



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Zum Gesetzentwurf der Landesregierung
Rheinland-Pfalz zum Landesgesetz zur
Änderung betreuungsrechtlicher
Vorschriften. Drucksache 18/4112.**

Dezember 2022

1 Vorbemerkungen

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Monitoring-Stelle) dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Landesgesetzes zur Änderung betreuungsrechtlicher Vorschriften.

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

Die Landesregierung Rheinland-Pfalz beabsichtigt mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, das Landesgesetz zur Ausführung des Betreuungsrechts an die Neurungen anzupassen, die mit der am 01.01.2023 in Kraft tretenden Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts einhergehen. Die Reform des Betreuungsrechts ist darauf ausgerichtet, Selbstbestimmung und Autonomie unterstützungsbedürftiger Menschen im Vorfeld und innerhalb einer rechtlichen Betreuung im Sinne von Artikel 12 UN-BRK zu stärken: „Im Einzelnen sollen der Vorrang sozialrechtlicher Hilfen vor rechtlicher Betreuung, die Qualität der Betreuung sowie Auswahl und Kontrolle von Betreuerinnen und Betreuern, das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen („Unterstützen vor Vertreten“) sowie die Finanzierung der unverzichtbaren Arbeit der Betreuungsvereine in Zusammenarbeit mit den Ländern gestärkt werden.“¹

3 Stellungnahme

Die Monitoring-Stelle begrüßt grundsätzlich den Gesetzentwurf, der zum Ziel hat, das Recht auf Selbstbestimmung von Menschen mit Unterstützungsbedarf in rechtlichen Angelegenheiten zu stärken. Nachfolgend werden ausgewählte, aus Sicht der UN-BRK besonders relevante Aspekte benannt.

3.1 Allgemeines

Das Landesgesetz 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 wird in Artikel 12 UN-BRK für Menschen mit Behinderungen konkretisiert. Artikel 12 UN-BRK garantiert Menschen

¹ BT-Drucksache 19/24445, S. 2.

mit Behinderungen ihre Stellung als gleichberechtigtes Rechtssubjekt und schützt ihre „rechtliche Handlungsfähigkeit“ („legal capacity“).²

Die UN-BRK steht für eine Weiterentwicklung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen. Sie normiert ein neues Verständnis von Behinderung. Behinderungen entstehen nach der UN-BRK durch die Wechselwirkung zwischen funktionaler Beeinträchtigung und den umwelt- und einstellungsbedingten Barrieren (Artikel 1 UAbs. 2 UN-BRK). Diese Barrieren abzubauen und Menschen mit Behinderungen eine gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen ist wesentliches Ziel der UN-BRK. Das menschenrechtsbasierte Modell von Behinderung impliziert den Wechsel vom Paradigma der ersetzenden Entscheidungsfindung zum Modell der unterstützten Entscheidungsfindung.³

Ein System der unterstützten Entscheidungsfindung ist unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass es allen offensteht, unabhängig vom Umfang des Unterstützungsbedarfs, und dass die Unterstützung verfügbar, zugänglich und angemessen ist. Dabei sind auch alternative und nicht-konventionelle Kommunikationsformen, einschließlich nicht-verbaler Kommunikation, einzubeziehen. Alle Formen der Unterstützung bei der Ausübung der rechtlichen Handlungsfähigkeit (einschließlich intensiverer Formen der Unterstützung) müssen auf dem Willen und den Präferenzen der betroffenen Person beruhen. Hierfür müssen auch Sicherungen vorgesehen werden. Unterstützung bei der Entscheidungsfindung darf nicht als Rechtfertigung für die Einschränkung anderer grundlegender Rechte von Menschen mit Behinderungen, etwa des Rechts auf Zustimmung zu medizinischer Behandlung oder des Rechts auf Freiheit genutzt werden. Die betroffene Person hat das Recht, die Unterstützung jederzeit abzulehnen. Der Unterstützungsbedarf darf nicht von einer Beurteilung der geistigen Fähigkeit abhängig gemacht werden; stattdessen sind hier neue, diskriminierungsfreie Indikatoren erforderlich.⁴

Die UN-BRK gilt in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes. Vermittelt über das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) entfaltet sie Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen.⁵ Die Bundesländer sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unmittelbar an die verbindlichen Vorgaben der Konvention gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.⁶

3.2 Erweiterte Unterstützung

3.2.1 Flächendeckende Einführung der „erweiterten Unterstützung“

Die Monitoring-Stelle begrüßt, dass Rheinland-Pfalz, die sogenannte „erweiterte Unterstützung“ einführt. Die Monitoring-Stelle empfiehlt jedoch, die „erweiterte Unterstützung“ ab dem 01.01.2023 flächendeckend, und nicht nur modellhaft,

² Zu den inhaltlichen Einzelheiten: UN-Fachausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 1, CRPD/C/GC/1.

³ UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 1 zu Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht, CRPD/C/GC/1, Rz. 3.

⁴ UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 1 zu Artikel 12: Gleiche Anerkennung vor dem Recht, CRPD/C/GC/1, Randziffer 29.

⁵ Der Bundestag hat durch die Zustimmung zur Ratifikation der UN-BRK mit förmlichem Gesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt und die Bundesländer haben dabei im dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren im Bundesrat mitgewirkt und zugestimmt (vgl.: Bundesrat (2008): Plenarprotokoll der 853. Sitzung vom 19. Dezember 2008, S. 460 (A)).

⁶ Vgl. BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (323 f.), erneut bekräftigt durch: BVerfG: Beschluss vom 21.07.2010, Aktenzeichen 1 BvR 420/09, Ziff. 74.

einzuführen und landesweit verlässliche Strukturen zur Vermeidung von Betreuungen zu schaffen.

Das BtOG sieht die „erweiterte Unterstützung“ als Regelfall vor, lässt in § 11 Abs. 5 BtOG jedoch eine Einschränkung auf Modellprojekte auf einzelne Behörden innerhalb eines Landes zu. Menschenrechtlich ist es geboten, dass jede Person – und zwar unabhängig von ihrem Wohnort – bestmöglich unterstützt wird und Betreuungen vermieden werden. Denn eine Betreuung stellt auch immer einen weitreichenden Grund- und Menschenrechtseingriff dar.⁷

Für eine flächendeckende Einführung der „erweiterten Unterstützung“ spricht auch, dass man auf Erfahrungen bei Modellprojekten in Deutschland und die flächendeckende Anwendung in Österreich zurückgreifen kann. Eine modellhafte Erprobung erscheint daher nicht notwendig.

3.2.2 Ausbau und Stärkung der sogenannten „anderen Hilfen“

Von herausragender Bedeutung ist, dass die Voraussetzungen für ein Gelingen der „erweiterten Unterstützung“ geschaffen werden, das heißt, dass ausreichend Unterstützungsangebote für Menschen mit Unterstützungsbedarf geschaffen werden, damit Betreuungen gar nicht erst erforderlich werden. „Unterstützung“ im Sinne von Artikel 12 UN-BRK umfasst sowohl informelle als auch formelle Arrangements zur Unterstützung in unterschiedlicher Art und Intensität.⁸ Es wird daher empfohlen, hier entsprechende flankierende Maßnahmen zu treffen. Dazu zählen niedrigschwellige, barrierefreie Unterstützungsangebote in verschiedenen Lebensbereichen, die sogenannten „anderen Hilfen“ gemäß § 1814 Abs. 3 Nr. 2 BGB n.F.,⁹ sowie der barrierefreie Zugang zu sozialen Leistungen. Auch unabhängige Beratungsangebote sollten gewährleistet werden.

3.2.3 Partizipation bei der Konzeption, Ein- und Durchführung sowie Evaluation der „erweiterten Unterstützung“ sicherstellen

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, bei der Konzeption der „erweiterten Unterstützung“ sowie der tatsächlichen Ein- und Durchführung und der gemäß Gesetzentwurf geplanten Evaluation Menschen mit Behinderungen partizipativ 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

⁷ Siehe etwa zum Grundrechtseingriff: BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 23. März 2016, Az.: 1 BvR 184/13, Rz. 12:

„Die Anordnung einer Betreuung beeinträchtigt dieses Recht, sich in eigenverantwortlicher Gestaltung des eigenen Schicksals frei zu entfalten, denn sie weist Dritten zumindest eine rechtliche und tatsächliche Mitverfügungsgewalt bei Entscheidungen im Leben der Betroffenen zu. Die Betreuerin oder der Betreuer entscheiden in den festgelegten Aufgabenkreisen für und anstelle der Betreuten, wobei es auch in höchstpersönlichen Angelegenheiten - wie hier im Bereich der Gesundheitssorge - zu Entscheidungen gegen den ausdrücklichen Willen der Betreuten kommen kann. Die Betreuung kann sich damit nicht nur im Rechtsverkehr beschränkend auswirken, sondern betrifft die Selbstbestimmung der Person insgesamt. Auch eine stigmatisierende Wirkung im sozialen Umfeld der Betroffenen ist nicht auszuschließen.“

⁸ UN-Fachausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2014): Allgemeine Bemerkung Nr. 1, CRPD/C/GC/1, Rz. 17.

⁹ Siehe hierzu auch: <https://umsetzungsbegleitung-bthg.de/bthg-kompass/bk-vernetzung-von-beratungsangeboten-1/rechtliche-betreuung/fd9-1003/>

Behinderungen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 7¹⁰ näher ausgeführt¹¹ und sollten auch hier Berücksichtigung finden.

3.3 Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung

Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Inhalte der Informationsveranstaltungen, Fachveranstaltungen und Fortbildungsmaßnahmen sowie Beratungsangebote im Hinblick auf die Inhalte der UN-BRK weiter zu vertiefen, beratende Personen stetig darin zu schulen sowie bewusstseinsbildende Maßnahmen für die Allgemeinheit zu fördern.¹²

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 (im Gegensatz zum medizinischen Modell) und eine dynamische Begriffsbestimmung hat sie auch das Verständnis von Behinderung neu geregelt. Dieses Verständnis muss in der Praxis weiter bekannt gemacht und mit Leben gefüllt werden.

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

Kontakt: Dr. Sabine Bernot

© 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Materialien hierzu finden sich unter anderem hier: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/rechtliche-betreuung-von-menschen-mit-behinderungen> (zuletzt aufgerufen am 06.12.2022)