrichtet. Einzig der Inhalt von Modul 6 ist ganzheitlich Pflichtteil der juristischen Ausbildung. Personen mit der Befähigung zum Richteramt können diese Befähigung also erhalten ohne die inhaltlichen Anforderungen an die Sachkunde der Module 1, 2, 3, 5, 7, 8 und 9 zu erfüllen. Um die inhaltlichen Anforderungen an die Sachkunde und das damit verbundene Ziel der Einführung fachlicher Mindeststandards an die berufliche Betreuung nicht zu gefährden, sollten die Ausnahmen in § 7 Absatz 5 BtOG daher weiter eingegrenzt werden.

Auch ist es nicht selbstverständlich, dass die Unterstützte Entscheidungsfindung in sozialarbeiterischen und sozialpädagogischen Studiengängen ausreichend vermittelt wird. Folglich sollte ein sozialarbeiterisches oder sozialpädagogisches Studium nicht automatisch zur Entbindung des Nachweises der Kenntnisse zu Unterstützter Entscheidungsfindung führen.

3.2.2 Ärztliche Zwangsmaßnahmen sowie Freiheitsentziehenden Maßnahmen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Grundlagen zur Anwendung von Maßnahmen gegen den Willen der betroffenen Person im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention zu vermitteln.

Ärztliche Maßnahmen gegen den Willen der betroffenen Person ebenso wie freiheitsentziehende Maßnahmen und Unterbringungsmaßnahmen sind im Betreuungsrecht unter engen Voraussetzungen möglich. Maßnahmen, die die körperliche oder geistige Unversehrtheit einer Person betreffen, sollen aus menschenrechtlicher Perspektive jedoch nur mit freier und informierter Zustimmung der betroffenen Person durchgeführt werden. Die menschenrechtliche Perspektive auf die Anwendung von Zwang ist daher zum Inhalt des Sachkundenachweises zu machen, insbesondere sollten hier Artikel 14, 15, 17 und 25 UN-BRK in diesem Zusammenhang erörtert werden.

3.2.3 Reproduktive Rechte

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die sexuellen und reproduktiven Rechte von Frauen mit Behinderungen zum Gegenstand der Sachkunde zu machen.

Ausführungen zu den reproduktiven Rechten von Frauen mit Behinderungen stellen einen wichtigen Bestandteil des erforderlichen Wissens, für die Arbeit als Betreuer*in dar, sind allerdings kein expliziter Bestandteil der Module des Sachkundeflehrgangs. Artikel 6 UN-BRK erkennt an, dass Frauen mit Behinderungen aufgrund ihres Geschlechts und ihrer Beeinträchtigung verschiedenen, sich verschränkenden Formen der Diskriminierung ausgesetzt sein können. Diese spielen sich zum Teil auch im Bereich der reproduktiven und sexuellen Selbstbestimmung ab, gerade bei Frauen mit Behinderungen, die in Einrichtungen leben, und sollten daher auch in die Inhalte der Sachkunde mit aufgenommen werden.²

3.3 Bestandsschutz einengen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, auch bereits länger tätige Betreuer*innen zur UN-BRK verpflichtend fortzubilden.

Der Umstand, dass bereits länger tätige Berufsbetreuer*innen sich nicht zur UN-BRK und der Unterstützten Entscheidungsfindung fortbilden müssen, birgt die Gefahr, dass viele auch nach der Reform eher nach dem Stellvertretungsparadigma arbeiten. Die gesetzliche Vermutung der Sachkunde nach § 32 BtOG sollte daher ergänzt werden um die Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit den menschenrechtlichen Grundsätzen der UN-Behindertenrechtskonvention, insofern sollte keine Vermutungsregel greifen.

² Siehe hierzu auch: Bernot/Schlegel (2021): Sexuelle und reproduktive Rechte von Frauen mit Behinderungen. Bericht der UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
Abrufbar unter: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information/Information_Sexuelle_und_reproduktive_Rechte_von_Frauen_mit_Behinderungen.pdf

3.4 Fachstelle Unterstützte Entscheidungsfindung einrichten

Die Monitoring-Stelle empfiehlt die Einrichtung einer Fachstelle zur Unterstützten Entscheidungsfindung.

Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat Deutschland im Rahmen der ersten Staatenprüfung empfohlen, professionelle Qualitätsstandards für Mechanismen der Unterstützten Entscheidung zu entwickeln.³ Dies sollte von einer wissenschaftlich fundierten, partizipativ arbeitenden, unabhängigen Institution koordiniert werden. Diese Stelle sollte auch entsprechend finanziell ausgestattet werden.

3.5 Partizipation stärken

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, Menschen mit Behinderungen bei Verordnungs- und Gesetzgebungsprozessen sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und Entscheidungen über die Eignung von Betreuer*innen einzubinden.

Die Verpflichtung zur Einbindung von Menschen mit Behinderungen folgt aus Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK, wonach Menschen mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften und bei anderen Entscheidungsprozessen in Fragen, die sie direkt oder indirekt betreffen, aktiv einzubeziehen sind. Die damit im Einzelnen einhergehenden Verpflichtungen wurden 2018 durch den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7⁴ näher ausgeführt.⁵ Darin mahnt der Ausschuss unter anderem eine frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung der Organisationen von Menschen mit Behinderungen in allen Phasen von Verordnungs- und Gesetzgebungsprozessen an.

Zum anderen sind Menschen mit Behinderungen und Unterstützungsbedarf in rechtlichen Angelegenheiten auch bei den Aus- und Fortbildungsmaßnahmen selbst einzubinden, als Referent*innen und Erfahrungsexpert*innen. Qualität kann hier nur über Partizipation sichergestellt werden. Insofern wird empfohlen, § 8 Absatz 1 Nr. 2, wonach alle Lehrkräfte eine abgeschlossene Berufsbildung oder einen Hochschulabschluss besitzen müssen, zu überarbeiten, um die Beteiligung von Selbstvertreter*innen als vollwertige Lehrkräfte nicht zu behindern. Zumindest eine verpflichtende Einbindung von Selbstvertreter*innen als weitere Voraussetzung für die Anerkennung von Sachkundelehrgängen sollte in § 8 ausdrücklich mit aufgenommen werden.

Schließlich sollte auch in Erwägung gezogen werden, Menschen mit Unterstützungsbedarf in die Gespräche über die persönliche Eignung nach § 12 einzubeziehen.

³ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, CRPD/C/DEU/CO/1, Rz. 26.

⁴ UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2018): Allgemeine Bemerkung Nr. 7 über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen einschließlich Kindern mit Behinderungen über die sie repräsentierenden Organisationen bei der Umsetzung und Überwachung des Übereinkommens. 9. November 2018, UN-Doc. CRPD/C/GC/7.

⁵ Zusammenfassend hierzu Datz, Alina/ Palleit, Leander (2019): Partizipation gewährleisten – eine Aufgabe für Staat und Politik. Allgemeine Bemerkung Nr. 7 des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Kontakt

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
Fax: 030 25 93 59-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2022
Alle Rechte vorbehalten

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.