

**Vortrag zur Tagung zum Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006 –
„Neue Wege für die Sachwalterschaft“
am 21. Juni 2007**

im Palais Trautson, Bundesministerium für Justiz – kleiner Festsaal,
Neustiftgasse 2, 1070 Wien

Veranstalter:

VertretungsNetz – Sachwalterschaft, Patientenanwaltschaft, Bewohnervertretung

Die Herausforderung durch die neue UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

von Klaus Lachwitz, Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen mit geistiger Behinderung, Berlin

Der Botschafter der Republik Österreich bei den Vereinten Nationen hat am 30. März 2007 gemeinsam mit etwa 80 Vertretern anderer Mitgliedstaaten das Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte behinderter Menschen unterzeichnet und mit diesem formalen Akt zum Ausdruck gebracht, dass die Regierung Österreichs gewillt ist, das Ratifikationsverfahren einzuleiten und den Inhalt dieses in der Terminologie des Internationalen Völkerrechts als Konvention bezeichneten Vertragstextes in das Nationale Recht der Republik Österreich zu übertragen.

Das Übereinkommen gilt nach Auffassung von Völkerrechtsexperten und führenden Vertretern der Weltorganisationen für behinderte Menschen als eines der fortschrittlichsten Völkerrechtsdokumente, das seit der Universellen Deklaration der Menschenrechte von 1948 durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet worden ist.

Mit diesem neuen Übereinkommen wird auf internationaler Ebene ein Paradigmenwechsel in der Behindertenhilfe eingeleitet. Jahrzehntlang wurden Menschen, die in der offiziellen Amtssprache häufig mit den Begriffen „psychisch krank“ oder „geistig behindert“ (vgl. § 273 Abs. 1 ABGB) gekennzeichnet werden, *als Objekte der Fürsorge* angesehen und durch *Entmündigungen* und vergleichbare Rechtsakte von der Teilnahme am Rechtsverkehr ausgeschlossen.

Die neue UN-Konvention ruft die Vertragsstaaten dazu auf, alle Menschen mit Behinderung als vollwertige Bürger ihrer jeweiligen Gesellschaft anzuerkennen. Das Übereinkommen definiert die Menschenrechte aus der Perspektive von Bürgern mit Behinderung und entwickelt auf diese Weise eine rechtliche Plattform für das Zusammenleben von behinderten und nichtbehinderten Menschen, die von vielen der beteiligten Vertragsstaaten als „modern“, „innovativ“ und „visionär“ bezeichnet wird.

Zu verdanken ist dieser Erfolg vor allem der frühzeitigen Einbindung von Menschen mit Behinderungen als „Experten in eigener Sache“ in den überaus schwierigen Prozess der Beratung und Verhandlung des Konventionstextes.

Das Übereinkommen geht auf eine Initiative Mexicos zurück, das im Jahr 1981 in der Generalversammlung der Vereinten Nationen beantragt hat, ein sogenanntes Ad-hoc-Komitee einzusetzen mit dem Auftrag, Vorschläge zur Ausarbeitung einer

Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu sammeln und zu analysieren. Angesichts der Tragweite dieses Auftrags hat das Ad-hoc-Komitee im August 2003 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in die 27 Staatsvertreter, 12 Repräsentanten der Internationalen Dachverbände für behinderte Menschen und ein Vertreter Nationaler Menschenrechtsinstitute berufen wurden.

Diese Arbeitsgruppe hat im Januar 2004 14 Tage intensiv gearbeitet und den Entwurf eines Vertragstextes präsentiert, mit dem der Grundstein für das inzwischen von fast 100 Vertragsstaaten der Vereinten Nationen unterzeichnete Übereinkommen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen gelegt wurde.

Bemerkenswert ist, dass in der Arbeitsgruppe die Abgeordneten der nationalen Regierungen mit den Delegierten der Weltverbände behinderter Menschen jeden einzelnen Artikel des Vertragsentwurfs „auf gleicher Augenhöhe“ verhandelt haben.

Ich hatte die Ehre, *Robert Martin* zu assistieren, der als Mensch mit Lernschwierigkeiten 15 Jahre in einer Großeinrichtung Neuseelands untergebracht war und in der Arbeitsgruppe *Inclusion International*, den Weltverband für Menschen mit geistiger Behinderung, repräsentierte.

Insbesondere den praktischen Beispielen, die Robert Martin gemeinsam mit einigen Vertretern von Menschen mit psychosozialen Problemen den Mitgliedern der Arbeitsgruppe vorgetragen hat, ist es zu verdanken, dass die Verhandlungen von folgenden Leitlinien geprägt waren:

- Vor den Vereinten Nationen sind alle Menschen gleich!
- Die Menschenrechte gelten für alle Bürger der Vertragsstaaten unabhängig von Art und Ausmaß ihrer Behinderung!
- Es gibt keine Träger von Menschenrechten 1. und 2. Klasse. Menschen mit geistiger Behinderung oder psychosozialen Problemen haben die gleichen Menschenrechte wie alle anderen Bürger der Gesellschaft.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen besteht aus einer sehr ausführlich gestalteten Präambel und insgesamt 50 Artikeln, von denen die ersten 30 zum Teil sehr detailliert die einzelnen Menschenrechte beschreiben, die seit 1948 nach Maßgabe diverser Konventionen, internationaler Pakte und Deklarationen der Vereinten Nationen weltweite Verbreitung gefunden haben.

Von herausragender Bedeutung ist Art. 9, der die *Barrierefreiheit* regelt und die Vertragsstaaten auffordert, Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Innen- und Außeneinrichtungen einschl. Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten so zu gestalten, dass sie für behinderte Menschen zugänglich sind. Das Gleiche gilt für Informations- und Kommunikationsdienste. Diese sind so zu organisieren, dass auch die behinderten Menschen erreicht werden, die nur „in leichter Sprache“ kommunizieren können.

Große Wellen schlägt Art. 24, der das *Recht auf Bildung* regelt und festschreibt, „dass behinderte Kinder nicht auf Grund ihrer Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder von der Sekundarschulbildung ausgeschlossen werden.“

Angesichts der knappen Zeit, die für meinen Vortrag eingeplant ist, möchte ich mich auf Art 12 des Übereinkommens konzentrieren, der die zentrale Regelung enthält, dass alle behinderten Menschen rechtlich handlungsfähig sind und auf diese Weise die Vertragsstaaten dazu auffordert, die in vielen Teilen der Welt noch immer praktizierte Entmündigung und Einschränkung der Geschäftsfähigkeit durch Anordnung einer gesetzlichen Vertretung abzuschaffen.

Österreich war das erste Land in Europa, das im Jahr 1984 mit dem Sachwaltergesetz seine *Entmündigungsordnung* außer Kraft gesetzt hat.

Deutschland hat von den rechtspolitischen Diskussionen in Österreich profitiert und zentrale Weichenstellungen, die mit dem Sachwalterrecht vorgenommen worden sind, im Jahr 1992 in das deutsche Betreuungsgesetz übertragen.

Sowohl das Sachwaltergesetz als auch das Betreuungsgesetz zählen im internationalen Vergleich zu den fortschrittlichsten Gesetzeswerken, die die Teilnahme von Menschen mit geistiger Behinderung bzw. psychischer Erkrankung am Rechtsverkehr regeln.

Dennoch müssen wir konstatieren, dass sowohl in der österreichischen als auch in der deutschen Rechtsordnung die Anordnung einer Sachwalterschaft bzw. einer Betreuung in allen Rechtsangelegenheiten für den betroffenen behinderten Menschen faktisch die Rechtsfolge der Geschäftsunfähigkeit auslöst.

Dies ist mit der Kernaussage des Art. 12, dass alle behinderten Menschen vor Recht und Gesetz gleich und rechtlich handlungsfähig sind, nicht zu vereinbaren.

Die Konvention ersetzt das *Modell der gesetzlichen Vertretung* durch ein *Modell der rechtlichen Unterstützung* (Assistenz), das Menschen bei der Ausübung ihrer Rechte begleitet und nicht einschränkt.

Bis zuletzt war die Formulierung des Art. 12 umstritten. Der im englischen Originaltext der UN-Konvention zur Anwendung kommende Begriff „Legal Capacity“ umfasst im angelsächsischen Recht die *rechtliche Handlungsfähigkeit* eines Menschen.

China, Russland und einige arabische Staaten haben auf einer Fußnote bestanden, in der zum Ausdruck gebracht wurde, dass der in Art. 12 verwendete Begriff „Legal Capacity“ in den offiziellen Sprachen Chinas, Russlands und der arabischen Welt nicht die rechtliche Handlungsfähigkeit, sondern lediglich die Rechtsfähigkeit eines Menschen beinhaltet, also einem Menschen nur die Fähigkeit zuspricht, Träger von Rechten und Pflichten zu sein, nicht aber die Fähigkeit, Rechte auch selbst ausüben zu können.

Diese Fußnote ist von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gestrichen worden. Völkerrechtsexperten sind sich deshalb darin einig, dass Art. 12 Abs. 2 der Konvention allen behinderten Menschen unabhängig von Art und Ausmaß ihrer Behinderung die rechtliche Handlungsfähigkeit zuerkennt.

In Deutschland kursiert zur Zeit eine nichtamtliche Übersetzung, die Art. 12 mit der Überschrift versieht: „Gleichberechtigte Anerkennung als rechtsfähige Personen“.

Ich persönlich halte diese Übersetzung für falsch, denn im englischen Originaltext heißt es: „Equal Recognition before the Law“.

Die Lebenshilfe Deutschland hat sich in einer offiziellen Eingabe dafür ausgesprochen, die Überschrift des Art. 12 wie folgt zu übersetzen: „Gleiche Anerkennung vor Recht und Gesetz“. Zugleich plädiert sie dafür, in einer amtlichen deutschen Übersetzung des Übereinkommens, die mit Österreich, der Schweiz, Liechtenstein und Luxemburg abgesprochen werden muss, den Begriff der rechtlichen Handlungsfähigkeit zu verwenden (**Anlage**).

Ich bin mir im Klaren darüber, dass Art. 12 der UN-Konvention insbesondere bei den Angehörigen geistig behinderter und altersverwirrter Menschen viele Fragen aufwerfen wird, denn in unserem Rechtsdenken hat sich die Auffassung etabliert, dass die Einschränkung der Geschäftsfähigkeit eines Menschen durch die Anordnung von Sachwalterschaft bzw. rechtlicher Betreuung nicht nur dem Schutz des Rechtsverkehrs, sondern auch dem *Schutz* des betroffenen Menschen dient.

Dennoch stellt sich die Frage: Können wir in Zukunft diesen Schutz auch durch das Assistenz- bzw. Unterstützungsmodell, das Art. 12 zu Grunde liegt, sicherstellen? Das Übereinkommen verpflichtet uns zu dieser Fragestellung und zum gemeinsamen Nachdenken über die Rolle von Menschen mit geistiger Behinderung oder psychosozialen Problemen als Bürger unserer Länder!

Lassen sie mich meinen Vortrag mit dem Hinweis schließen, welche Rechtsfolgen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auslösen wird:

Die Konvention tritt erst in Kraft, wenn sie von mindestens 20 Vertragsstaaten ratifiziert worden ist. Den Vertragsstaaten steht es dabei frei, zu einzelnen Artikeln sogenannte *Vorbehalte* anzumelden.

Mit der Ratifikation, die in aller Regel durch die nationalen Parlamente erfolgt, verpflichten sich die Vertragsstaaten gem. Art. 4 der Konvention, „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen“ und bestehende Gesetze zu ändern oder aufzuheben, die „eine Diskriminierung behinderter Menschen darstellen.“

Zu den schwierigsten Fragen des Völkerrechts zählt die Transformation von Konventionen in nationale Rechtsordnungen. In Deutschland tritt diese Verpflichtung gem. Art. 59 des Grundgesetzes erst ein, wenn die Ratifikation in einem Gesetz des Deutschen Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen wird.

In anderen Ländern wird die Konvention mit der Ratifikation gewissermaßen automatisch Teil der nationalen Rechtsordnung. Dies führt jedoch nicht dazu, dass die in der Konvention geregelten Menschenrechte individuell vor einem internationalen Gerichtshof eingeklagt werden könnten mit der Folge, dass ein Nationalstaat verurteilt wird, seine Rechtsordnung zu ändern.

Anders als das innerstaatliche Recht verfügt das Völkerrecht über keine zentrale Macht der Durchsetzung. Im Gegensatz zu Europa, das 1953 mit der Europäischen Menschenrechtskonvention den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingeführt hat, gibt es keinen internationalen Gerichtshof der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte!

Nach der Ratifikation des Übereinkommens zum Schutz der Rechte behinderter Menschen sind die nationalen Gerichte allerdings im Regelfall verpflichtet, Vormundschaftsgesetze, Sachwaltergesetze, Betreuungsgesetze u. ä. im Lichte des Art. 12 und weiterer Bestimmungen der Konvention auszulegen.

Welche konkreten Folgen dies haben wird, lässt sich nur schwer voraussagen, denn „Wo kein Kläger, da kein Richter.“

Lassen sie mich deshalb mit einer persönlichen Bemerkung schließen: Es besteht kein Anlass, das österreichische Sachwaltergesetz oder das deutsche Betreuungsgesetz mit dem Bannstrahl der „Rechtswidrigkeit“ zu versehen. Stattdessen sollten wir in unseren Ländern *Modelle* der rechtlichen Assistenz bzw. rechtlichen Unterstützung entwickeln und diese gemeinsam mit geistig behinderten und psychisch kranken Menschen erproben.

Mit den Vorbereitungen sollten wir allerdings so früh wie möglich beginnen, denn mit den Unterschriften unter den Vertragstext haben Deutschland und Österreich am 30. März 2007 in New York zum Ausdruck gebracht, dass sie die Konvention baldmöglichst umsetzen wollen.

Klaus Lachwitz

Justitiar und Leiter des Hauptstadtbüros
Stellvertretender Bundesgeschäftsführer

Bundesvereinigung Lebenshilfe für Menschen
mit geistiger Behinderung e. V.
Raiffeisenstr. 18
35043 Marburg
Tel.: (06421) 491 159
Fax: (06421) 491 213

Hauptstadtbüro:

Wallstraße 15/15a, 5. OG
10179 Berlin (Mitte)
Tel.: (030) 82 99 98 701
Fax: (030) 82 99 98 707
E-Mail: klaus.lachwitz@lebenshilfe.de
Internet: www.lebenshilfe.de

Vereinssitz Marburg AG Marburg VR 972
Bundesvorsitzender: Robert Antretter
stellv. Bundesvorsitzende: Ingrid Körner
stellv. Bundesvorsitzende: Maren Müller-Erichsen
Schatzmeister: Caspar Maria Giani
Bundesgeschäftsführer: Dr. Bernhard Conrads
stellv. Bundesgeschäftsführer: Klaus Lachwitz
Geschäftsführer Personal / Finanzen: Ulrich Bauch

Übersetzungsvorschlag

Art. 12

Gleiche Anerkennung vor Recht und Gesetz

1. Die Vertragsstaaten bekräftigen, dass Menschen mit Behinderungen überall das Recht haben, vor dem Gesetz als Personen anerkannt zu werden.
2. Die Vertragsstaaten erkennen an, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Menschen rechtliche Handlungsfähigkeit in allen Lebensbereichen genießen.
3. Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um behinderten Menschen Zugang zu der Unterstützung zu ermöglichen, die sie bei der Ausübung ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit ggf. benötigen.

Übersetzungsvorschlag

Art. 12

Gleiche Anerkennung vor Recht und Gesetz

4. Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass alle die Ausübung der rechtlichen Handlungsfähigkeit betreffenden Maßnahmen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen geeignete und wirksame Sicherungen vorsehen, um Missbräuche zu verhindern. Diese Sicherungen sollen gewährleisten, dass die Maßnahmen, die sich auf die Ausübung der rechtlichen Handlungsfähigkeit beziehen, die Rechte, den Willen und die Präferenzen der Personen respektieren, frei von Interessenkonflikten und ungebührlicher Einflussnahme sind, verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sind, von möglichst kurzer Dauer sind und einer regelmäßigen Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder ein Gericht unterliegen. Die Sicherungen müssen im angemessenen Verhältnis bis zu dem Grad, in dem diese Maßnahme die Rechte und Interessen der Person betreffen stehen.

Übersetzungsvorschlag

Art. 12

Gleiche Anerkennung vor Recht und Gesetz

5. Vorbehaltlich dieses Artikels treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten und wirksamen Maßnahmen zur Sicherstellung der gleichen Rechte behinderter Menschen, Eigentum zu besitzen oder zu erben, ihre finanziellen Angelegenheiten selbst zu regeln und gleichen Zugang zu Bankdarlehen, Hypotheken und anderen Finanzkrediten zu haben, und gewährleisten, dass behinderte Menschen nicht willkürlich ihres Eigentums beraubt werden.