

GLEICHHEIT



Die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



Deutsche Fassung des englischen Berichts, dessen Manuskript im Februar 2013 fertig gestellt wurde.

**Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden**

Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Umschlagfoto: © Shutterstock

Zahlreiche Informationen über die Europäische Union finden Sie im Internet (<http://europa.eu>).

FRA – Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Schwarzenbergplatz 11- 1040 Wien – Österreich
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
Email : info@fra.europa.eu – fra.europa.eu

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen, 2013

ISBN 978-92-9239-169-0
doi:10.2811/37990

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2013
Nachdruck – ausgenommen zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet.

Printed in Luxembourg

GEDRUCKT AUF FSC ZERTIFIZIERTEM PAPIER



Die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen

Vorwort

Das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2006 angenommene Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, auch Behindertenrechtskonvention und kurz BRK genannt, strebt danach, ausgehend von dem internationalen Menschenrechtsansatz gleiche Rechte für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Durch dieses Übereinkommen verschob sich der Schwerpunkt von der lange gehegten stereotypen Vorstellung, wonach das „Problem“ in der Beeinträchtigung der Person besteht, auf die von der Gesellschaft errichteten „behindernden“ Schranken und die gesellschaftliche Verantwortung, diese abzubauen und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

Dennoch besteht nach wie vor eine immense Kluft zwischen den auf dem Papier bestehenden Versprechen der ersten Menschenrechtsverträge des 21. Jahrhunderts und dem täglichen realen Leben von Menschen mit Behinderungen, wie die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) in ihrem ersten Forschungsprojekt zu diesem Thema feststellte. Gesellschaftliche Barrieren, ganz gleich, ob diese auf Rechtsvorschriften, auf die Politik, auf Meinungen oder einen Mangel an angemessener Unterstützung zurückgehen, tragen weiterhin dazu bei, dass Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen ihre Grundrechte nicht auf gleichem Niveau wie andere genießen können.

Gleichheit bedeutet zum Beispiel auch, das Recht zu haben, eigenständig Entscheidungen zu treffen: Ein Recht, das Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung nur allzu oft abgesprochen wird, wenn restriktive Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfreiheit sie davon abhalten, rechtlich anerkannte Entscheidungen zu treffen. Artikel 12 der BRK zur gleichen Anerkennung vor dem Recht führt zu einem wesentlichen Wandel des Ansatzes in der Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit, wodurch Menschen mit Behinderungen befähigt werden, Kontrolle über ihr Leben zu übernehmen.

Die FRA setzt rechts- und sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden ein, um Diskrepanzen zwischen der BRK und der konkreten Umsetzung der darin enthaltenen Standards aufzuzeigen. Mit Stand vom Februar 2013 haben 24 EU-Mitgliedstaaten und die EU die BRK ratifiziert; die EU ist die erste übernationale Organisation, die einen Menschenrechtsvertrag ratifiziert. Dieser Bericht analysiert die derzeitigen internationalen und europäischen Rechtsstandards und vergleicht die Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Ergebnisse der Feldstudie untermauern die rechtliche Analyse und legen beredt Zeugnis von den Hürden ab, vor denen viele Menschen mit Behinderungen stehen, wenn es um die Sicherung der gleichberechtigten Ausübung ihrer Grundrechte geht.

Die BRK hat bereits zu einschneidenden Reformen der Bestimmungen vieler EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit geführt und wird wahrscheinlich ähnliche Änderungen auch in anderen Mitgliedstaaten bewirken. Die Analyse der FRA zielt darauf ab, diesen Prozess zu unterstützen und dazu beizutragen, die Kluft zwischen den Versprechen der Rechtsvorschriften und der Wirklichkeit, vor der Menschen mit Behinderungen in der EU Tag für Tag stehen, zu schließen.

Morten Kjaerum
Direktor

Inhalt

VORWORT.....	3
ZUSAMMENFASSUNG.....	7
EINFÜHRUNG	9
1 INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE STANDARDS	15
1.1. Standards der Vereinten Nationen	16
1.2. Standards des Europarates	21
1.2.1. Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Recht auf Freiheit	22
1.2.2. Entscheidung über die Geschäftsunfähigkeit und Recht auf ein faires Verfahren	23
1.2.3. Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Recht auf Privatleben	26
1.2.4. Gemeinsame Sicherungen	27
2 DAS RECHT AUF RECHTS- UND HANDLUNGSFÄHIGKEIT IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN	33
2.1. Nationale Rechtsrahmen.....	34
2.1.1. Grad des Entzugs der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Schutzmaßnahmen.....	35
2.2. Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit.....	39
2.2.1. Gesetzlich vorgesehene Kriterien zur Ergreifung von Maßnahmen zur Entmündigung.....	39
2.2.2. Rolle der nationalen Behörden in den Vormundschaftssystemen	40
2.3. Die Schutzmaßnahme: Einrichtung der Vormundschaft.....	41
2.3.1. Bedingungen, die eingehalten werden müssen, wenn bezüglich einer Person eine Schutzmaßnahme ergriffen wird.....	41
2.3.2. Menschen, die eine Schutzmaßnahme beantragen können.....	42
2.3.3. Personen, die zum Vormund ernannt werden können.....	43
2.3.4. Anwendungsbereich und Ausmaß der Befugnisse des Vormunds.....	44
2.4. Wiederherstellung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Verfahrenssicherungen	45
2.4.1. Regelmäßige Überprüfung der Schutzmaßnahme	45
2.4.2. Anfechtung der Entscheidung zum Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit.....	46
3 PERSÖNLICHE BERICHTE – ZEUGNISSE AUS DER FELDFORSCHUNG	49
3.1. Formelle Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit.....	50
3.1.1. Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit.....	50
3.1.2. Erfahrungen mit der Vormundschaft.....	52
3.1.3. Anfechtung der Vormundschaft und Wiedererlangen der Rechts- und Handlungsfähigkeit.....	57
3.2. Informelle Beschränkungen der Entscheidungsfreiheit.....	58
3.2.1. Einschränkung der Entscheidungsfreiheit in Anstalten.....	60
3.2.2. Einschränkung der Entscheidungsfreiheit in der Gesellschaft	60
3.3. Erfahrungen mit der unterstützten Entscheidungsfindung.....	62
3.3.1. Verfügbarkeit der Unterstützung beim Treffen von Entscheidungen	62
3.3.2. Unterstützung durch Fachkräfte, NRO und Selbstvertretungsorganisationen	64
3.3.3. Unterstützung durch Angehörige und Freunde	65
DAS WEITERE VORGEHEN	67
LITERATURVERZEICHNIS	69
ANHANG 1: RECHTSVORSCHRIFTEN ZUR RECHTS- UND HANDLUNGSFÄHIGKEIT.....	72

Zusammenfassung

Das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz ist ein alteingeführter Menschenrechtsgrundsatz, der in den nationalen und internationalen Rechtsrahmen verankert ist und dennoch Seite an Seite mit Vorschriften steht, die unter bestimmten Umständen die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen aufheben. Mit Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen (UN) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, auch Behindertenrechtskonvention und kurz BRK genannt, muss die Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit unter Berücksichtigung des Paradigmenwechsels in Richtung eines rechtebasierten Ansatzes zum Thema Behinderung angegangen werden. Bei diesem Ansatz wird die Gleichbehandlung vor dem Gesetz explizit mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung von Behinderten verbunden. Die Anzahl der EU-Mitgliedstaaten, die derzeit die bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit reformieren, zeugt davon, dass der in der BRK vorgesehene Wechsel des Ansatzes ein vollständiges Umdenken erforderlich macht.

In diesem Bericht wird die von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) durchgeführte Rechtsanalyse der derzeitigen Standards und Garantien im Hinblick auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen vorgestellt. Die Rechtsanalyse wird mit den gelebten Erfahrungen einer kleinen Gruppe von Menschen verknüpft, die zu ihren Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit und anderen Einschränkungen ihrer Entscheidungsfähigkeit befragt wurde. Dieser rechtssoziologische Ansatz bietet einen Überblick über die rechtliche Situation in einem Bereich, der sich rasch und signifikant wandelt, und zugleich einen Einblick in die Auswirkungen, die derartige Rechtsvorschriften auf das tägliche Leben der unmittelbar davon Betroffenen haben.

Obgleich die BRK kein Verbot von Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit vorsieht, besagt Artikel 12, dass diejenigen Staaten, die den Vertrag ratifiziert haben, anerkennen, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen, gleichberechtigt mit anderen, Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen und dass die Behinderung allein die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit nicht rechtfertigt. Das Überwachungsorgan des Übereinkommens, der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK-Ausschuss), hat beispielsweise die Vertragsstaaten dazu aufgerufen, die Bestimmungen zur stellvertretenden Entscheidungsfindung durch Bestimmungen zur

unterstützten Entscheidungsfindung zu ersetzen. Auf der Ebene des Europarates sehen die Rechtsstandards bezüglich der Rechts- und Handlungsfähigkeit eine Verknüpfung mit verschiedenen damit in Zusammenhang stehenden Rechten vor, insbesondere mit dem Recht auf Privatleben und dem Recht auf ein faires Verfahren. Die Standards des Europarates erlauben ganz eindeutig eine Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind und sofern bestimmte Sicherungen vorgesehen sind. Ebenso wenig wie in der BRK ist die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit jedoch hier nicht durch die Behinderung allein gerechtfertigt, und jede Beschränkung muss auf die Umstände des Betroffenen zugeschnitten sein und dessen Bedürfnissen gerecht werden.

Dieser Bericht zeigt, dass die derzeitige rechtliche Situation in der EU – trotz aller nationalen Unterschiede – sich durch eine ganze Reihe von Gemeinsamkeiten auszeichnet. Um die Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person einzuschränken, ist in fast allen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen, dass die geistige Behinderung oder die psychischen Gesundheitsprobleme zusammen mit einem zweiten Kriterium auftreten, das in Verbindung steht mit der „Unfähigkeit“ eines Menschen, sich um seine eigenen Geschäfte zu kümmern. In der Regel wird infolge einer Entscheidung über die Rechts- und Handlungsunfähigkeit ein Vormund ernannt. Die nationalen Rechtsvorschriften in allen EU-Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit vor, die Entscheidung der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Ernennung eines Vormunds anzufechten, obgleich einige Mitgliedstaaten keine aktive Beteiligung des Betroffenen an dem Verfahren vorsehen.

Die Interviews mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung verdeutlichen die Auswirkungen, die die Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit auf das tägliche Leben von Menschen mit Behinderungen haben können. Obgleich sie von ganz unterschiedlichen Situationen berichteten, teilten die Teilnehmer¹ die ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit verloren haben, ein Gefühl der Machtlosigkeit und beschrieben Erfahrungen, die häufig dadurch gekennzeichnet waren, dass keine Erklärungen gegeben werden und keine Möglichkeit zur Anfechtung des Verfahrens besteht. Nachdem ein Vormund ernannt wurde, waren die Teilnehmer häufig darüber frustriert, dass ihre Fähigkeit, Entscheidungen für sich selbst zu treffen, eingeschränkt

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die durchgehende Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet, obwohl selbstverständlich beide Geschlechter gemeint sind.

wurde, obgleich einige die Unterstützung begrüßten, die ein Vormund bieten kann. Dennoch versuchten nur sehr wenige, die Entscheidung über die Entziehung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit anzufechten oder ihren Vormund zu wechseln; in einigen Fällen war dies darauf zurückzuführen, dass es ihnen an der Fähigkeit mangelte, ein derartiges Verfahren einzuleiten.

Informelle Beschränkungen der Freiheit vieler Teilnehmer, Entscheidungen über ihr Leben zu treffen, ganz gleich, ob diese in Anstalten oder in der Gemeinschaft leben, erschweren etwaige rechtliche Schritte zur Einschränkung oder Aufhebung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Antworten der Teilnehmer zeigten, dass diese häufig auf eine paternalistische Haltung und geringe Erwartungen an Menschen mit Behinderungen zurückgehenden Praktiken dazu beitrugen, ihre Fähigkeit, Entscheidungen über ihr Leben zu treffen, zu untergraben, selbst wenn ihre volle Rechts- und Handlungsfähigkeit bewahrt war. Die Teilnehmer äußerten sich dagegen positiv über verschiedene Unterstützungsmöglichkeiten bei sie betreffenden Entscheidungen und unterstrichen, dass die Bereitstellung von frei gewählter und maßgeschneiderter Unterstützung die Menschen mit Behinderungen stärken und ihre Autonomie fördern kann.



Einführung

„Artikel 12 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen verlangt von den Vertragsstaaten, vor dem Gesetz Menschen mit Behinderungen als Rechts-subjekte anzuerkennen, die gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen. [...] Die zentrale Position dieses Artikels im Aufbau des Übereinkommens und sein instrumentaler Wert für das Erlangen zahlreicher weiterer Rechte sollten hervorgehoben werden.“

UN, Generalversammlung, Menschenrechtsrat (2009), Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A/HRC/10/48, 26. Januar 2009, Randnr. 43

„Selbstbestimmtheit und persönliche Unabhängigkeit bedeuten nicht, alles allein tun zu können. Es geht darum, Kontrolle über das eigene Leben zu haben und Entscheidungen treffen zu können, die von anderen auch akzeptiert werden.“

Europarat, Menschenrechtskommissar, „Human Rights and Disability: Equal Rights for All“, CommDH/Issue Paper (2008) 2

Mit der Verabschiedung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD, zu Deutsch Behindertenrechtskonvention, BRK) im Jahr 2006 veränderte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Sichtweise des internationalen Rechts auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die BRK stellt einen Paradigmenwechsel dar, der dafür sorgt, dass Menschen mit Behinderungen nicht mehr als Almosenempfänger, sondern als gleichberechtigte Rechteinhaber betrachtet werden. Dieser Wandel ist Ausdruck einer Entwicklung weg vom „medizinischen Modell“ und hin zu einem „sozialen Modell“ der Behinderung, bei dem „people are [now] viewed as being disabled by society rather than by their bodies“ (Menschen [nun] als von der Gesellschaft und nicht von ihrem Körper behindert betrachtet werden).² Folglich müssen die Staaten, die die BRK ratifiziert haben, Maßnahmen ergreifen, um die Hindernisse, die verhindern, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigte Mitglieder der Gesellschaft sind, aus dem Weg zu räumen.

Die BRK stellt klar, welche Verpflichtungen die Staaten, die sie ratifiziert haben, übernehmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt alle internationalen Menschenrechte genießen. Die BRK schafft keine neuen Rechte, sie ergänzt vielmehr bestehende bürgerliche, politische, wirtschaftliche und soziale Rechte. Die Ausrichtung der BRK auf Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, Barrierefreiheit und Inklusion führt zu einer Neubewertung bestehender Ansätze und Rechtsvorschriften bezüglich Menschen mit Behinderungen. Die BRK wurde von 24 EU-Mitgliedstaaten und von der Europäischen Union selbst im Dezember 2010

2 Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2011), S. 4.

ratifiziert und hat wesentliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Politiken und Rechtsvorschriften seitens der EU-Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Fragen, betreffend Menschen mit Behinderungen. Bei den jüngsten Reformen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wurden bereits BRK-Garantien berücksichtigt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zitiert die Konvention regelmäßig in seiner Rechtsprechung. Die Konvention trägt folglich dazu bei, auf der Ebene des Europarates und der EU Standards festzusetzen.³

Im Rahmen dieser umfassenden Neubewertung der Rechte von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung sind die Rechts- und Handlungsfähigkeit und die stellvertretende oder unterstützte Entscheidungsfindung zentrale Anliegen.

Unterstützte Entscheidungsfindung liegt dann vor, wenn eine unterstützende Person eine Person mit Behinderung in die Lage versetzt, Entscheidungen in Bezug auf persönliche oder rechtliche Belange zu treffen und mitzuteilen.⁴ Bei der unterstützten Entscheidungsfindung wird stets von der Person mit Behinderung ausgegangen, die von der Entscheidung betroffen sein wird. Diese Person selbst entscheidet; die unterstützende Person erklärt nötigenfalls die Fragen und interpretiert bei Bedarf die Zeichen und Vorlieben der betroffenen Person. Selbst wenn ein Mensch mit Behinderung voller Unterstützung bedarf, sollte die unterstützende Person ihn in die Lage versetzen, seine Rechts- und Handlungsfähigkeit so weit wie möglich entsprechend den eigenen Wünschen und/oder im eigenen Interesse auszuüben.⁵

Stellvertretende Entscheidungsfindung liegt dann vor, wenn ein gesetzlicher Vertreter, Vormund oder Tutor vom Gericht ermächtigt wird, Entscheidungen im Namen der betroffenen Person zu treffen, ohne notwendigerweise nachweisen zu müssen, dass diese Entscheidungen im Interesse des Betroffenen sind oder dessen Wünschen entsprechen.⁶

Artikel 12 der BRK erkennt Menschen mit Behinderungen „als Rechtssubjekte“ an und sieht vor, dass sie gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen. Die Konvention sieht eine Verlagerung von der „stellvertretenden Entscheidungsfindung“ auf stärker maßgeschneiderte Systeme der Unterstützung vor.⁷

Es gibt keine international anerkannte Definition des Begriffs „Rechts- und Handlungsfähigkeit“. Im Rahmen des vorliegenden Berichts wird

3 Europäische Kommission (2010).

4 Vereinte Nationen (UN), Generalversammlung, Menschenrechtsrat (2009), Randnr. 45.

5 UN (2007), S. 89.

6 *Ebenda*, S. 90.

7 Schulze, M. (2010), S. 86.

Rechts- und Handlungsfähigkeit definiert als die rechtliche Anerkennung von Entscheidungen, die eine Person trifft. Durch sie wird ein Mensch zu einem Rechts-subjekt und zum Inhaber von Rechtsansprüchen und Verpflichtungen. Ohne eine derartige Anerkennung haben die Entscheidungen einer Person keine Rechtswirkung oder Gültigkeit; sie kann also keine verbindliche Entscheidung treffen.

Die Rechts- und Handlungsfähigkeit ist ein besonders schwieriges und komplexes Thema, da sie alle Lebensbereiche beeinflusst, von der Wahl des Lebensortes und der Entscheidung, ob und wen man heiratet, bis hin zur Unterzeichnung eines Arbeitsvertrags, der Ausübung des Wahlrechts oder der Verwaltung von Vermögenswerten, wie dies insbesondere in Artikel 12 Absatz 5 BRK ausgeführt wird. Das Recht auf Rechts- und Handlungsfähigkeit ist folglich mit zahlreichen in der BRK verankerten Rechten eng verflochten, einschließlich der Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung. In Verbindung mit dem rechtbasierten Ansatz der BRK zum Thema Behinderung, bei dem der Mensch in den Mittelpunkt aller ihn betreffenden Entscheidungen gerückt wird⁸, hat dies einschneidende Auswirkungen auf die Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit und deren Umsetzung.

Die Rechts- und Handlungsfähigkeit ist auch eine heikle Frage, da - in Anlehnung an das „medizinische Modell“ der Behinderung - die Rechtsvorschriften traditionell die Annahme widerspiegeln, dass einige Menschen mit Behinderungen nicht selbst Entscheidungen treffen können und vor Missbrauch und den Folgen „schlechter“ Entscheidungen geschützt werden müssen. Dies bleibt weiterhin ein sehr aktuelles Thema: Es laufen derzeit Reformen in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten und die Auslegung von Artikel 2 bleibt weiterhin eine strittige Frage.⁹

Die Diskussionen auf EU-Ebene verdeutlichen die sich verlagernden Ansätze in Sachen Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Bedeutung der Frage innerhalb der Debatte über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Im ersten Bericht der Hohehrangigen EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (DHLG) wurde die Bedeutung und Komplexität der Rechts- und Handlungsfähigkeit unterstrichen. Die DHLG erblickt darin einen der Rechtsbereiche, die eine Konsultation und ein Nachdenken erforderlich machen.¹⁰ Sie räumt ein, dass, obgleich die „Europäische Gemeinschaft in diesem Bereich nicht kompetent ist, sie dennoch anerkennt, wie wichtig Artikel 12 der UN-Konvention ist, um sicherzustellen, dass alle Menschen mit Behinderungen alle

Menschenrechte genießen können und ihre Unabhängigkeit gewährleistet wird.“¹¹ Die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 unterstreicht diesen Ansatz und hebt insbesondere die Rechts- und Handlungsfähigkeit als einen Bereich hervor, in dem die EU die Übereinstimmung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten mit der BRK fördern kann.¹²

Es kam auf EU-Ebene zu dieser politischen Entwicklung infolge einer Reihe von Initiativen, die in früheren Jahren in einem breiteren europäischen Kontext ergriffen wurden. 1999¹³ und 2009¹⁴ nahm das Ministerkomitee des Europarates Empfehlungen betreffend des Rechtsschutzes der urteilsunfähigen Mündigen und Vorkehrungen für eine zukünftige Rechtsunfähigkeit an, während die Parlamentarische Versammlung des Europarates 2009 eine Resolution annahm, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen wie alle anderen ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit behalten und ausüben können.¹⁵ Das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) dokumentiert inzwischen spezifische Verletzungen der Menschenrechte von Behinderten und insbesondere von Menschen mit Behinderungen, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit aufgehoben wurde.

Terminologie

Die BRK enthält keine spezifische Definition des Begriffs Behinderung.¹⁶

BRK

Artikel 1 - Zweck

Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.

In Buchstabe e) der Präambel der BRK wird zum Ausdruck gebracht, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt. Folglich gibt es keine gemeinsam vereinbarten Begriffe zur Beschreibung von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, um die es im

8 Quinn, G. and Degener, T. (2002), S. 14.

9 Weitere Informationen siehe: Dhanda, A. (2007), S. 455-456; Bach, M. (2009).

10 Europäische Kommission, Hohehrangige EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (2008), S. 35.

11 Europäische Kommission, Hohehrangige EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (2009), S. 217.

12 Europäische Kommission (2010), Maßnahmenbereich 3, S. 7.

13 Ministerkomitee des Europarates (1999).

14 Ministerkomitee des Europarates (2009a).

15 Parlamentarische Versammlung des Europarates (2009).

16 Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2011a), S. 9.

vorliegenden Bericht geht. Die Terminologie ändert sich je nach Rechtsordnung, Berufsstand und je nach Behinderung sowie nach geografischer Region. Während des Zeitraums, in dem die gegenständliche Untersuchung durchgeführt wurde, änderten sich die Begriffe, die von internationalen Organen verwendet werden.¹⁷ Trotz der terminologischen Unterschiede waren sich alle Organisationen darin einig, dass die Behinderung eine Menschenrechtsfrage ist und deren Konsequenzen das Ergebnis der Wechselwirkung zwischen dem Betroffenen und der Gesellschaft sind.¹⁸

Mangels einer gemeinsamen Terminologie und nach Rücksprache mit Behindertenorganisationen wurden für die Berichte der FRA die Begriffe „Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen“ und „Menschen mit geistiger Behinderung“ gewählt.¹⁹ Inclusion Europe, ein Verband von Menschen mit geistiger Behinderung und deren Familien,²⁰ und European Platform of Self-Advocates,²¹ ein Netzwerk von Menschen mit geistiger Behinderung, verwenden den Begriff „Menschen mit geistigen Behinderungen“. Der letztendlich gewählte Begriff der „Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen“ wurde als für Laien verständlich betrachtet, obgleich das *World Network of Users and Survivors of Psychiatry*,²² die *International Disability Alliance*,²³ eine globale Nichtregierungsorganisation (NRO), die im Bereich der Behindertenarbeit tätig ist, und der BRK-Ausschuss der UN²⁴ den Begriff „psychosoziale Behinderung“ bevorzugen. Dieser Begriff wird dagegen vom *European Network of (ex) Users and Survivors of Psychiatry* (ENUSP) nicht verwendet.²⁵ Die Abneigung vieler Menschen, bei denen eine psychische Krankheit diagnostiziert wurde, sich selbst als „behindert“ zu bezeichnen, führte zu einer Debatte über die Beziehung zwischen geistiger Gesundheit und Behinderung und trug zu der Entscheidung bei, in diesem Bericht den Begriff „Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen“ zu verwenden.²⁶

Geistige Behinderung und psychische Gesundheitsprobleme sind voneinander getrennte und unterschiedliche Phänomene. Die Betroffenen haben unterschiedliche politische Bewegungen hervorgebracht, sind mit

unterschiedlichen Erfahrungen und Reaktionen konfrontiert und haben oft ganz unterschiedliche Anliegen. In diesem Bericht wird, um Wiederholungen zu vermeiden, von „Menschen mit Behinderungen“ im Sinne der BRK gesprochen. Damit werden in keiner Weise die wichtigen Unterschiede zwischen Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen unterschätzt. Der Bericht spricht auch von „Personengruppen“, obwohl anerkannt wird, dass die Erfahrungen im Einzelfall sehr unterschiedlich sein können.

Außerdem wird eine Reihe unterschiedlicher Begriffe verwendet, um die Fragen zu erörtern, die mit der Rechts- und Handlungsfähigkeit und insbesondere mit der Person zusammenhängen, die rechtlich befugt ist, Entscheidungen im Namen eines anderen zu treffen. Der Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit unterscheidet sich beispielsweise von der „Einrichtung einer Schutzmaßnahme“. In diesem Bericht bezieht sich der Begriff „Einrichtung einer Schutzmaßnahme“ auf die Einsetzung eines Vormunds und nicht auf den Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person. Wurde ein „Vormund“ eingesetzt, ergreift ein gesetzlicher Vertreter (ein Vormund) rechtsverbindliche Entscheidungen für die Person, für die eine Schutzmaßnahme eingerichtet wurde. Dieser Prozess wird auch als „stellvertretende Entscheidungsfindung“ bezeichnet. Während die EU-Mitgliedstaaten eine ganze Reihe anderer Begriffe verwenden, um Personen zu beschreiben, denen verschiedenartige Befugnisse und Verantwortlichkeiten im Entscheidungsfindungsprozess erteilt werden, beschränkt sich der vorliegende Bericht auf die Begriffe „Vormundschaft“ und „Vormund“, um alle Situationen zu beschreiben, in denen ein Dritter gesetzlich dazu befugt ist, Entscheidungen im Namen eines anderen zu treffen. Im Rahmen eines anderen Prozesses, der als „unterstützte Entscheidungsfindung“ bezeichnet wird, wird der Betroffene beim Treffen von Entscheidungen bei voller Bewahrung seiner Befugnis, rechtlich anerkannte Entscheidungen zu treffen, unterstützt.

Vollständige Vormundschaft: „Menschen, die der vollständigen Vormundschaft unterstehen, [...] verlieren alle oder fast alle bürgerlichen Rechte. Der Vormund trifft dann rechtswirksame Entscheidungen in den meisten Bereichen des Lebens.“²⁷

Teilweise Vormundschaft: „Menschen, die der teilweisen Vormundschaft unterstehen, behalten den Großteil ihrer bürgerlichen Rechte, einige Bereiche werden jedoch einem gesetzlichen Vertreter übertragen, meist die Verwaltung der Finanzangelegenheiten.“²⁸

17 Siehe FRA (2012a), S. 11.

18 WHO (2011), Europarat, Ministerkomitee (2006), Europäische Kommission (2010), Europäische Kommission (2009).

19 Alle FRA-Veröffentlichungen zu den Grundrechten von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen sind abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/de/theme/menschen-mit-behinderungen>.

20 Siehe: <http://inclusion-europe.org/de/ueber-uns>.

21 Siehe: <http://inclusion-europe.org/de/selbstbestimmung>.

22 Siehe: www.wnusp.net/.

23 Siehe: www.internationaldisabilityalliance.org/en.

24 Siehe beispielsweise: UN, Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK-Ausschuss) (2012a), Randnr. 6.

25 Siehe: www.enusp.org.

26 Siehe beispielsweise: Beresford, P. (2000), S. 167–172.

27 Europarat, Menschenrechtskommissar (2012a), Abschnitt 2.1.

28 *Ebenda*.

Bei der Vorstellung der direkten Erfahrungen der Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit wird in diesem Bericht zwischen „formellen“ und „informellen“ Beschränkungen der Entscheidungsfindung unterschieden. „Formelle“ Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit sind solche, bei denen eine Person die ihr vom Gesetz zuerkannte Befugnis, Entscheidungen zu treffen, aufgrund von rechtlichen Schritten ganz oder teilweise verliert. Dies umfasst in der Regel eine richterliche Entscheidung, auf deren Grundlage einer Person die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wird, gefolgt von der Ernennung eines Vormunds, der rechtlich verbindliche Entscheidungen in ihrem Namen trifft (siehe Kapitel 2 und 3). „Informelle“ Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit bestehen oft ungeachtet etwaiger formeller rechtlicher Schritte. Dazu zählen Faktoren und Praktiken, die die Fähigkeit einer Person einschränken, Entscheidungen über ihr Leben zu treffen, wie Anstaltsreglements oder paternalistische Haltungen, die auf der Annahme basieren, dass Menschen mit Behinderungen keine Entscheidungen für sich selbst treffen könnten, da sie die wahrscheinlichen Folgen ihrer Handlungen nicht verstünden und es deshalb in ihrem Interesse liege, wenn Entscheidungen in ihrem Namen getroffen würden (siehe Kapitel 3).

Hintergrund des Projekts und Tragweite des Berichts

Das Hauptaugenmerk der FRA im Rahmen des Projekts galt den Grundrechten von Menschen mit Behinderungen. Aus diesem Grund wurden Zeugnisse über die Situation zweier Gruppen zusammengetragen, denen die Forschung bislang nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt hatte: Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen.

Die FRA führte eine rechtsvergleichende Studie und Analyse in der Europäischen Union durch, die den derzeitigen Rechtsrahmen prüfte. Außerdem wurde in neun EU-Mitgliedstaaten, deren Behindertenpolitik sehr gemischt ist, eine qualitative Feldstudie ins Leben gerufen (in Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Rumänien, Schweden, Ungarn und dem Vereinigten Königreich). An der Feldstudie waren Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen direkt beteiligt sowie Menschen, die unmittelbar in deren Leben eingreifen, wie Familienangehörige und Betreuer, Anbieter von sozialen Diensten und Gesundheits-, Behinderten- und juristische Fachkräfte. Die Feldstudie verdeutlicht, wie Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung die Verwirklichung ihrer Rechte erleben.

Der 2010 veröffentlichte Bericht *Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe* enthält den ersten Teil der rechtlichen Analyse, der 2011 ein zweiter Bericht zum Thema *Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht* folgte.

Im Juni 2012 organisierte die FRA eine internationale Konferenz, bei der Fragen im Zusammenhang mit der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Forschungsergebnisse der FRA im Bereich der Behinderung erörtert wurden.²⁹ Die Konferenz mit dem Titel „*Autonomy and inclusion of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*“ (Autonomie und Einbeziehung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung) fand in Zusammenarbeit mit dem dänischen Ministerium für Soziales und Integration unter der Schirmherrschaft des dänischen Ratsvorsitzes sowie in Zusammenarbeit mit dem Dänischen Institut für Menschenrechte und dänischen Behindertenorganisationen statt.

Die Konferenz gab auch den Startschuss für zwei weitere FRA-Berichte. Die FRA veröffentlichte die wichtigsten Ergebnisse ihrer Rechtsanalyse und Feldstudie über die unfreiwillige Unterbringung und die unfreiwillige Behandlung in dem Bericht *Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*. Im zweiten Bericht, *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf ein eigenständiges Leben* werden die Ergebnisse der Feldstudie der FRA dargestellt, die auf Interviews mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung basieren, und es werden deren Erfahrungen mit den Grundsätzen der Autonomie, der Inklusion und der Teilhabe an ihrem täglichen Leben analysiert.

Der vorliegende Bericht vereint die wichtigsten Ergebnisse der Rechtsanalyse und der Feldstudie zur Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Rechtsanalyse basiert auf den Informationen, die vom Rechtsachverständigennetz der FRA (FRALEX) zur Verfügung gestellt wurden.³⁰ Die Zeugnisse der tatsächlichen Erfahrungen von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung im Zusammenhang mit der Rechts- und Handlungsfähigkeit basieren auf halbstrukturierten Einzelgesprächen mit 115 Personen mit psychischen Gesundheitsproblemen und 105 Personen mit geistiger Behinderung sowie auf Fokusgruppeninterviews mit den Interessensvertretern in den neun EU-Mitgliedstaaten, die an der Feldstudie

29 Siehe: <http://fra.europa.eu/en/event/2012/despite-legislation-disability-rights-not-realised-practice>.

30 Alle nationalen Studien sind abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/country-report/2012/country-thematic-reports-fundamental-rights-persons-intellectual-disabilities>.



der FRA teilnahmen. Diese primäre Forschungsarbeit ergänzt und vertieft die Rechtsanalyse, indem sie aufzeigt, wie die einzelnen Betroffenen die Konsequenzen dieser rechtlichen Prozesse in der Praxis erleben.

Die Rechts- und Handlungsfähigkeit nimmt im Recht der EU-Mitgliedstaaten viele unterschiedliche Formen an. Der Schwerpunkt dieses Berichts liegt in den zivilrechtlichen Bestimmungen, weshalb spezifische im Strafrecht oder Jugendrecht vorgesehene Regelungen nicht berücksichtigt werden. Bei der rechtlichen Analyse wird weder die praktische Umsetzung der anwendbaren Rechtsvorschriften geprüft noch die Frage, in welchem Maße die BRK eine Reform auf der Ebene des einzelnen EU-Mitgliedstaates erforderlich macht. Es wird dagegen beschrieben, auf welche Weise das nationale und internationale Recht die Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit angeht und wie Menschen mit Behinderungen die Wahrnehmung ihrer Grundrechte garantiert wird. Der Bericht bietet den EU-Organen und den EU-Mitgliedstaaten vergleichbare Informationen zur aktuellen Situation in den 27 EU-Mitgliedstaaten.

Weitere kontextuelle Informationen wurden den themenspezifischen Berichten über die Lage von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung in den einzelnen Mitgliedstaaten entnommen.³¹ Ferner wurden zusätzliche Informationen im Rahmen des Informationsaustausches mit Schlüsselpartnern zusammengetragen,

wie dem Dänischen Institut für Menschenrechte und einzelnen ExpertInnen, einschließlich Professor Gerard Quinn, Universität Galway, Irland; Oliver Lewis, Exekutivdirektor des Mental Disability Advocacy Center; und Marianne Schulze. Die FRA bedankt sich für diese wertvollen Beiträge. Die in diesem Bericht enthaltenen Meinungen und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Ansichten der Organisationen oder der einzelnen ExpertInnen wider, die zur Ausarbeitung dieses Berichts beigetragen haben.

Der Bericht ist in drei Kapitel unterteilt. Das erste Kapitel enthält einen Überblick über internationale und europäische Standards und Garantien zum Schutz von Menschen mit Behinderungen, wobei der internationale Rechtsrahmen der Rechts- und Handlungsfähigkeit dargelegt wird. Im zweiten Kapitel werden die nationalen Rechtsvorschriften der EU-Mitgliedstaaten beschrieben und ein Überblick über die Ansätze und den Rechtsrahmen der Rechts- und Handlungsfähigkeit auf nationaler Ebene gegeben. Das dritte Kapitel enthält Zeugnisse der gelebten Erfahrungen von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung in Bezug auf den Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Vormundschaft sowie auf informelle Beschränkungen der Entscheidungsfindung und die unterstützte Entscheidungsfindung. Das letzte Kapitel enthält außerdem eine Momentaufnahme der Erfahrungen der Betroffenen beim Treffen einer Wahl oder von Entscheidungen über ihr eigenes Leben.

³¹ Zusätzliche Informationen zur Sozialforschungsmethode sind in FRA (2012b) enthalten.

1

Internationale und europäische Standards



Eine Erörterung der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Behinderten ist mit vielen der Grundrechte verknüpft, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind. Vorrangig geht es dabei um die Grundprinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung, die in folgenden Bestimmungen enthalten sind: Artikel 21 zur Nichtdiskriminierung, Artikel 20 zur Gleichheit vor dem Gesetz und Artikel 26 zur Integration von Menschen mit Behinderung. Da aber die Rechts- und Handlungsfähigkeit Auswirkungen auf viele Lebensbereiche hat, könnte eine Reihe von anderen Grundrechten erwähnt werden. Anders als die BRK gilt die Charta nur für das Recht der Union und wenn EU-Mitgliedstaaten das Recht der Union durchsetzen (Artikel 51 Absatz 1 der Charta).

Mit Ratifizierung der BRK durch die EU wurde dieses Übereinkommen Teil der Rechtsordnung der Union und schuf so rechtliche Verpflichtungen, die in den Kompetenzbereich der EU fallen. Während die Charta der Grundrechte der Europäischen Union den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 20) vorsieht, hat die EU keine Kompetenz in Bezug auf die Behandlung spezifischer Fragen der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen. Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderung können jedoch auch Fragen im Zusammenhang mit der Diskriminierung und der Gleichheit aufwerfen. Artikel 21 zur Nichtdiskriminierung könnte folglich Auswirkungen darauf haben, wie die Maßnahmen zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit auf nationaler Ebene im Bereich der Beschäftigung und der Ausbildung umgesetzt werden.³² Die Umsetzung könnte auch Rechte in anderen Lebensbereichen betreffen, sofern die sekundärrechtlichen EU-Bestimmungen, wie in der

horizontalen Richtlinie vorgeschlagen, so weit ausgedehnt werden sollten, dass Menschen vor einer Diskriminierung aufgrund ihrer Behinderung geschützt werden, wie dies beim Schutz vor Diskriminierung aufgrund ihrer rassistischen oder ethnischen Herkunft vorgesehen ist.

Verschiedene Schlüsseldokumente der EU sowie die Arbeit der EU-Einrichtungen und -Organe spiegeln die koordinierende Rolle wider, die die EU-Organe im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit spielen können. In der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 wird Folgendes zum Ausdruck gebracht: „Die EU-Maßnahmen werden die nationalen Strategien und Programme zur Förderung der Gleichstellung unterstützen und ergänzen, etwa durch Förderung der Konformität der nationalen Rechtsvorschriften über Rechtsfähigkeit mit der [BRK]“.³³ Ferner finanzierte die Europäische Kommission einen Bericht zu den Herausforderungen der Umsetzung der BRK, in dem eine Reihe von Fragen hervorgehoben wurden, wozu auch die fehlende Unterscheidung zwischen „Vertretern, die Menschen mit Behinderungen bei der Entscheidungsfindung unterstützen“ und einem „Vormund“ zählt. Dieser Mangel hat zu Auslegungserklärungen geführt, die von einigen Staaten bereits herausgegeben wurden oder deren Herausgabe in Bezug auf Artikel 12 BRK zur gleichen Anerkennung von Behinderten vor dem Recht erwogen wird.³⁴ Die FRA bekräftigte in ihrem Bericht aus dem Jahr 2010 über die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen Leben³⁵ und in dem Bericht des Jahres 2012 über das Recht auf ein eigenständiges Leben, welche wesentliche Bedeutung das Recht auf Rechts- und Handlungsfähigkeit hat, um andere Rechte und Ansprüche wahrnehmen zu können.³⁶ Der FRA-Bericht unterstreicht auch

32 Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. 2000 L 303.

33 Europäische Kommission (2010), Maßnahmenbereich 3, S. 7.

34 Europäisches Stiftungszentrum (2010).

35 FRA (2010).

36 FRA (2012b).

die Bedeutung der Klagebefugnis im Hinblick auf die Möglichkeit, eine Klage anzustrengen.³⁷

Die Hochrangige EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (DHLG) lieferte weitere Anhaltspunkte bezüglich des EU-Ansatzes zur Rechts- und Handlungsfähigkeit, die von ihr in ihrem ersten Jahresbericht 2008 als eine „gemeinsame Herausforderung“ bezeichnet wurde, die es anzugehen gelte und unterstrich die Bedeutung des Erfahrungsaustausches zur Umsetzung der Konvention.³⁸ Sie gab zu bedenken, dass die Rechts- und Handlungsfähigkeit ein komplexer Rechtsbereich sei, der eine Konsultation und ein Nachdenken erforderlich mache, und unterstrich, dass die BRK zu einem Wandel des Ansatzes in Bezug auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit führe, der von einer geistigen Krankheit, einer geistigen Behinderung oder einer sonstigen geistigen Störung ausgeht, aufgrund der eine Person permanent nicht in der Lage ist, zu verstehen oder ihre Handlungen zu lenken, und folglich vom Gericht ein Vormund ernannt wird. Die BRK, so fügt die DHLG hinzu, verschafft „Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung [...], die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen“.³⁹

1.1. Standards der Vereinten Nationen

Die Verabschiedung der BRK im Jahr 2006 läutete eine neue Ära der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen ein. Die Konvention stellt einen Paradigmenwechsel dar, der dazu führt, dass die Annäherung an das Thema Behinderung, die von den medizinischen Beeinträchtigungen ausgeht, aufgegeben wird zugunsten eines Ansatzes, bei dem die vollen und gleichberechtigten Rechte von Menschen mit Behinderung gewährleistet werden. Basierend auf den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenrechte verankert die Konvention im internationalen Recht einen rechtebasierten Ansatz zum Thema Behinderung.⁴⁰ Um die Bedeutung dieser neuen Denkweise in Bezug auf die Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu verstehen, wird in diesem Bericht geprüft, wie andere Organe im UN-Rechtssystem die Frage der Gleichheit vor dem Gesetz, direkt und indirekt ausgehend von einer weitergefassten Auslegung der Nichtdiskriminierung, angegangen haben. Ältere Rechtsinstrumente müssen vor dem Hintergrund der BRK ausgelegt werden.⁴¹

37 FRA (2011b), Abschnitt 3.1.2.

38 Europäische Kommission, Hochrangige EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (2008).

39 *Ebenda*, S. 35.

40 Weitere Informationen zur Entwicklung internationaler Standards in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind enthalten in: FRA (2011a).

41 UN, Hoher Kommissar für Menschenrechte (OHCHR), Regionalbüro für Europa (2011), S. 8.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Artikel 16

Jedermann hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

Die Gleichheit vor dem Gesetz ist ein alteingeführter Menschenrechtsgrundsatz, der in zahlreichen wichtigen UN-Verträgen verankert ist. Artikel 6 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 16 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte garantieren dieses Recht.⁴²

Obgleich Artikel 16 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte nur zu sehr wenig Fallrecht⁴³ geführt hat, hat der Menschenrechtsausschuss dessen Bedeutung in Verbindung mit anderen Rechten, wie dem Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 2, 3 und 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte) anerkannt und dabei folgende Ansicht vertreten: „Der Begriff „Diskriminierung ist, so wie er im Internationalen Pakt verwendet wird, zu interpretieren als jede Unterscheidung, jeder Ausschluss, jede Beschränkung oder Bevorzugung, ganz gleich aus welchem Grund [...], die den Zweck oder die Wirkung hat, die gleichberechtigte Anerkennung, den gleichberechtigten Genuss oder die gleichberechtigte Ausübung aller Rechte und Freiheiten durch alle Personen zunichtezumachen oder zu behindern“.⁴⁴ Der Menschenrechtsausschuss hat in jüngerer Zeit Bedenken zum Ausdruck gebracht in Bezug auf die rechtliche Vertretung von Menschen, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde.⁴⁵ Andere Organe der UN-Charta haben ähnliche Ansätze angewandt. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte führte beispielsweise aus, dass der Begriff der Diskriminierung „die Verweigerung der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person umfassen könnte, da sie in Haft ist oder unfreiwillig in eine psychiatrischen Klinik eingewiesen wurde“.⁴⁶

Seit Inkrafttreten der BRK haben auch andere Organe der UN-Charta auf die bestehende Verbindung zwischen der Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Erfüllung anderer Grundrechte hingewiesen. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) brachte die Ansicht zum Ausdruck, dass Maßnahmen zum Schutz

42 Eine detailliertere Erörterung der Geschichte der Anerkennung vor dem Gesetz und der Rechts- und Handlungsfähigkeit in den UN-Verträgen ist enthalten in: UN, OHCHR (2005).

43 Joseph, S., Schultz, J. und Castan, M. (2004), S. 299 f.; und Nowak, M. (2005), S. 372.

44 UN, OHCHR (1989), Randnr. 7. Siehe auch: UN, Menschenrechtsausschuss (2000), Randnr. 19.

45 UN, Menschenrechtsausschuss (2012), Randnr. 14.

46 UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009), Randnr. 27.

und zur Erfüllung des Rechts auf Rechts- und Handlungsfähigkeit erforderlich seien, um eine rechtliche Anerkennung des Rechts von Menschen mit Behinderung auf Selbstbestimmung herbeizuführen.⁴⁷ Ferner hat der UN-Sonderberichterstatter für Folter erstmals 2008 eine Verbindung zwischen der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Folter und Misshandlung von Menschen mit Behinderung hergestellt.⁴⁸ 2013 bestätigte der Sonderberichterstatter diesen Ansatz und führte Folgendes aus: „die uneingeschränkte Wahrung der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person ist ein erster Schritt zur Prävention von Folter und Misshandlung“.⁴⁹ Im Bericht 2013 wird insbesondere auf Missbrauch in medizinischen Einrichtungen eingegangen, vor allem in Fällen der unfreiwilligen Unterbringung und der unfreiwilligen Behandlung. Der Sonderberichterstatter bekräftigt dabei die 2008 zum Ausdruck gebrachte Position seines Vorgängers, der dazu aufrief, klare Kriterien per Gesetz einzuführen, die festlegen, „wann eine Behandlung ohne die freie und auf Kenntnis der Sachlage gegründete Zustimmung vorgenommen werden kann“.⁵⁰ Bei Vorsehen dieser Sicherungen sollten die Rechtsvorschriften „keine Unterscheidung zwischen Menschen mit oder ohne Behinderung treffen“.⁵¹ Nur lebensbedrohende Notfälle könnten lebensrettende medizinische Eingriffe ohne eine auf Kenntnis der Sachlage gegründete Zustimmung rechtfertigen. In diesen Fällen „besteht keine Uneinigkeit über das Fehlen der Rechts- und Handlungsfähigkeit“.⁵²

Der zentrale und horizontale Charakter von Artikel 12 BRK und die klare Ausrichtung auf die unterstützte Entscheidungsfindung scheinen eine Herausforderung darzustellen, haben doch eine Reihe von Vertragsstaaten bei der Ratifizierung förmliche Erklärungen zu dieser Frage herausgegeben.

„Die Republik Estland interpretiert Artikel 12 des Übereinkommens dahingehend, dass dieser die Beschränkung der aktiven Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person nicht untersagt, wenn diese Notwendigkeit auf die Fähigkeit der Person, die eigenen Handlungen zu verstehen und zu lenken, zurückgeführt werden kann. Bei der Beschränkung der Rechte von Personen mit beschränkter aktiver Rechts- und Handlungsfähigkeit handelt die Republik Estland in Übereinstimmung mit ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften.“⁵³

„Die Republik Polen erklärt, dass sie Artikel 12 der Konvention dahingehend auslegen wird, dass eine Entmündigung bei Vorliegen der Umstände, die in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen sind und die entsprechend den dort vorgesehenen Verfahren erfolgt, als eine Maßnahme gemäß Artikel 12 Absatz 4 zulässig ist, wenn eine Person, die psychisch krank oder geistig behindert ist oder eine sonstige psychische Störung aufweist, nicht in der Lage ist, ihr Verhalten zu kontrollieren.“⁵⁴

Artikel 12 BRK bekräftigt und erweitert ferner den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, indem eine umfangreiche Darstellung der Rechts- und Handlungsfähigkeit im Kontext der Behinderung gegeben wird. Als der weitreichendste und wichtigste internationale Standard wird jedes Element dieses Artikels im Folgenden zusammen mit der anfänglichen Auslegung des BRK-Ausschusses und den Leitlinien zur Berichterstattung⁵⁵ des Ausschusses vorgestellt und, sofern von Belang, wird die Auslegung anderer Organe der UN-Charta dargelegt.

BRK

Artikel 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht

1. Die Vertragsstaaten bekräftigen, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, überall als Rechtssubjekt anerkannt zu werden.

Artikel 12 Absatz 1 BRK bekräftigt den wichtigen Grundsatz der Anerkennung vor dem Gesetz. Diese passive Anerkennung stellt die Identität vor dem Gesetz fest, umfasst aber nicht die Handlungsfähigkeit, die zur Ausübung der Rechtsfähigkeit erforderlich ist. Der BRK-Ausschuss unterstreicht in seinen Abschließenden Bemerkungen zu Peru die Bedeutung der Anerkennung, wobei die Bedenken darüber zum Ausdruck gebracht werden, dass „eine Reihe von Menschen mit Behinderungen, insbesondere diejenigen, die in ländlichen Gebieten oder Langzeiteinrichtungen leben, keine Personalausweise und manchmal keinen Namen haben“⁵⁶ und ruft den Vertragsstaat dringend dazu auf, „Programme ins Leben zu rufen, damit Menschen mit Behinderungen auch in ländlichen Gebieten und in Langzeiteinrichtungen ein Ausweis erteilt wird“.⁵⁷

BRK

Artikel 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht

2. Die Vertragsstaaten anerkennen, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen.

47 UN, Menschenrechtsausschuss (2009), Randnr. 45.

48 UN, Sonderberichterstatter für Folter (2008), Randnr. 50.

49 UN, Sonderberichterstatter für Folter (2013), S. 15.

50 *Ebenda*, Ziffer 66.

51 *Ebenda*.

52 UN, Sonderberichterstatter für Folter (2013), Randnr. 66.

53 UN, BRK-Ausschuss, Erklärungen, Estland.

54 UN, BRK-Ausschuss, Interpretative Erklärung bei Ratifizierung. Siehe auch eine ähnliche Erklärung aus Australien und Kanada.

55 UN, BRK-Ausschuss (2009).

56 UN, BRK-Ausschuss (2012a), Randnr. 23.

57 *Ebenda*.

Artikel 12 Absatz 2 BRK ergänzt Artikel 12 Absatz 1, indem denjenigen, die in Artikel 12 Absatz 1 als Rechteinhaber identifiziert werden, die Handlungsfähigkeit zuerkannt wird. Es werden in diesem Absatz auch der Aspekt der Nichtdiskriminierung, der in der gleichberechtigten Anerkennung vor dem Gesetz enthalten ist, sowie die Stellung der Nichtdiskriminierung und der Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen treffen zu können, als allgemeine Grundsätze des Übereinkommens hervorgehoben. Daher wird festgelegt, dass Staaten anerkennen müssen, dass „Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit genießen“. Die Leitlinien zur Berichterstattung enthalten einige weitere Hinweise zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Hinblick auf die gleichberechtigte Anerkennung. Darin werden sie aufgefordert, zu berichten, ob „die Rechtsvorschriften die vollumfängliche Rechts- und Handlungsfähigkeit auf der Grundlage einer Behinderung einschränken“. Das OHCHR ist bei der Auslegung der Nichtdiskriminierung aufgrund von Behinderung gemäß Artikel 12 noch expliziter. Das OHCHR führt aus, dass „die gegenwärtig geltenden Rechtsvorschriften in zahlreichen Staaten die Entmündigung oder die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen aufgrund ihrer geistigen, psychischen oder Sinnesbeeinträchtigungen und die Ernennung eines Vormunds zulassen, der in ihrem Namen Handlungen vornimmt“, und vertritt dabei folgende Auffassung:

„Ungeachtet der Tatsache, ob das Bestehen einer Behinderung ein mittelbarer oder unmittelbarer Grund für die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit ist, stehen Bestimmungen dieser Art im Widerspruch zur Anerkennung der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen, die in Artikel 12 Absatz 2 verankert ist.“⁵⁸

Artikel 12 Absatz 2 spielt auch eine wichtige Rolle bei der Ausdehnung der Rechts- und Handlungsfähigkeit auf „alle Lebensbereiche“. Dies spricht für den horizontalen Charakter von Artikel 12 und dessen „instrumentellen Wert bei der Erzielung zahlreicher anderer Rechte⁵⁹“, einschließlich: Artikel 4 Absatz 3 zur Entscheidung darüber, ob und wie Menschen mit Behinderungen an der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten, die Menschen mit Behinderungen betreffen, beteiligt werden; Artikel 13 bezüglich des Zugangs zur Justiz und außergerichtlichen Mechanismen; Artikel 14 zum Recht auf Freiheit und Sicherheit; Artikel 19 zu Entscheidungen darüber, wo und mit wem der Betroffene lebt; Artikel 23 zu Entscheidungen über Familie und Beziehungen; Artikel 24 zur Bildung; Artikel 25 zu gesundheitlichen Entscheidungen;

Artikel 27 zu Entscheidungen über die Beschäftigung; Artikel 29 zu Entscheidungen über die Teilnahme an Wahlen und an Organisationen und politischen Parteien⁶⁰ und Artikel 33 zu Entscheidungen über die Teilnahme an der Überwachung der Umsetzung der BRK.

Der BRK-Ausschuss stellt fest, dass Artikel 12 innerhalb der Konvention von entscheidender Bedeutung ist, da er auch bei der Auslegung anderer Artikel auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit verweist. In den Abschließenden Bemerkungen zu Spanien bringt der Ausschuss beispielsweise Bedenken darüber zum Ausdruck, dass „Menschen mit Behinderungen, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit nicht anerkannt wird, Gegenstand von Sterilisierungsmaßnahmen ohne deren freie und auf Kenntnis der Sachlage beruhende Zustimmung sein können“ (Artikel 17) und dass „das Wahlrecht von Personen mit geistigen oder psychosozialen Behinderungen beschränkt sein kann, wenn dem Betroffenen die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde“⁶¹ (Artikel 29). In den Abschließenden Bemerkungen zu Argentinien bestätigte der Ausschuss dagegen die Relevanz des Rechts auf Rechts- und Handlungsfähigkeit, indem Bedenken darüber zum Ausdruck gebracht werden, dass „einigen Menschen mit Behinderungen, insbesondere Menschen, die für „geistesgestört“ erklärt wurden oder denen es an „Rechtsfähigkeit“ mangelt, das Recht, eine Familie zu gründen, vorenthalten wird“ (Artikel 23) und dass „Beschränkungen bezüglich der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit bestehen, die Menschen mit Behinderungen das Recht vorenthalten, Entscheidungen über ihre eigene [medizinische] Behandlung zu treffen“ (Artikel 25).⁶²

Ganz allgemein wird diese Frage auch in den Abschließenden Bemerkungen zu Ungarn angesprochen, in denen empfohlen wird, dass Ungarn „das derzeitige Revisionsverfahren des bürgerlichen Gesetzbuchs und damit verbundener Gesetze effektiv nutzt, um umgehend Schritte zur Änderung der Vormundschaftsbestimmungen zu ergreifen und von einer stellvertretenden Entscheidungsfindung zu einer unterstützten Entscheidungsfindung überzugehen, die die Autonomie, den Willen und die Präferenzen des Betroffenen achtet und mit Artikel 12 des Übereinkommens voll vereinbar ist, einschließlich der Achtung des Rechts des Betroffenen, selbst eine auf Kenntnis der Sachlage basierende Zustimmung zur medizinischen Behandlung zu erteilen, des Rechts auf Zugang zur Justiz, des Wahlrechts, des Rechts zur Eheschließung, auf Beschäftigung und auf Wahl des Wohnortes“.⁶³

58 UN, Generalversammlung Menschenrechtsrat (2009), Randnr. 45.

59 *Ebenda*, Randnr. 43.

60 FRA (2010).

61 UN, BRK-Ausschuss (2011a), Randnummern 37 und 47.

62 UN, BRK-Ausschuss (2012b), Randnummern 35 und 39.

63 UN, BRK-Ausschuss (2012c), Randnr. 26.

BRK**Artikel 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht**

3. Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen.

Artikel 12 Absatz 3 stellt eine weitere Ausdehnung der bestehenden Konzepte der gleichen Anerkennung vor dem Recht dar, indem die Staaten verpflichtet werden, Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen. Es wird dadurch unterstrichen, dass nicht automatisch Bedarf an einer derartigen Unterstützung besteht, sondern sie „gegebenenfalls“ zur Erleichterung der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit benötigt wird. So empfahl beispielsweise der Ausschuss in China die Einrichtung eines Systems der unterstützten Entscheidungsfindung sowie „Anpassungen und Zugang zu Unterstützung, sofern erforderlich, bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit“.⁶⁴ Dies spiegelt die allgemeinen Grundsätze der Achtung der „individuellen Autonomie, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen sowie der Unabhängigkeit der Person“ gemäß Artikel 3 BRK wider.

Der BRK-Ausschuss hat unterstrichen, wie wichtig es ist, dass Menschen mit Behinderungen der Zugang zu Unterstützung gewährt wird, die diese gegebenenfalls benötigen, um Entscheidungen zu treffen. In allen bislang herausgegebenen Abschließenden Bemerkungen hat der Ausschuss auch dazu aufgerufen, die stellvertretende Entscheidungsfindung durch die unterstützte Entscheidungsfindung zu ersetzen. Der BRK-Ausschuss empfiehlt ferner, dass Vertragsstaaten „auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene für alle beteiligten Akteure, einschließlich Beamten, Richtern und Sozialarbeitern, Schulungen zur Anerkennung der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen und zu den Mechanismen der unterstützten Entscheidungsfindung in Absprache und in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und den sie vertretenden Organisationen durchführen.“⁶⁵

Ferner unterstreicht der BRK-Ausschuss die Bedeutung der Ausbildung von Personen, die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung gewähren.⁶⁶ Ausgehend von der allgemeinen Verpflichtung der Vertragsstaaten, die

64 UN, BRK-Ausschuss (2012d), Randnr. 22.

65 UN, BRK-Ausschuss (2012c), Randnr. 26.

66 Der Bedarf an Schulung für Fachkräfte und anderem mit Menschen mit Behinderungen arbeitendem Personal ist in den Allgemeinen Verpflichtungen der BRK in Art. 4 Absatz 1 Buchstabe i enthalten.

„Schulung von Fachkräften und anderem mit Menschen mit Behinderungen arbeitendem Personal auf dem Gebiet der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu fördern, damit die aufgrund dieser Rechte garantierten Hilfen und Dienste besser geleistet werden können“, wird empfohlen, dass „alle betroffenen öffentlichen Bediensteten und andere Interessensvertreter im Hinblick auf diese Frage geschult werden.“⁶⁷

BRK**Artikel 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht**

4. Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass bei allen die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betreffenden Maßnahmen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen geeignete und wirksame Sicherungen vorgesehen werden, um Missbräuche zu verhindern. Diese Sicherungen müssen gewährleisten, dass bei den Maßnahmen zur Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt, dass die Maßnahmen verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten sind, dass sie von möglichst kurzer Dauer sind und dass sie einer regelmäßigen Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle unterliegen. Die Sicherungen müssen im Hinblick auf das Ausmaß, in dem diese Maßnahmen die Rechte und Interessen der Person berühren, verhältnismäßig sein.

Die in Artikel 12 Absatz 3 enthaltenen Verpflichtungen müssen in Verbindung mit Artikel 12 Absatz 4 ausgelegt werden, der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, „geeignete und wirksame Sicherungen“ vorzusehen, um Missbrauch bei Maßnahmen im Zusammenhang mit der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu vermeiden. Diese Bestimmung ist außerdem eng verbunden mit Artikel 16 BRK zur Freiheit vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch.

Dieser Absatz erweitert die Bestimmungen bezüglich der Frage, was erforderlich ist, um diese „geeigneten und wirksamen Sicherungen“ vorzusehen. Es wird darin erklärt, dass bei den Maßnahmen betreffend die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit die Rechte, der „Wille und die Präferenzen der betreffenden Person“ geachtet werden und „es nicht zu Interessenkonflikten und missbräuchlicher Einflussnahme kommt“. Die Maßnahmen müssen ferner verhältnismäßig und auf die Umstände der Person zugeschnitten und von

67 UN, BRK-Ausschuss (2011b), Randnr. 23; und (2011a), Randnr. 33.

möglichst kurzer Dauer sein sowie einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen. Je stärker eine Maßnahme die Rechte und Interessen beeinflusst, desto strenger sind die erforderlichen Sicherungen.

Der BRK-Ausschuss ist bislang sehr wenig darauf eingegangen, welche Form diese Sicherungen annehmen sollen, und hat sich in den Erklärungen darauf beschränkt, seine Bedenken über den „Mangel an Rechtsmitteln und Sicherungen, wie einer unabhängigen Überprüfung und dem Widerspruchsrecht, die bestehen, um [Vormundschafts-] Entscheidungen [in Peru] anzufechten“⁶⁸ zum Ausdruck zu bringen. Des Weiteren forderte der Ausschuss, Bericht über die „Sicherungen bezüglich des Missbrauchs der Modelle der unterstützten Entscheidungsfindung“⁶⁹ zu erstatten.

Eine Reihe von Organen der UN-Charta ist auf die Bedeutung der Sicherungen eingegangen. Das OHCHR unterstreicht die Bedeutung der Maßnahmen zur Vereinfachung der „alternativen und unterstützten“ Kommunikation, wodurch Menschen mit Behinderungen dazu befähigt werden, ihren Willen und ihre Präferenzen zum Ausdruck zu bringen, sowie der „Einrichtung von Vorschriften zur Klärung der rechtlichen Verantwortlichkeiten von unterstützenden Personen und deren Haftung“.⁷⁰

Artikel 12 Absatz 4 BRK ist weiterhin Gegenstand einer intensiven Debatte und Prüfung in Bezug auf die Frage, ob darin auf die stellvertretende oder die unterstützte Entscheidungsfindung Bezug genommen wird und ob diese Bestimmung die stellvertretende Entscheidungsfindung folglich gestattet oder ob darin durchweg die Anwendung von unterstützten Entscheidungsfindungsmethoden gefordert wird. Verschiedene Vertragsstaaten haben zum Ausdruck gebracht, dass sie den Wortlaut dahingehend interpretieren, dass die Bestimmung eine stellvertretende Entscheidungsfindung zulässt, sofern entsprechende Umstände vorliegen, wobei Sicherungen vorzusehen sind, wie in den bereits in diesem Abschnitt zitierten Erklärungen erläutert.

In den Abschließenden Bemerkungen zu Ungarn und Spanien sowie zu Argentinien, China, Peru und Tunesien empfahl der BRK-Ausschuss dagegen das „Ersetzen“⁷¹ der stellvertretenden Entscheidungsfindung durch die unterstützte Entscheidungsfindung und die „sofortige Überprüfung aller bestehenden Rechtsvorschriften, die auf einem Modell der stellvertretenden

Entscheidungsfindung basieren und Menschen mit Behinderungen ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit berauben“.⁷² In den Leitlinien zur Berichterstattung wird ferner gefordert, dass die Vertragsstaaten Informationen über das „Bestehen von Sicherungen vor Missbrauch der Modelle zur unterstützten Entscheidungsfindung“ zur Verfügung stellen, ohne dass die stellvertretenden Entscheidungsfindungsmaßnahmen erwähnt werden.⁷³ Ebenso wird in der UN-Anleitung für Parlamentarier zur Umsetzung der BRK in Bezug auf Artikel 12 Absatz 4 dazu aufgerufen, „Sicherungen einzuführen, die vor einem Missbrauch [...] der unterstützten Mechanismen schützen“.⁷⁴

Die Erklärungen bekräftigen die in Artikel 12 enthaltenen Sicherungen. Sie unterstützen den Ruf nach Abschaffung oder zumindest nach einer wesentlichen Änderung der nationalen Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit, die stellvertretende Entscheidungsfindungsmodelle zulassen und organisieren, und fordern deren Ersatz durch unterstützte Entscheidungsfindungsmaßnahmen, die die Autonomie, den Willen und die Präferenzen des Betroffenen achten.

BRK

Artikel 12 – Gleiche Anerkennung vor dem Recht

5. Vorbehaltlich dieses Artikels treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten und wirksamen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen das gleiche Recht wie andere haben, 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 Menschen mit Behinderungen nicht willkürlich ihr Eigentum entzogen wird.

Artikel 12 Absatz 5 ist auf das Recht von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet, ihre finanziellen Angelegenheiten selbst zu regeln und Zugang zu Finanzprodukten zu erhalten sowie Eigentum zu besitzen und zu erben, und fordert, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um die gleichberechtigte Wahrnehmung dieser Rechte sicherzustellen. Diese Bestimmungen sind eng mit Artikel 19 über die unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft und Artikel 27 zur Arbeit und Beschäftigung verbunden. Der BRK-Ausschuss ist in seinen Abschließenden Bemerkungen noch nicht spezifisch auf diese Aspekte von Artikel 12 eingegangen, obgleich die Richtlinien zur Berichterstattung fordern, dass die Staaten Informationen über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur Erfüllung der in

68 UN, BRK-Ausschuss (2012a), Randnr. 24.

69 UN, BRK-Ausschuss (2009), S. 9.

70 UN, Generalversammlung, Menschenrechtsrat (2009), Randnr. 45.

71 UN, BRK-Ausschuss (Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen) (2011b), Randnr. 8. 23; UN, BRK-Ausschuss (2012a), Randnr. 25; UN, BRK-Ausschuss (2011a), Randnr. 34; UN, BRK-Ausschuss (2012d), Randnr. 22.

72 UN, BRK-Ausschuss (2012b), Randnr. 20.

73 UN, BRK-Ausschuss (2009), S. 9.

74 UN, OHCHR (2007), S. 90.

Artikel 12 Absatz 5 vorgesehenen Verpflichtungen zur Verfügung stellen.⁷⁵

Da der BRK-Ausschuss noch nicht auf alle in Artikel 12 enthaltenen Elemente eingegangen ist, gibt es noch keine verbindliche Auslegung dieses Artikels. Um den Anwendungsbereich von Artikel 12 mit Sicherheit bestimmen zu können, wird es von entscheidender Bedeutung sein, zu sehen, wie der BRK-Ausschuss einzelne Mitteilungen ausgehend vom BRK-Fakultativprotokoll behandelt und wie die innerstaatliche Überwachung gemäß Artikel 33 BRK Fragen der Rechts- und Handlungsfähigkeit angehen wird.⁷⁶ Eine Allgemeine Bemerkung des BRK-Ausschusses zu Artikel 12 würde einen beachtlichen Einblick in die Schritte gewähren, die die Vertragsstaaten ergreifen müssen, um die Bestimmungen des Artikels in nationales Recht umzusetzen.

In Ermangelung einer solchen verbindlichen Auslegung sind die Vertragsstaaten - wie den Abschließenden Bemerkungen zu Argentinien, China, Peru, Spanien, Tunesien und Ungarn zu entnehmen ist - aufgerufen, die nationalen Rechtsvorschriften, die eine Vormundschaft zulassen, eingehend zu prüfen und Regelungen der stellvertretenden Entscheidungsfindung durch Bestimmungen zur unterstützten Entscheidungsfindung zu ersetzen. Obgleich dies eine Herausforderung darstellt, ist auf nationaler Ebene eine Entwicklung der Rechtsvorschriften im Gange (siehe Kapitel 2).

1.2. Standards des Europarates

Die Anpassung an die aus der BRK erwachsenden Verpflichtungen wird auch wesentliche Auswirkungen auf regionale Standards haben. In diesem Abschnitt wird auf die gegenwärtigen Rechtsstandards eingegangen, die vom Europarat ausgearbeitet wurden.

Der Aktionsplan des Europarates 2006-2015 sieht Folgendes vor: „Behinderte Menschen haben das Recht, überall als rechtsfähige Personen anerkannt zu werden“ und schreibt den Mitgliedstaaten vor, sicherzustellen, dass [...] wenn Unterstützung bei der Ausübung der Rechtsfähigkeit erforderlich ist, [...] diese rechtlich entsprechend abgesichert ist.“⁷⁷ Obgleich nicht spezifisch auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit eingegangen wird, ist dieser umfassende Aktionsplan zu erwähnen, denn er wurde verabschiedet, kurz bevor die BRK zur Unterzeichnung zur Verfügung stand. Er zielt darauf ab, einen „europäischen behindertenpo-

litischen Rahmen“ in Bezug auf „Menschenrechte, auf Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, umfassende Bürgerrechte und Teilhabe behinderter Menschen“ niederzulegen.⁷⁸ Der Ministerausschuss des Europarates hat Empfehlungen angenommen, die auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit ausgerichtet sind, und klare Grundsätze zum Rechtsschutz urteilsunfähiger Mündiger⁷⁹ und Vorkehrungen für eine zukünftige Rechtsunfähigkeit aufzeigen.⁸⁰ Weitere relevante Standards sind den Empfehlungen des Europarates zu Menschenrechten von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen oder im Übereinkommen des Europarates über Menschenrechte und Biomedizin (Oviedo-Übereinkommen) enthalten.⁸¹ Die Parlamentarische Versammlung des Europarates empfahl in ihrer Entschließung und Empfehlung mit dem Titel *Der Zugang zu Rechten für Menschen mit Behinderungen und ihre uneingeschränkte und aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben*, dass die Mitgliedstaaten garantieren, dass „Menschen mit Behinderungen ihre Rechtsfähigkeit in gleichem Maße wie andere Menschen wahren und ausüben“.⁸² Abschließend hat der Menschenrechtskommissar des Europarates Dokumente und Standpunkte zu dieser Frage herausgegeben.⁸³ Diese Standards des Europarates werden oft bei Urteilen des EGMR herangezogen.

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) enthält keine spezifische Bestimmung zur Anerkennung vor dem Gesetz. Dennoch hat der EGMR ein umfangreiches Fallrecht zu dieser Frage erarbeitet, insbesondere zur Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung. Insbesondere wurde Klage erhoben gemäß Artikel 5 Recht auf Freiheit und Sicherheit;⁸⁴ Artikel 6 Recht auf ein faires Verfahren;⁸⁵ Artikel 8 Recht

⁷⁸ *Ebenda*, Randnr. 1.1.2.

⁷⁹ Ministerkomitee des Europarates (1999).

⁸⁰ Ministerkomitee des Europarates (2009b).

⁸¹ Ministerkomitee des Europarates (2004); Ministerkomitee des Europarates (2009a). Siehe auch Europarat (1997).

⁸² Parlamentarische Versammlung des Europarates (2009), Randnr. 7.

⁸³ Siehe beispielsweise: Menschenrechtskommissar des Europarates (2012a) und Menschenrechtskommissar des Europarates (2012b).

⁸⁴ Siehe beispielsweise: EGMR, *Winterwerp gegen Niederlande*, Nr. 6301/73, 24. Oktober 1979; EGMR, *Van der Leer gegen Niederlande*, Nr. 11509/85, 21. Februar 1990; EGMR, *H.L. gegen Vereinigtes Königreich*, Nr. 45508/99, 5. Oktober 2004; EGMR, *Shtukurov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008; EGMR, *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 17. Januar 2012; EGMR, *D.D. gegen Litauen*, Nr. 13469/06, 14. Februar 2012 und EGMR, *Sykora gegen Tschechische Republik*, Nr. 23419/07, 22. November 2012. Siehe auch FRA (2012a), S. 16 ff.

⁸⁵ Beispielsweise: EGMR, *Winterwerp gegen Niederlande*, Nr. 6301/73, 24. Oktober 1979; EGMR, *H.F. gegen Slowakei*, Nr. 54797/00, 8. November 2005; EGMR, *X. und Y. gegen Kroatien*, Nr. 5193/09, 3. November 2011; EGMR, *Shtukurov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008 und EGMR, *D.D. gegen Litauen*, Nr. 13469/06, 14. Februar 2012.

⁷⁵ UN, BRK-Ausschuss (2009), S. 9.

⁷⁶ Siehe beispielsweise Österreich, Unabhängiger Monitoringausschuss (2012); Dänemark, Dänisches Institut für Menschenrechte (2012).

⁷⁷ Ministerkomitee des Europarates (2006), Aktionslinie Nr. 12: Rechtsschutz, Randnr. 3.12.

auf Achtung des Privat- und Familienlebens;⁸⁶ Artikel 12 Recht auf Eheschließung;⁸⁷ sowie gemäß Artikel 3 des ersten Protokolls der Konvention zum Recht auf Teilnahme an freien Wahlen.⁸⁸ In einer Reihe von Urteilen wird spezifisch auf die BRK verwiesen⁸⁹, was ein Ausdruck dafür ist, dass der EGMR die zunehmende Bedeutung anerkennt, „die internationale Instrumente zum rechtlichen Schutz von Personen mit Geistesstörungen“ der Selbstbestimmung beimessen.⁹⁰

1.2.1. Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Recht auf Freiheit

EMRK

Artikel 5 – Recht auf Freiheit und Sicherheit

1. Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden: [...]
 - e) rechtmäßige Freiheitsentziehung [...] bei psychisch Kranken [...];
4. Jede Person, die festgenommen oder der die Freiheit entzogen ist, hat das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist [...]

Das Fallrecht des EGMR gibt Aufschluss darüber, ob und unter welchen Umständen die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen beschränkt oder entzogen werden kann, was ihre Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen, in vielen Lebensbereichen einschränken kann, einschließlich der medizinischen Behandlung. Schlüsselurteile werden dazu beitragen,

den Ansatz des Gerichts zu erläutern, der sich zu einer Menschenrechtsbestimmung entwickelt.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e EMRK kann die Freiheit bei „psychisch Kranken“ eingeschränkt werden. Eine potenzielle Konsequenz der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit besteht darin, dass Menschen mit Behinderungen von einer unfreiwilligen Unterbringung oder unfreiwilligen Behandlung betroffen sein können. Der FRA-Bericht *Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*⁹¹ enthält eine detaillierte Analyse der Umstände, unter denen Menschen mit Behinderungen gegen ihren Willen untergebracht oder behandelt werden können, geht aber der Frage von Zwangsmaßnahmen im Kontext der Rechts- und Handlungsunfähigkeit nicht nach. Das Fallrecht des EGMR dokumentiert die Beziehung zwischen der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Ernennung eines Vormunds und der Entscheidung, eine Person unfreiwillig unterzubringen und/oder zu behandeln und die diesbezüglichen Konsequenzen.

Die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit findet oft vor oder zeitgleich mit einer Entscheidung über eine Unterbringung statt. Der Betroffene wird nicht befragt und die Entscheidung wird auf Ersuchen des Vormunds getroffen. Stimmt der Vormund einer solchen Entscheidung zu, dann handelt es sich rechtlich betrachtet um eine freiwillige Aufnahme, weshalb nicht dieselben rechtlichen Sicherungen vorgesehen sind, wie bei einer unfreiwilligen Unterbringung. Jüngste Rechtssachen des EGMR, wie in *Kędzior gegen Polen*,⁹² *Sýkora gegen Tschechische Republik*⁹³ oder *Mihailovs gegen Lettland*⁹⁴, veranschaulichen diesen Umstand. In diesen Rechtssachen wurden die Kläger ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit aufgrund von psychischen Gesundheitsproblemen beraubt und sie wurden in Heime oder psychiatrische Anstalten eingewiesen. Die Entmündigung beschränkte die Bewegungsfreiheit des Betroffenen. In der Rechtssache *Kędzior* war nur der Vormund befugt, einen Antrag auf Freigang zu stellen, während in der Rechtssache *Mihailovs*, als der Ehemann um Erlaubnis auf Entlassen aus der Anstalt ansuchte, der Vormund, in diesem Fall seine Ehefrau, zustimmen musste. Außerdem bestand die Rechtsgrundlage für die Aberkennung der Freiheit – was für die Bewertung einer solchen gemäß Artikel 5 EMRK noch wichtiger ist – in der Zustimmung des Vormunds zur Unterbringung oder in dessen diesbezüglichem Antrag. In der Rechtssache *Mihailovs* war die Zustimmung des Vormunds, der Ehefrau des Klägers, die auch um die Unterbringung ersucht

86 Siehe beispielsweise: EGMR, *Matter gegen Slowakei*, Nr. 31534/96, 5 Juli 1999; EGMR, *Berkova gegen Slowakei*, Nr. 67149/01, 24. März 2009; EGMR, *Shtukurov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008; EGMR, *Sýkora gegen Tschechische Republik*, Nr. 23419/07, 22. November 2012; und EGMR, *Lashin gegen Russland*, Nr. 33117/02, 22. Januar 2013.

87 Siehe: EGMR, *Lashin gegen Russland*, Nr. 33117/02, 22. Januar 2013. In diesem Fall vertrat der EGMR die Ansicht, dass die Beschwerde gemäß Artikel 12 unter die Verletzung gemäß Artikel 8 falle und beschloss, diese nicht zu prüfen (Randnr. 124).

88 Zum Beispiel EGMR, *Alajos Kiss gegen Ungarn*, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010. Näheres zum Wahlrecht im Kontext der Rechts- und Handlungsfähigkeit, siehe FRA (2010).

89 Siehe beispielsweise: EGMR, *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 22. Januar 2012, Randnr. 244; EGMR, *D.D. gegen Litauen*, Nr. 13469/06, 14. Februar 2012, Randnr. 84; EGMR, *Sýkora gegen Tschechische Republik*, Nr. 23419/07, 22. November 2012, Randnr. 41; und EGMR, *Lashin gegen Russland*, Nr. 33117/02, 22. Januar 2013.

90 EGMR, *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 22. Januar 2012, Randnr. 244.

91 FRA (2012a).

92 EGMR, *Kędzior gegen Polen*, Nr. 45026/07, 16. Oktober 2012.

93 EGMR, *Sýkora gegen Tschechische Republik*, Nr. 23419/07, 22. November 2012.

94 EGMR, *Mihailovs gegen Lettland*, Nr. 35939/10, 22. Januar 2013.

hatte, die einzige Bedingung für die Unterbringung von Herrn Mihailovs. Angesichts dieser Tatsache erkannte der EGMR die Rechtmäßigkeit der Unterbringung gemäß einzelstaatlichem Recht an, gelangte aber zu der Schlussfolgerung, dass der nationale Rechtsrahmen keine ausreichenden Sicherungen gewähre und folglich gegen Artikel 5 Absatz 1 EMRK verstoße.⁹⁵

Die fehlende Rechts- und Handlungsfähigkeit hat auch weitreichende Konsequenzen für Kläger, die eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Unterbringung gemäß Artikel 5 Absatz 4 EMRK fordern. In der Rechtssache *Kędzior* stellte der EGMR beispielsweise fest, dass das Gesetz keine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Unterbringung vorsieht, sofern diese als freiwillig gilt, und der Mangel an Rechts- und Handlungsfähigkeit führte dazu, dass der Betroffene keine Rechtsmittel gegen seine Unterbringung einleitete. Für den EGMR ist die Situation durch den „Mangel an einem effektiven Regulierungsrahmen“ gekennzeichnet, was einen Verstoß gegen Artikel 5 Absatz 4 darstellt.⁹⁶

1.2.2. Entscheidung über die Geschäftsunfähigkeit und Recht auf ein faires Verfahren

EMRK

Artikel 6 – Recht auf ein faires Verfahren

1. Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teils des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält - wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde [...].

Zahlreiche Rechtssachen des EGMR bezüglich der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und von Menschen mit geistiger Behinderung basieren auf dem Recht auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 6 EMRK. Das Gericht hat die Bedeutung der Wahrung von Artikel 6 durchweg hervorgehoben, nämlich unter Verweis auf das Urteil in der Rechtssache *Winterwerp gegen Niederlande*, dem Folgendes zu entnehmen ist: „Die in Art. 6 Abs. 1 niedergelegten Garantien müssen unabhängig davon, wie man den Entzug der Geschäftsfähigkeit eines psychisch Kranken rechtfertigt, eingehalten werden.“⁹⁷ In der jüngeren Vergangenheit hat das Gericht in der Rechtssache *X. und Y. gegen Kroatien* noch einmal bekräftigt, dass in „Fällen, an denen geistig kranke Personen beteiligt sind, die nationalen Gerichte einen gewissen Ermessensspielraum genießen sollten“, aber auch unterstrichen, dass „solche Maßnahmen das eigentliche Wesen des Rechts des Klägers auf ein faires Verfahren, wie in Artikel 6 der Konvention verankert, nicht beeinflussen dürfen.“⁹⁸

Der Ansatz des EGMR in Bezug auf das Recht auf ein faires Verfahren in Fällen der Rechtsunfähigkeit ist insbesondere auf vier Elemente ausgerichtet: das Recht der Person, angehört zu werden, die Rolle des Richters, Verfahrenssicherungen und das Recht auf Zugang zur Justiz. Der EGMR hat in zahlreichen Urteilen unterstrichen, dass die betroffene Person das Recht hat, persönlich – bzw. sofern erforderlich im Rahmen einer Form der Vertretung – in Verwaltungsverfahren, die zu einer Entscheidung über ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit führen, sowie während der Anhörung selbst angehört zu werden.⁹⁹ In der Rechtssache *Shtukatorov gegen Russland* stellte der EGMR beispielsweise fest, dass die Entscheidung des Richters bezüglich der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit des Klägers auf der Grundlage von schriftlichen Beweisen, ohne den Betroffenen gesehen oder angehört zu haben, „unangemessen [ist] und eine Verletzung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens“ darstellt, der in Artikel 6 Absatz 1 enthalten ist.¹⁰⁰ Ähnlich lautete die Begründung des Gerichts in der Rechtssache *Salontaji-Drobnjak gegen Serbien*: „Der Kläger wurde von der abschließenden Anhörung ausgeschlossen und war folglich nicht in der Lage, den Bericht der Experten persönlich anzufechten, in dem ein teilweiser Entzug seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit gefordert worden war.“¹⁰¹

95 Siehe: EGMR, *Sýkora gegen Tschechische Republik*, Nr. 23419/07, 22. November 2012, Randnr. 70; EGMR, *Kędzior gegen Polen*, Nr. 45026/07, 16. Oktober 2012, Randnr. 70 oder EGMR, *Mihailovs gegen Lettland*, Nr. 35939/10, 22. Januar 2013, Randnr. 151.

96 EGMR, *Kędzior gegen Polen*, Nr. 45026/07, 16. Oktober 2012, Randnr. 77 und 79. Siehe auch EGMR, *Sýkora gegen Tschechische Republik*, Nr. 23419/07, 22. November 2012, Randnr. 84.

97 EGMR, *Winterwerp gegen Niederlande*, Nr. 6307/73, 24. Oktober 1979, Randnr. 73.

98 EGMR, *X. und Y. gegen Kroatien*, Nr. 5193/09, 3. November 2011, Randnr. 79.

99 Siehe beispielsweise EGMR, *Winterwerp gegen Niederlande*, Nr. 6307/73, 24. Oktober 1979, Randnr. 60.

100 EGMR, *Shtukatorov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008, Randnr. 73.

101 EGMR, *Salontaji-Drobnjak gegen Serbien*, Nr. 36500/05, 13. Oktober 2009, Randnr. 127.

Der EGMR hat auch unterstrichen, dass die Ernennung eines Vormunds für sich genommen kein Grund dafür ist, dass der Betroffene nicht angehört werden kann:

„[...] die Tatsache, dass eine Person unter Vormundschaft gestellt wurde, da es ihr an der Fähigkeit mangelt, sich um die eigenen Geschäfte zu kümmern, bedeutet nicht, dass sie nicht in der Lage ist, zu ihrer Situation Stellung zu nehmen und folglich mit dem Vormund in Konflikt zu geraten. In solchen Fällen, wenn das Konfliktpotenzial wesentliche Auswirkungen auf die rechtliche Situation der Person hat [...], ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die betroffene Person Zugang zur Justiz und Gelegenheit hat, entweder persönlich oder - sofern erforderlich - im Rahmen einer Form der Vertretung angehört zu werden.“¹⁰²

Das Fallrecht umfasst außerdem Fälle, in denen Menschen beim Verfahren zur Entziehung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit durch Dritte vor Gericht vertreten wurden. In der Rechtssache *D.D. gegen Litauen* war der Klägerin die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen worden und es war ein Vormund ernannt worden. Der Anwalt des Vormunds vertrat dann die Klägerin im Gerichtsverfahren. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass Artikel 6 Absatz 1 verletzt worden sei, „aufgrund des Interessenkonfliktes zwischen der Klägerin und ihrem Vormund, da der Anwalt des Vormunds die Interessen der Klägerin nicht angemessen vertreten könne.“ Dies widersprach „den Interessen eines fairen Verfahrens“, die „es erforderlich machen, dass der Klägerin ein eigener Anwalt gewährt wird.“¹⁰³

Der EGMR hat auch die Rolle des Richters bei Entmündigungsverfahren hervorgehoben. In der Rechtssache *X. und Y. gegen Kroatien* stellte das Gericht Folgendes fest:

„[...] es ist der Richter und nicht ein Arzt, selbst wenn dieser Psychiater ist, der alle relevanten Fakten bezüglich der gegenständlichen Person und deren persönliche Umstände bewertet. Es ist die Rolle des Richters, der das Verfahren leitet, zu entscheiden, ob eine derart extreme Maßnahme erforderlich ist oder ob eine weniger einschneidende Maßnahme ausreichend wäre. Steht ein derart wichtiges Interesse für das Privatleben einer Person auf dem Spiel, muss ein Richter alle relevanten Faktoren sorgfältig abwägen, um die Verhältnismäßigkeit der zu ergreifenden Maßnahme zu bewerten.“¹⁰⁴

Der Richter muss insbesondere prüfen, dass die Schlussfolgerungen des Psychiaters, der das Fachgutachten zur Entscheidungsfähigkeit verfasst, nicht willkürlich sind und zusätzlich zum Arzt auch Zeugen befragen. Wichtiger noch, es obliegt „dem Richter Schlussfolgerungen

über die Frage des Entzugs der Rechts- und Handlungsfähigkeit [einer Person] zu treffen.“¹⁰⁵

Die Notwendigkeit, die Gefahr der Willkür auszuschließen, macht es erforderlich, strengere Verfahrenssicherungen im Verfahren zum Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit vorzusehen. Der EGMR prüfte drei dieser Sicherungen: das Fachgutachten zur Entscheidungsfähigkeit, die Dauer der Anhörung und wie der Kläger über das Verfahren unterrichtet wurde. Die Beurteilung der Entscheidungsfähigkeit einer Person vor Gericht basiert auf einer medizinischen Untersuchung ihrer besonderen Umstände. Dies wirft Verfahrensfragen in Bezug auf die Angemessenheit und die Beurteilung der Beweismittel auf. In der Rechtssache *H.F. gegen Slowakei*¹⁰⁶ stellte der EGMR eine Verletzung von Artikel 6 fest, da die Klägerin bei der ersten Anhörung nicht vertreten wurde und der Bericht des Psychiaters, auf dessen Grundlage ihr die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde, nicht als von „neuem Datum“ im Sinn der Empfehlung R(99)4 betrachtet werden konnte.¹⁰⁷ Der EGMR stellte fest, dass die nationalen Gerichte nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen waren und sie keine hinreichenden Beweise eingeholt hatten, die es ihnen erlaubt hätten, die Entscheidungsfähigkeit der Klägerin zu bewerten und die daraus resultierenden Ungerechtigkeiten abzuwenden.¹⁰⁸

In verschiedenen Rechtssachen wurde auch auf die Bedeutung eines ausreichenden Zeitrahmens zur Durchführung der medizinischen Bewertung sowie zur Anhörung und Prüfung der Beweise durch den EGMR hingewiesen. Im Urteil in der Rechtssache *X. und Y. gegen Kroatien* stellte der EGMR fest, dass der Psychiater X. lediglich 20 Minuten lang gesehen hatte und dies zu einem Zeitpunkt, zu dem sie „müde war und unter dem Einfluss von Medikamenten stand“.¹⁰⁹ In der Rechtssache *Shtukurov* führte der EGMR aus, dass „es ihn besonders gewundert hat, dass nur eine Anhörung in der Hauptsache des Falls der Klägerin stattgefunden hat, die zehn Minuten dauerte“, was bedeutete, dass der Richter keinen direkten Kontakt mit der betroffenen Person hatte.

In der Rechtssache *X. und Y. gegen Kroatien*¹¹⁰ beruhte die Feststellung der Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 teilweise auf der Einschätzung des Gerichtshofs, dass die Kläger mehr Informationen benötigten, um voll über

¹⁰² EGMR, *D.D. gegen Litauen*, Nr. 13469/06, 14. Februar 2012, Randnr. 118.

¹⁰³ *Ebenda*; Randnr. 124.

¹⁰⁴ EGMR, *X. und Y. gegen Kroatien*, Nr. 5193/09, 3. November 2011, Randnr. 85.

¹⁰⁵ *Ebenda*, Randnr. 86.

¹⁰⁶ EGMR, *H.F. gegen Slowakei*, Nr. 54797/00, 8. November 2005.

¹⁰⁷ Ministerkomitee des Europarates (1999), Grundsatz 12 Absatz 2. Siehe in Abschnitt 1.2.3 weitere Einzelheiten zu den in der Empfehlung enthaltenen Grundsätzen.

¹⁰⁸ EGMR, *H.F. gegen Slowakei*, Nr. 54797/00, 8. November 2005, Randnr. 44.

¹⁰⁹ EGMR, *X. und Y. gegen Kroatien*, Nr. 5193/09, 3. November 2011, Randnr. 87.

¹¹⁰ *Ebenda*.

das Verfahren informiert zu sein. Obgleich X. ihre Tochter Y. bevollmächtigt hatte, sie im Verfahren zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu vertreten, hatten die Behörden Y. weder von der Gerichtsanhörung noch von der Entscheidung des Entzugs der Rechts- und Handlungsfähigkeit von X. unterrichtet. Dadurch, dass X. die Entscheidung nicht mitgeteilt wurde, hatte das Gericht ihr die Möglichkeit genommen, Rechtsmittel einzulegen und folglich ihre Entscheidungsfähigkeit zurückzuerlangen.

Das dritte Element des Ansatzes des EGMR im Hinblick auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit gemäß Artikel 6 betrifft den Zugang zur Justiz, um den Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit anfechten zu können. Obgleich ausgeführt wurde, dass „das Recht auf Zugang zu einem Gericht nicht absolut ist“, sondern Gegenstand von Einschränkungen sein kann, wies der EGMR darauf hin, dass „die angewandten Einschränkungen den Zugang der Person zur Justiz nicht derart beschränken oder begrenzen dürfen, dass das eigentliche Wesen dieses Rechts beeinträchtigt wird“ und dass „eine Einschränkung nicht mit Artikel 6 Absatz 1 vereinbar ist, sofern sie nicht ein legitimes Ziel verfolgt und sofern keine angemessene Beziehung der Verhältnismäßigkeit zwischen den eingesetzten Mitteln und dem verfolgten Ziel erreicht wird.“¹¹¹

Der EGMR führte diesen allgemeinen Grundsatz in einer Reihe von Fällen weiter aus. In der Rechtssache *Shtukaturov gegen Russland* stellte das Gericht fest, dass die „volle Entmündigung für einen unbestimmten Zeitraum beantragt worden war und - wie die Rechtssache des Klägers beweist - nur vom Vormund angefochten werden konnte, der alle Versuche der Aussetzung der Maßnahme zurückwies [...]“.¹¹² In der Rechtssache *Salontaji-Drobnjak gegen Serbien* hatten sowohl der Kläger als auch der Vormund Klagen bezüglich der Wiederherstellung der Rechts- und Handlungsfähigkeit eingereicht, die nationalen Behörden hatten es jedoch vier Jahre lang versäumt, diese zu prüfen. Das nationale Recht sah außerdem keine Bestimmungen bezüglich einer regelmäßigen gerichtlichen Überprüfung und Neubewertung des Zustands der Person vor. Diese Hindernisse veranlassten das Gericht dazu, festzustellen, dass „das eigentliche Wesen des Rechts des Antragsstellers auf Zugang zur Justiz beeinträchtigt“ und Artikel 6 Absatz 1 dadurch verletzt wurde.¹¹³ Der Gerichtshof bekräftigte die Bedeutung regelmäßiger Überprüfungen von Entmündigungsentscheidungen im Urteil in der Rechtssache *Matter gegen Slowakei* und empfahl, dass die „innerstaatlichen Behörden

nach Verstreichen eines bestimmten Zeitraums feststellen, ob eine Maßnahme weiterhin gerechtfertigt ist“; er erklärte, dass „eine solche erneute Überprüfung insbesondere dann gerechtfertigt ist, wenn die betroffene Person dies beantragt“.¹¹⁴

In einer sehr wichtigen Rechtssache, *Stanev gegen Bulgarien*, erläuterte der EGMR in seinem Urteil seinen Ansatz zur Wiederherstellung der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Der Kläger, dem die Rechts- und Handlungsfähigkeit teilweise entzogen worden war, beklagte, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften ihm keine direkte Klagemöglichkeit einräumten, um seine Rechts- und Handlungsfähigkeit zurückzuerlangen. Bei der Bewertung seiner Klage vertrat das Gericht folgende Ansicht:

*[...] Andererseits ist das Recht auf Überprüfung einer Entmündigungserklärung für die betreffende Person besonders bedeutsam, da es ein Verfahren in Gang setzt, das für die Ausübung der von der Entmündigungserklärung betroffenen Rechte und Freiheiten – nicht zuletzt im Hinblick auf Einschränkungen der persönlichen Freiheit – entscheidend ist. Es handelt sich dabei um ein grundlegendes Verfahrensrecht zum Schutz von teilweise geschäftsunfähigen Personen.*¹¹⁵

Der EGMR führte weiter aus, dass „Art. 6 EMRK derart zu interpretieren [ist], dass er grundsätzlich jeder für teilweise geschäftsunfähig erklärten Person [...] direkten Zugang zu einem Gericht zwecks Beantragung der Wiederherstellung ihrer Geschäftsfähigkeit gewährt.“¹¹⁶

Der EGMR verwies auch auf die zunehmende Bedeutung, „die internationale Instrumente zum rechtlichen Schutz von Personen mit Geistesstörungen“ der Selbstbestimmung beimessen.¹¹⁷ Ferner merkte er Folgendes an: „Es besteht somit ein Trend in Europa, geschäftsunfähigen Personen direkten Zugang zu den Gerichten zwecks Beantragung der Wiederherstellung ihrer Geschäftsfähigkeit zu gewähren“.¹¹⁸

¹¹¹ EGMR, *Salontaji-Drobnjak gegen Serbien*, Nr. 36500/05, 13. Oktober 2009, Randnr. 133.

¹¹² EGMR, *Shtukaturov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008, Randnr. 90.

¹¹³ EGMR, *Salontaji-Drobnjak gegen Serbien*, Nr. 36500/05, 13. Oktober 2009, Randnr. 134.

¹¹⁴ EGMR, *Matter gegen Slowakei*, Nr. 31534/96, 5. Juli 1999, Randnr. 68.

¹¹⁵ EGMR, *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 17. Januar 2012, Randnr. 241. Siehe auch: EGMR, *Kędziór gegen Polen*, Nr. 45026/07, 16. Oktober 2012, Randnr. 89.

¹¹⁶ EGMR, *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 17. Januar 2012, Randnr. 245.

¹¹⁷ *Ebenda*, Randnr. 244.

¹¹⁸ *Ebenda*, Randnr. 243.

1.2.3. Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Recht auf Privatleben

EMRK

Artikel 8 – Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.
2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Ogleich in der EMRK keine explizite Bestimmung bezüglich der Rechts- und Handlungsfähigkeit vorgesehen ist, hat der EGMR die Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit als „Eingriff“ in das in Artikel 8 verankerte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens anerkannt. Dies spiegelt die Auslegung des Gerichtshofs wider, wonach Artikel 8 sicherstellt, dass einem Individuum eine Sphäre gesichert wird, „in der es die Entwicklung und Erfüllung seiner Persönlichkeit anstreben kann“.¹¹⁹

In der Rechtssache *Berková gegen Slowakei* war der Klägerin, die ein psychisches Gesundheitsproblem hatte, die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen worden und sie war unter Vormundschaft gestellt worden. Die nationalen Gerichte hatten ihr die Wiederherstellung ihrer vollen Rechts- und Handlungsfähigkeit verweigert und von ihr verlangt, dass sie drei Jahre warte, bevor sie einen erneuten Antrag auf Wiederherstellung stellen dürfe. Der Gerichtshof entschied, dass die Entscheidung der Verweigerung der Wiederherstellung ihrer vollen Rechts- und Handlungsfähigkeit einen „schwerwiegenden Eingriff in das Recht der Klägerin auf Achtung ihres Privatlebens darstellt“.¹²⁰ Es gelangte zur gleichen Schlussfolgerung wie in der Rechtssache *Shtukurov gegen Russland*, wonach die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit des Klägers einen „sehr schwerwiegenden Eingriff in das Privatleben des Klägers dar-

stellte“ und dieser „aufgrund seiner Entmündigung in fast allen Lebensbereichen ganz von seinem amtlichen Vormund abhängig gemacht wurde“.¹²¹

Nachdem festgestellt wurde, dass ein Eingriff in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens aufgrund der eingeschränkten Rechts- und Handlungsfähigkeit vorlag, stellte sich die Frage, ob ein solcher Eingriff durch eine der in Artikel 8 Absatz 2 vorgesehenen Bestimmungen gerechtfertigt ist. Darin spiegelt sich die Haltung des EGMR wider, wonach „Beschränkungen der Rechte von Menschen, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde, selbst wenn sie in der Sphäre des Privat- und Familienlebens auftreten, nicht grundsätzlich im Widerspruch zu den Anforderungen gemäß Artikel 8 stehen.“¹²²

Der EGMR prüfte eine Reihe der in Artikel 8 Absatz 2 enthaltenen Bestimmungen darauf, ob sie unter bestimmten Umständen die Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit zulassen. In der Rechtssache *Berková* stellte der Gerichtshof beispielsweise fest, dass die nationalen Gerichte dadurch, dass sie es der Klägerin für drei Jahre verboten, einen erneuten Antrag auf Wiederherstellung der vollen Rechts- und Handlungsfähigkeit zu stellen, „das legitime Ziel in der Bedeutung von Artikel 8 Absatz 2 verfolgen, die Rechte der Klägerin, die an einer Geisteskrankheit litt, sowie die Rechte anderer zu schützen.“¹²³ Der Gerichtshof vertrat jedoch nicht die Ansicht, dass der Eingriff in das Privatleben der Klägerin „in einer demokratischen Gesellschaft“ erforderlich ist, und stellte deshalb eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privatlebens fest.¹²⁴

In der Grundsatzentscheidung in der Rechtssache *Shtukurov gegen Russland* stellt der EGMR fest, dass weder eine geistige Behinderung noch ein psychisches Gesundheitsproblem allein ein Grund für die Entmündigung sind: „Das Bestehen einer psychischen Störung, auch einer ernsthaften, kann nicht der einzige Grund sein, mit dem die völlige Entmündigung gerechtfertigt wird.“¹²⁵ Der EGMR ging auch auf den Schwellenwert ein, der erfüllt werden muss, damit die vollständige Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit mit den in Artikel 8 verankerten Rechten vereinbar ist. Der EGMR führt aus, dass „analog zu den Rechtssachen bezüglich der Aberkennung einer Freiheit, zur Rechtfertigung einer völligen Entmündigung die psychische Störung so

119 Europäische Kommission für Menschenrechte (1981), *Brüggemann und Scheuten gegen Deutschland*, Nr. 6959/75, 12. Juli 1977, Beschlüsse und Berichte 10, S. 115, Randnr. 55. Siehe auch: EGMR, *Shtukurov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008, Randnr. 83 und EGMR, *Sýkora gegen Tschechische Republik*, Nr. 23419/07, 22. November 2012, Randnr. 101.

120 EGMR, *Berková gegen Slowakei*, Nr. 67149/01, 24. März 2009, Randnr. 175.

121 EGMR, *Shtukurov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008, Randnr. 90.

122 EGMR, *Kruskovic gegen Kroatien*, Nr. 46185/08, 21. Juni 2011, Randnr. 30.

123 EGMR, *Berková gegen Slowakei*, Nr. 67149/01, 24. März 2009, Randnr. 172.

124 *Ebenda*, Randnr. 175.

125 EGMR, *Shtukurov gegen Russland*, Nr. 44009/05, 27. März 2008, Randnr. 94.

sein muss, dass sie „ihrer Art oder ihrem Ausmaß nach“ eine solche Maßnahme erfordert.“¹²⁶

Ausgehend von dieser Unterscheidung hinsichtlich des Grads der Einschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit äußerte sich der Gerichtshof zur Notwendigkeit, dass Maßnahmen, die die Rechts- und Handlungsfähigkeit beschränken, unter Berücksichtigung der in Artikel 8 Absatz 2 beschriebenen „legitimen Ziele“ verhältnismäßig sein müssen. Es wurde festgestellt, dass das russische bürgerliche Gesetzbuch zwar eine Unterscheidung zwischen der vollen Entscheidungsfähigkeit und der vollen Entscheidungsunfähigkeit treffe, es aber „keine Grenzsituationen vorsieht, abgesehen von Drogen- und Alkoholabhängigen.“ Unter Bezugnahme auf die in der Empfehlung R(99)4 des Ministerkomitees enthaltenen Grundsätze, die die Notwendigkeit der Verhältnismäßigkeit und die höchstmögliche Bewahrung der Entscheidungsfähigkeit vorsehen, gelangte das Gericht zu der Schlussfolgerung, dass eine einfache Unterscheidung zwischen der vollen und keiner Rechts- und Handlungsfähigkeit keine maßgeschneiderte Antwort darstellt, wie dies dagegen in der Empfehlung angestrebt wird.¹²⁷ Der Gerichtshof gelangte weiter zu dem Schluss, dass „folglich unter diesen Umständen die Rechte des Klägers gemäß Artikel 8 stärker eingeschränkt wurden als erforderlich“¹²⁸ und dass „der Eingriff in das Privatleben des Klägers unverhältnismäßig war im Vergleich zu dem legitimen Ziel, das verfolgt wurde“,¹²⁹ weshalb eine Verletzung von Artikel 8 vorlag.

Das Fallrecht des EGMR geht auch auf das Gleichgewicht zwischen den Rechten des Einzelnen und dem weitergehenden öffentlichen Interesse ein. In der Rechtssache *Kruskovic gegen Kroatien* hatte das Standesamt aufgrund der beschränkten Rechts- und Handlungsfähigkeit eine Nichtigkeitsklage bezüglich des Antrags des Klägers gestellt, als Vater registriert zu werden. Der Gerichtshof stellte eine Verletzung von Artikel 8 fest und führte Folgendes aus:

„[...] Es wurde kein Gleichgewicht erzielt zwischen dem öffentlichen Interesse, Personen, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde, davor zu schützen, Erklärungen abzugeben, die ihnen selbst oder anderen zum Nachteil gereichen, und dem Interesse des Klägers, seine Vaterschaft in Bezug auf K. rechtlich anerkennen zu lassen.“¹³⁰

Zusätzlich zur Prüfung, ob Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit gemäß Artikel 8 Absatz 2 gerechtfertigt sind, ist der Ansatz des EGMR auf die Zeit ausgerichtet, die die betreffenden nationalen

Behörden brauchen, um Entscheidungen bezüglich der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person zu treffen. In der Rechtssache *Kruskovic* stellt das Gericht fest, dass die „betreffenden nationalen Behörden das Gerichtsverfahren zur Feststellung der Vaterschaft des Klägers erst mehr als zweieinhalb Jahre nach dem Antrag des Klägers einleiteten, weshalb sie es zuließen, dass eine Situation entstand, in welcher die Behauptung des Klägers und der Mutter des Kindes, dass der Kläger der biologische Vater von K. sei, ohne offensichtlichen Grund ignoriert wurde.“¹³¹ Dies führte dazu, dass der Kläger sich in einem „Rechtvakuum“ befand.¹³² Die Frage der Zeit wurde ganz spezifisch auch im Urteil in der Rechtssache *Berková* angesprochen. Der Gerichtshof stellte fest, dass auf nationaler Ebene Bedenken bestanden, dass der „Dreijahreszeitraum, in dem es einer Person untersagt war, einen erneuten Antrag auf Wiederherstellung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit zu stellen, übermäßig lang sei und schwerwiegende Auswirkungen auf die Menschenrechte der betroffenen Person haben könne“¹³³, und gelangte zu dem Schluss, dass die Verletzung von Artikel 8 in diesem Fall darauf zurückzuführen war, dass „es der Klägerin für einen Zeitraum von drei Jahren verboten war, einen erneuten Antrag auf Wiederherstellung ihrer vollen Rechts- und Handlungsfähigkeit zu stellen“.¹³⁴

1.2.4. Gemeinsame Sicherungen

Das Ministerkomitee des Europarates nahm am 23. Februar 1999 die Empfehlung R(99)4 an, die wesentliche Leitlinien für die Verfahren zur Rechts- und Handlungsfähigkeit und zur Vormundschaft enthält. Diese Empfehlung wurde einige Jahre vor Annahme der BRK herausgegeben und bestimmte folglich auch die in Artikel 12 BRK enthaltenen Standards. Obgleich sich die europäischen Standards ausgehend von der BRK noch weiterentwickeln werden, bleiben die in der Empfehlung R(99)4 enthaltenen Standards auf europäischer Ebene die ausführlichsten und der EGMR wird sie auch in Zukunft heranziehen. Die Empfehlung R(99)4 gilt für mündige Personen, „die infolge einer Beeinträchtigung oder einer Unzulänglichkeit ihrer persönlichen Fähigkeiten nicht in der Lage sind, in Bezug auf irgendeine oder sämtliche Fragen, die ihre Person oder ihr Vermögen betreffen, selbstständige Entscheidungen zu treffen, sie zu begreifen, auszudrücken oder danach zu handeln, und die infolgedessen ihre Interessen nicht schützen können“.¹³⁵ Sie enthält wichtige Grundsätze, wie die der Notwendigkeit und Subsidiarität, der Flexibilität und Verhältnismäßigkeit und sieht Sicherungen vor, die gewährleistet werden müssen, bevor eine Entscheidung

¹²⁶ *Ebenda*.

¹²⁷ *Ebenda*, Randnr. 95.

¹²⁸ *Ebenda*.

¹²⁹ *Ebenda*, Randnr. 96.

¹³⁰ EGMR, *Kruskovic gegen Kroatien*, Nr. 46185/08, 21. Juni 2011, Randnr. 42.

¹³¹ *Ebenda*, Randnr. 43.

¹³² *Ebenda*, Randnr. 40.

¹³³ EGMR, *Berková gegen Slowakei*, Nr. 67149/01, 24. März 2009, Randnr. 174.

¹³⁴ *Ebenda*, Randnr. 176.

¹³⁵ Ministerkomitee des Europarats (1999), Teil 1 Punkt 1.

über die Rechts- und Handlungsfähigkeit getroffen werden kann. Diese Grundsätze können gemeinsame Aktionen und Standards in den Mitgliedstaaten des Europarates fördern.

Ministerkomitee des Europarates Empfehlung R(99)4

Grundsatz 5 - Notwendigkeit und Subsidiarität

1. Es sollte keine Schutzmaßnahme hinsichtlich des nicht entscheidungsfähigen Erwachsenen getroffen werden, es sei denn, sie ist aufgrund der besonderen Umstände und der Bedürfnisse des Betroffenen erforderlich. Jedoch kann eine Schutzmaßnahme mit der freien und nach Aufklärung erteilten Einwilligung der betroffenen Person getroffen werden. [...]
2. Bei der Entscheidung über die Notwendigkeit einer Maßnahme ist jede weniger förmliche Regelung in Betracht zu ziehen und jede Unterstützung, die von Familienmitgliedern oder von jeder anderen Person erbracht werden kann, zu berücksichtigen.

Teil 2 der Empfehlung enthält 10 „Leitsätze“ bezüglich des Rechtsschutzes nicht entscheidungsfähiger Erwachsener. Darin werden wichtige Sicherungen und Überlegungen vorgesehen, die eingeführt werden sollten und die erfüllt sein müssen, bevor jemandem rechtmäßig seine Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen werden kann. Es ist darin beispielsweise vorgesehen, dass jede Maßnahme erforderlich, der Fähigkeit der Person angemessen und auf deren jeweiligen Umstände und Bedürfnisse zugeschnitten sowie ausreichend flexibel sein muss, um eine angemessene juristische Reaktion auf die unterschiedlichen Stufen der Entscheidungsfähigkeit sowie die verschiedenen Situationen zu ermöglichen.¹³⁶ Bei der Einrichtung einer Schutzmaßnahme sind die Interessen und das Wohl des Betroffenen vorrangig zu berücksichtigen sowie seine früheren und derzeitigen Wünsche und Gefühle, soweit möglich, „zu ermitteln, zu berücksichtigen und gebührend zu beachten“¹³⁷

Ministerkomitee des Europarates Empfehlung R(99)4

Grundsatz 6 - Verhältnismäßigkeit

1. Ist eine Schutzmaßnahme erforderlich, so muss sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem Grad der Entscheidungsfähigkeit der betroffenen Person stehen und den besonderen Umständen sowie den Bedürfnissen dieser Person angepasst sein.
2. Die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, Rechte und Freiheiten der betroffenen Person sollten durch die Schutzmaßnahme nur auf das Maß beschränkt werden, das erforderlich ist, damit der Zweck der Intervention bei dieser Person erfüllt ist.

Die Empfehlung führt folglich im Grundsatz 3 eine Bestimmung bezüglich der höchstmöglichen Bewahrung der Entscheidungsfähigkeit ein, wobei die Staaten aufgerufen werden, in ihren Rechtsvorschriften anzuerkennen, „dass unterschiedliche Stufen von Entscheidungsunfähigkeit bestehen können und die Entscheidungsunfähigkeit sich von Zeit zu Zeit verändern kann“. „Daher sollte eine Schutzmaßnahme nicht automatisch zu einer völligen Beschränkung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit führen. Gleichwohl sollte diese eingeschränkt werden können, wenn sie für den Schutz der betroffenen Person sich allem Anschein nach als erforderlich erweist“.¹³⁸ Auf diese Weise knüpft die Empfehlung R(99)4 eine Verbindung zwischen der Rechts- und Handlungsfähigkeit und dem darauf folgenden Verlust der Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen, und empfiehlt Folgendes: „Insbesondere sollte der betroffenen Person durch eine Schutzmaßnahme nicht automatisch das Wahlrecht, die Testierfähigkeit, das Recht auf Erteilung oder Verweigerung ihrer Zustimmung zu einer ihre Gesundheit betreffenden Intervention oder das Recht entzogen werden, jederzeit andere Entscheidungen persönlicher Natur zu treffen, soweit ihre Entscheidungsfähigkeit ihr dies erlaubt.“¹³⁹

¹³⁶ *Ebenda*, Grundsätze 5, 6 und 8.

¹³⁷ *Ebenda*, Grundsätze 8 und 9 Absatz 1.

¹³⁸ *Ebenda*, Grundsatz 3 Absatz 1.

¹³⁹ *Ebenda*, Grundsatz 3 Absatz 2.

Ministerkomitee des Europarates Empfehlung R(99)4

Grundsatz 3 - Höchstmögliche Bewahrung der Entscheidungsfähigkeit

1. Soweit eben möglich sollten die Rechtsvorschriften anerkennen, dass unterschiedliche Stufen von Entscheidungsunfähigkeit bestehen können und die Entscheidungsunfähigkeit sich von Zeit zu Zeit verändern kann. Daher sollte eine Schutzmaßnahme nicht automatisch zu einer völligen Beschränkung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit führen. Gleichwohl sollte diese eingeschränkt werden können, wenn sie für den Schutz der betroffenen Person sich allem Anschein nach als erforderlich erweist.
2. Insbesondere sollte der betroffenen Person durch eine Schutzmaßnahme nicht automatisch das Wahlrecht, die Testierfähigkeit, das Recht auf Erteilung oder Verweigerung ihrer Zustimmung zu einer ihre Gesundheit betreffenden Intervention oder das Recht entzogen werden, jederzeit andere Entscheidungen persönlicher Natur zu treffen, soweit ihre Entscheidungsfähigkeit ihr dies erlaubt.

Die Absätze 3 und 4 des Grundsatzes 3 enthalten weitere Einzelheiten dazu, wie die höchstmögliche Bewahrung der Entscheidungsfähigkeit sichergestellt werden kann. Hier ruft die Empfehlung nach rechtlichen Regelungen, die es den unter Vormundschaft stehenden Betroffenen mit Zustimmung ihres Vormunds erlauben, spezifische Handlungen oder Handlungen in einem spezifischen Bereich zu vollziehen und stellt Folgendes fest: „Der Erwachsene sollte so oft wie möglich die Möglichkeit erhalten, Geschäfte des täglichen Lebens rechtswirksam vorzunehmen“.

Außerdem führt die Empfehlung die Möglichkeit von Elementen der unterstützten Entscheidungsfindung ein, die später in der BRK weiter ausgebaut werden. Grundsatz 5 Absatz 2 fordert, dass eine „weniger förmliche Regelung“ und „jede Unterstützung, die von Familienmitgliedern oder von jeder anderen Person erbracht werden kann“, in Betracht gezogen werden. Dies entspricht der Empfehlung in Grundsatz 2 nach Schutzmaßnahmen, „welche die Rechts- und Geschäftsfähigkeit der Betroffenen nicht einschränken“¹⁴⁰ und „die sich auf eine spezifische Handlung beschränken und die Benennung eines Vertreters oder eines mit ständigen Vollmachten ausgestatteten Vertreters nicht erfordern“.¹⁴¹

Sind die wesentlichen Grundsätze, die die Beschränkung oder Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit zulassen, erfüllt, werden das Verfahren um

die Entscheidung der Entmündigung und der Rahmen des Widerspruchs zur Schlüsselfrage. In Verbindung mit einigen der wesentlichen Grundsätze wird in den Verfahrensgrundsätzen der Empfehlung auf die Sicherungen eingegangen, die vorgesehen werden sollten, wenn eine Schutzmaßnahme eingeleitet wird. Der Grundsatz 7 zur Billigkeit und Wirksamkeit des Verfahrens fordert, dass „angemessene Verfahrensgarantien [...] zum Schutz der Menschenrechte der betroffenen Person und zur Verhütung etwaigen Missbrauchs vorgesehen werden [sollten]“.

Ministerkomitee des Europarates Empfehlung R(99)4

Grundsatz 14 - Dauer, Revision und Rechtsbehelfe

1. Die Schutzmaßnahmen sollten im Rahmen dessen, was möglich und angezeigt ist, von beschränkter Dauer sein. Es sollten regelmäßige Revisionen vorgesehen werden.
2. Die Schutzmaßnahmen sollten im Falle einer Änderung der Umstände, insbesondere einer Veränderung des Zustands des Erwachsenen revidiert werden. Es sollte ein Ende gesetzt werden, sobald die Bedingungen, die sie rechtfertigen, nicht mehr gegeben sind.
3. Es wäre angebracht, geeignete Rechtsbehelfe vorzusehen.

Dies führt dann zu einer allgemeinen Sicherungsklausel, die in Grundsatz 14 enthalten ist. Schutzmaßnahmen sollten von beschränkter Dauer sein und die Mitgliedstaaten sollten regelmäßige Revisionen und Rechtsbehelfe vorsehen. Falls sich die Umstände ändern, sollte die Schutzmaßnahme revidiert werden, und sie sollte beendet werden, sobald die Bedingungen, die sie rechtfertigen, nicht mehr gegeben sind. In der Begründung der Empfehlung R(99)4 wird die Position noch einmal wiederholt: „Schutzmaßnahmen sollten nicht für einen unbegrenzten Zeitraum erlassen werden, es sei denn, dies ist im Interesse des betroffenen Erwachsenen erforderlich oder angemessen“, wie in Fällen von Demenz, „bei denen keine Möglichkeit der Genesung besteht.“¹⁴² Der Begründung ist auch zu entnehmen, dass das nationale Recht festlegen sollte, wer eine Überprüfung der Schutzmaßnahmen beantragen kann, wozu auch der betroffene Erwachsene zählen sollte.¹⁴³

¹⁴⁰ *Ebenda*, Grundsatz 2 Absatz 4.

¹⁴¹ *Ebenda*, Grundsatz 2 Absatz 5.

¹⁴² *Ebenda*, Begründung, Randnr. 56.

¹⁴³ *Ebenda*.

Ministerkomitee des Europarates Empfehlung R(99)4

Grundsatz 12 - Ermittlung und Beurteilung

1. Es wäre insbesondere angebracht, geeignete Verfahren für die Ermittlung und Beurteilung der persönlichen Fähigkeiten des Erwachsenen vorzusehen.
2. Es sollte keine Schutzmaßnahme ergriffen werden, die eine Einschränkung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit eines nicht entscheidungsfähigen Erwachsenen zur Folge hat, es sei denn, die Person, welche die Maßnahme ergreift, hat den Betroffenen gesehen oder seine Situation zur Kenntnis genommen und ein neuerer Bericht, der von mindestens einem fachkundigen Gutachter erstellt wurde, ist vorgelegt worden. Der Bericht sollte in schriftlicher Form vorliegen oder aufzeichnet sein.

Grundsatz 13 - Recht auf persönliche Anhörung

Die betroffene Person sollte das Recht haben, im Rahmen eines jeglichen Verfahrens, das Auswirkungen auf seine Rechts- und Geschäftsfähigkeit haben kann, gehört zu werden.

In Teil 3 der Empfehlung R(99)4 wird auf einige dieser Sicherungen eingegangen, insbesondere auf das Recht auf eine angemessene Prüfung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, auf Teilhabe der betroffenen Personen und auf die Revision der Entscheidung bezüglich des Entzugs der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Mitgliedstaaten des Europarates werden aufgefordert, sicherzustellen, dass Menschen, die von einem Verfahren zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betroffen sind, angemessen informiert werden, damit sie verstehen können, dass ein derartiges Verfahren läuft;¹⁴⁴ dass angemessene Verfahren für die Ermittlung und Bewertung ihrer Fähigkeiten durchgeführt werden, wobei die Person, welche die Maßnahme ergreift, den Betroffenen gesehen haben muss oder ein neuerer Bericht vorgelegt werden muss, der von mindestens einem fachkundigen Gutachter erstellt wurde;¹⁴⁵ und die betroffene Person sollte das Recht haben, im Rahmen eines jeglichen Verfahrens, das Auswirkungen auf seine Rechts- und Geschäftsfähigkeit haben kann, gehört zu werden.¹⁴⁶ Abschließend sieht Grundsatz 14 „geeignete Rechtsbehelfe“ vor.

Die Empfehlung R(99)4 enthält auch eine Orientierungshilfe bezüglich der Person, die ausgewählt wird, um einen Menschen zu vertreten, dem die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wird, was in den meisten Fällen ein Vormund ist. Bei der Wahl des Vormunds gilt

Folgendes: „vor allem die Eignung der Person [ist] maßgeblich, [um] die Interessen und das Wohl des betroffenen Erwachsenen zu schützen und zu fördern“;¹⁴⁷ und „in Bezug auf die Wahl einer Person, die ihn vertritt oder unterstützt“, sollten die Wünsche des Erwachsenen so weit wie möglich beachtet werden.¹⁴⁸ Dies wiederum macht es erforderlich, dass der Vormund den Betroffenen angemessen über wesentliche Entscheidungen informiert, damit dieser dazu Stellung nehmen kann. Außerdem werden in Teil 4 der Empfehlung zur Rolle der Vertreter eine Reihe von Verfahrenssicherungen festgesetzt sowie Bereiche, in denen die nationalen Rechtsvorschriften den Umfang der Befugnisse eines Vormunds festlegen müssen.

Teil 5 der Empfehlung R(99)4 enthält Garantien bezüglich medizinischer Eingriffe. Grundsatz 22 besagt, dass eine bestimmte Intervention im Gesundheitsbereich nur mit der Einwilligung des betroffenen Erwachsenen vorgenommen werden darf, „selbst wenn er von einer Schutzmaßnahme betroffen ist“, vorausgesetzt er ist tatsächlich in der Lage, seine Einwilligung frei und nach entsprechender Aufklärung zu erteilen. Ist ein Erwachsener nicht in der Lage, seine Einwilligung frei und nach entsprechender Aufklärung zu erteilen, „kann diese dennoch unter der Voraussetzung vorgenommen werden, dass sie zu seinem unmittelbaren Nutzen erfolgt und sein gesetzlicher Vertreter oder eine Behörde oder eine von der Rechtsordnung dafür vorgesehene Person oder Stelle eingewilligt hat“. Dieser Ansatz wurde in der Folge auch in der Empfehlung Reck(2004)10 vorgesehen, die Standards zum Schutz des Rechts von Personen mit psychischen Störungen enthält. Artikel 12 der Empfehlung Reck(2004)10 sieht vor, dass „eine Person mit einer psychischen Störung nur mit ihrer Zustimmung behandelt werden kann, sofern sie die Entscheidungsfähigkeit besitzt, eine solche Zustimmung zu erteilen, und falls dies nicht der Fall ist, mit der Zustimmung eines gesetzlich vorgesehenen Vertreters, Behörde, Person oder Einrichtung“.¹⁴⁹ Diese Empfehlungen sind in Verbindung mit den Artikeln 5 bis 7 der Oviedo-Konvention auszulegen.¹⁵⁰

2009 nahm das Ministerkomitee ein weiteres Rechtsinstrument an, die Empfehlung Reck(2009)11 über die Grundsätze bezüglich laufender Vollmachten und Patientenverfügungen bei Urteilsunfähigkeit.¹⁵¹ Darin wird empfohlen, dass Rechtsvorschriften angenommen werden, um sicherzustellen, dass es möglich ist, eine dauerhafte Vollmacht zu erteilen, die definiert wird als ein Mandat, das von einem mündigen Erwachsenen erteilt wird zu dem Zweck, dass dies rechtskräftig ist oder rechtskräftig wird, wenn der Bevollmächtigte

144 Europarat, Ministerkomitee (1999), Anhang Punkt 11.

145 *Ebenda*, Grundsatz 12.

146 *Ebenda*, Grundsatz 13.

147 *Ebenda*, Grundsatz 8.

148 *Ebenda*, Grundsatz 9 Absatz 2.

149 Ministerkomitee des Europarates (2004), Art. 12.

150 Europarat (1997).

151 Ministerkomitee des Europarates (2009b).

seine Entscheidungsfähigkeit verliert.¹⁵² Eine solche Maßnahme sollte „wirtschaftliche und finanzielle Fragen sowie Gesundheits-, Wohlfahrts- und sonstige persönliche Fragen [...] abdecken“.¹⁵³ Die Empfehlung aus dem Jahr 2009 legt auch die Vorteile einer Patientenverfügung dar: „es werden Anweisungen erteilt oder Wünsche geäußert von einem entscheidungsfähigen Erwachsenen bezüglich Fragen, die auftreten können, falls dieser seine Entscheidungsfähigkeit verliert“¹⁵⁴. Sie gelten „für Gesundheits-, Wohlfahrts- und andere persönliche Angelegenheiten, für wirtschaftliche und finanzielle Fragen sowie die Wahl eines Vormunds, sofern ein solcher ernannt werden sollte.“¹⁵⁵

Ferner wird in dem Aktionsplan des Europarats 2006-2015 zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft explizit auf den rechtlichen Schutz des Rechts auf Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen Bezug genommen. Dies zielt darauf ab, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen effektiv Zugang zur Justiz haben und dass sie angemessen bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit unterstützt werden¹⁵⁶.

152 *Ebenda*, Grundsatz 2 Absatz 1.

153 *Ebenda*, Grundsatz 3.

154 *Ebenda*, Grundsatz 2 Absatz 3.

155 *Ebenda*, Grundsatz 14.

156 Ministerkomitee des Europarates (2006), siehe 3.12.2(i) und 3.12.3. (vi).

2

Das Recht auf Rechts- und Handlungsfähigkeit in den EU-Mitgliedstaaten



„Viele europäische Staaten haben veraltete Rechtsvorschriften, die nicht mit dem Artikel 12 der BRK vereinbar sind, der eine unterstützte Entscheidungsfindung und keine stellvertretende Entscheidungsfindung vorsieht, wie dies dagegen immer noch in einer Reihe europäischer Staaten der Fall ist. Die stellvertretende Entscheidungsfindung mit vollständiger Vormundschaft führt dazu, dass viele Menschen mit geistigen oder psychosozialen Behinderungen überhaupt keinen Zugang zur Justiz haben, da sie in allen Verfahren von einem Vormund vertreten werden, den sie eventuell nicht einmal kennen und der einfach in ihrem Namen bürokratische Entscheidungen trifft, einschließlich Entscheidungen über sehr wichtige Fragen, wie die Aufnahme in eine Einrichtung. Ich rufe alle europäischen Staaten dazu auf, derart anachronistische Bestimmungen unverzüglich zu ändern und sicherzustellen, dass ihre Gesetzesvorschriften vollumfänglich mit Artikel 12 BRK vereinbar sind.“

Erklärung von Navi Pally, Hoher Menschenrechtskommissar der Vereinten Nationen anlässlich der FRA-Grundrechte-Konferenz 2012, Brüssel, 6. Dezember 2012

Artikel 12 der BRK hat zu einer gegenwärtigen Prüfung des Konzepts der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen geführt. Der BRK-Ausschuss hat zur Frage der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen in den sechs bislang herausgegebenen Abschließenden Bemerkungen Stellung genommen.¹⁵⁷ Trotz der bestehenden Unterschiede der geprüften Bestimmungen zur Rechts- und Handlungsfähigkeit hat der BRK-Ausschuss dabei eindeutig bekräftigt, dass der Übergang von der stellvertretenden Entscheidungsfindung zur unterstützten Entscheidungsfindung eine Grundvoraussetzung für die Erfüllung von Artikel 12 BRK darstellt.

¹⁵⁷ Seit Inkrafttreten der BRK hat der BRK-Ausschuss sechs Abschließende Bemerkungen zu folgenden Staaten angenommen: Spanien und Ungarn sowie Argentinien, China, Peru und Tunesien.

Es gibt jedoch noch keine verbindliche Auslegung von Artikel 12 in Form eines allgemeinen Kommentars des BRK-Ausschusses, weshalb in diesem Kapitel als analytischer Rahmen auf die Standards und die Grundsätze zurückgegriffen wird, die in der Empfehlung des Europarates R(99)4 enthalten sind. Obgleich die Empfehlung noch vor der BRK angenommen wurde und folglich einer Prüfung unterzogen werden sollte, enthält sie dennoch wichtige Grundsätze und Sicherungen, die für die Mitgliedstaaten des Europarates gemeinsame Standards darstellen. Sie enthält auch ein nützliches analytisches Instrument zur Prüfung der aktuellen Rechtsbestimmungen der EU-Mitgliedstaaten, da darin die wesentlichen Verfahrensprozesse und Kriterien für die Entscheidungsfindung bezüglich der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen und die Rollen der verschiedenen an diesen Verfahren beteiligten Akteure festgelegt werden.

Dieses Kapitel bietet einen Überblick über die Rechts- und Handlungsfähigkeits- sowie die Vormundschaftsbestimmungen und über laufende Reformanstrengungen in den 27 EU-Mitgliedstaaten mit Stand 2012, wobei insbesondere die jüngsten Reformen in den Mitgliedstaaten analysiert werden, die versuchen, von der stellvertretenden Entscheidungsfindung zur unterstützten Entscheidungsfindung überzugehen.

Bei der Erörterung der Rechts- und Handlungsfähigkeit findet man in den nationalen Rechtsbestimmungen zwei eng miteinander verbundene Begriffe: „Fähigkeit“ und „Kompetenz“. In einigen Fällen werden sie synonym verwendet, in anderen Fällen haben sie eine unterschiedliche Bedeutung. In diesem Bericht wird nicht die Frage der „Kompetenz“ einer Person erörtert, verhandlungsfähig zu sein. Es geht vielmehr um die gleichberechtigte Anerkennung von Menschen mit Behinderungen vor dem Gesetz.

Bevor wir auf die rechtliche Analyse zu sprechen kommen, sei auf den Unterschied zwischen dem Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit und der Einrichtung einer Schutzmaßnahme hingewiesen. In diesem Bericht bezieht sich der Begriff „Einrichtung einer Schutzmaßnahme“ nur auf die Einsetzung eines Vormunds und nicht auf den Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person. Der Begriff „Vormundschaft“ wird ferner verstanden als „stellvertretende Entscheidungsfindung“ im Sinne, dass der Vormund rechtlich befähigt ist, Entscheidungen im Namen der Person zu treffen, die von einer Schutzmaßnahme betroffen ist.

2.1. Nationale Rechtsrahmen

Alle EU-Mitgliedstaaten haben einen Rechtsrahmen, der das Verfahren regelt, das zur Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person führt, wengleich die meisten dieser Rechtsbestimmungen veraltet sind, wie die Forschungsarbeiten der FRA belegen. In **Irland** stammen beispielsweise die diesbezüglichen Rechtsvorschriften (*Lunacy Regulation Act*) aus dem Jahr 1871, während der Rechtsrahmen in **Rumänien** bereits seit den 1950er Jahren besteht. Die Gesetze zur Rechts- und Handlungsfähigkeit in der **Slowakei** und **Polen** traten 1964 in Kraft. (Ein vollständiger Überblick über die nationalen Rechtsbestimmungen und die letzten signifikanten Änderungen zur Regelung der Rechts- und Handlungsfähigkeit in der EU-27 ist in Anhang 1 enthalten).

Die höheren nationalen Gerichte haben jedoch anerkannt, dass es erforderlich ist, maßgeschneiderte Ansätze einzuführen und den Eingriff in die Rechte weniger restriktiv zu gestalten. 2008 entschied beispielsweise das **polnische** Verfassungsgericht, dass die Rechte von entmündigten Personen stärker geachtet werden müssen. Es empfahl Modelle institutioneller Lösungen der Unterstützung und der flexiblen Betreuung anstelle der Entmündigung, die zu einer Aberkennung oder Einschränkung der Fähigkeit führt, rechtliche Handlungen zu vollziehen und mehr Sicherungen für Menschen, denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde.¹⁵⁸

In der jüngeren Vergangenheit stellte am 27. Dezember 2010 das Verfassungsrecht **Lettlands** fest, dass die Artikel 358 und 364 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht mit der lettischen Verfassung vereinbar sind, da darin das Recht einer Person auf Achtung des Privatlebens

¹⁵⁸ Polen, Verfassungsgericht, Urteil K 28/05, 7. März 2007, abrufbar unter: <http://www.e-include.eu/en/legal-network-news/legal-capacity/120-important-judgments-of-the-polish-constitutional-tribunal-on-the-issue-of-legal-incapacitation>. Siehe auch EGMR, *Kędzior gegen Polen*, Nr. 45026/07, 16. Oktober 2012, Randnr. 39 und 80, in denen auf das Urteil des Verfassungsgerichts verwiesen wird.

unrechtmäßig beschränkt werde; die einzige Möglichkeit, einer Person die Rechts- und Handlungsfähigkeit zu entziehen, bestehe nämlich darin, die Rechts- und Handlungsfähigkeit vollständig zu entziehen. Das Gericht begründete die Entscheidung mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen Lettlands und stellte fest, dass die Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person nur in dem Ausmaß beschränkt werden sollte, in dem dies erforderlich ist. Das Gericht führt auch Folgendes aus: „[...] um Artikel 12 [BRK] umzusetzen, müssen Änderungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, des Zivilprozessrechts und des Vormundschaftsgerichts vorgenommen werden, die eine vollständige Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit verbieten“¹⁵⁹ und gelangte zu dem Schluss, dass die zurückgewiesenen Bestimmungen ab dem 1. Januar 2012 ungültig sind.¹⁶⁰ Aus diesem Grund nahm das lettische Parlament am 29. November 2012 weitgehende Änderungen an, wodurch die vollständige Vormundschaft abgeschafft wurde und Änderungen aller wesentlichen Aspekte des nationalen Rechtsrahmens vorgenommen wurden.¹⁶¹

Verschiedene Mitgliedstaaten haben anerkannt, dass Bedarf besteht, die eigenen Rechtsvorschriften an die derzeitigen internationalen und europäischen Standards anzupassen, und einige Staaten, wie **England** und **Wales** (2005), **Frankreich** (2007) und **Deutschland** (2009), haben den nationalen Rechtsrahmen in Bezug auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit bereits überprüft. **Schweden** hat die völlige Vormundschaft 1989 abgeschafft. In Folge der Ratifizierung der BRK hat die EU-27 neue Rechtsvorschriften und Politiken angenommen oder eingeleitet. Die **Tschechische Republik** hat die Rechtsvorschriften überarbeitet und ein neues bürgerliches Gesetzbuch wird am 1. Januar 2014 in Kraft treten. Auch das **ungarische** Parlament hat die Bestimmungen zur Rechts- und Handlungsfähigkeit, die aus dem Jahr 1959 stammten, im Rahmen eines neuen Bürgerlichen Gesetzbuchs geändert, dessen Inkrafttreten für den 1. Januar 2014 erwartet wird.

Ferner scheinen eine Reihe anderer Länder ebenfalls Reformanstrengungen zu unternehmen. In **Malta** wurde das Bürgerliche Gesetzbuch im Dezember 2012¹⁶²

¹⁵⁹ Lettland, Verfassungsgericht, Nr. 2010-38-01, 27. Dezember 2010, abrufbar in Englisch unter: <http://zelda.org.lv/en/news/the-constitutional-court-of-latvia-has-adopted-a-decision-in-rc-zelda-clients-j-f-cas-493>.

¹⁶⁰ Siehe auch EGMR, *Mihailovs gegen Lettland*, Nr. 35939/10, 22. Januar 2013, Randnr. 79 und 157, in denen auf das Urteil des Verfassungsgerichts verwiesen wird.

¹⁶¹ Siehe: Lettland, Änderungen des bürgerlichen Gesetzbuchs, 29. November 2012, abrufbar unter: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=253623>.

¹⁶² Malta, House of Representatives (2012), *XXIV of 2012 – Code of Organization and Civil Procedure and the Civil Code (Amendment) Act*, Government Gazette of Malta No. 18,999, 7. Dezember 2012, Art. 188A, abrufbar unter: <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=24286&l=1>.

geändert, um ein System der Vormundschaft einzuführen, bei dem ein „Mündiger, der unter einer geistigen Störung leidet oder aufgrund anderer Gründe nicht in der Lage ist, seinen eigenen Geschäften nachzugehen, der Vormundschaft unterliegen kann.“¹⁶³ Das **finnische** Ministerium für soziale Angelegenheiten und Gesundheit ernannte im Juli 2010 eine Arbeitsgruppe zur Reform der Bestimmungen zur Beschränkung der Selbstbestimmung von Menschen in sozialen Diensten und in der Krankenpflege. Das Mandat der Arbeitsgruppe wurde bis Ende 2013 verlängert und es wird erwartet, dass sie vor Ende des Mandats einen Vorschlag für eine Regierungseingabe ausarbeiten wird.¹⁶⁴

Bulgarien ratifizierte die BRK am 26. Januar 2012, d. h. nur wenige Tage nach dem Urteil der Großen Kammer des EGMR in der Rechtssache *Stanev gegen Bulgarien*.¹⁶⁵ Diese beiden Ereignisse führten dazu, dass das Justizministerium eine Arbeitsgruppe einrichtete, bestehend aus Experten der Ministerien für Justiz, Arbeit und Sozialpolitik sowie Vertretern von NRO und der Forschung. Die Arbeitsgruppe soll die Bestimmungen zur Rechts- und Handlungsfähigkeit entsprechend den in Artikel 12 BRK enthaltenen Vorgaben reformieren. Die Gruppe hat ein Konzeptpapier veröffentlicht, das auf die Abschaffung der vollständigen Vormundschaft und die Annahme alternativer Maßnahmen, wie Patientenverfügungen und unterstützte Entscheidungsfindung, abzielt. Das Konzeptpapier sieht auch vor, dass die Schutzmaßnahmen auf den Grundsätzen der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit, Achtung des Willens der Person und regelmäßiger Überprüfung basieren und darauf abzielen sollten, Interessenkonflikte zu vermeiden.¹⁶⁶ In **Irland**¹⁶⁷ und **Polen**¹⁶⁸ sind ähnliche Entwicklungen im Gange.

¹⁶³ Malta, Civil Code, Kapitel 16 Laws of Malta, Art. 188A.

¹⁶⁴ Finnland, Register der Projekte der finnischen Regierung (*Valtioneuvoston hankerekisteri, HARE/Statrådets project register*), in Finnisch abrufbar unter: www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_ilD=16727&tVNo=1&sTyp=Selaus.

¹⁶⁵ Weitere Informationen zu dem Urteil sind in Abschnitt 1.2.2. enthalten.

¹⁶⁶ Bulgarien, Justizministerium, Konzeptentwurf der Änderungen der nationalen Bestimmungen bezüglich der Umsetzung der Standards, die in Artikel 12 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthalten sind (*Проект на Концепция за промени на националното законодателство, свързани с прилагането на стандартите на чл.12 на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания*), 11. Oktober 2012, abrufbar in Bulgarisch unter: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=716>.

¹⁶⁷ Irland, The Law Reform Commission: Consultation Paper on Vulnerable Adults and the Law: Capacity, Dublin, Mai 2005, abrufbar unter: http://www.lawreform.ie/_fileupload/consultation%20papers/Consultation%20Paper%20on%20Capacity.pdf.

¹⁶⁸ Polen, Text der Stellungnahme des Vorsitzenden der Kommission zur Kodifizierung des bürgerlichen Gesetzbuchs, abrufbar unter: www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/odpowiedz_KKPC.pdf.

Wesentliche Grundsätze Irisches Gesetz zur Rechts- und Handlungsfähigkeit

Eine Gruppe von NRO arbeitete 10 Schlüsselgrundsätze aus und veröffentlichte diese als Leitfaden für die irische Regierung bei der Aktualisierung der Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit. Dieses Gesetz sollte der Autonomie, Selbstbestimmung und der Achtung des Ausdrucks des „Willens und der Präferenzen“ der Person Rechnung tragen. Dabei sollte die Achtung der Grundrechte der Person stets gesichert sein und es sollten weiterreichende Sicherungen vorgesehen werden, um sicherzustellen, dass dies gewährleistet ist. Die Informationen und Verfahren bezüglich der unterstützenden Entscheidungsfindung müssen leicht verständlich sein und die Bedürfnisse der Person berücksichtigen; ein unabhängiges Entscheidungsfindungsorgan wird einem gerichtlichen System vorgezogen, das keine ausreichend flexible Antwort gewährleisten kann.

Ausgehend von diesen Leitlinien und anderen schriftlichen und mündlichen Eingaben bezüglich des Gesetzesentwurfs des *Mental Capacity Bill*, gab der Gemeinsame Ausschuss für Justiz, Verteidigung und Gleichberechtigung des irischen Parlaments (*Oireachtas*) im Mai 2012 einen Bericht mit Anmerkungen zum Gesetzesvorschlag heraus. Der Bericht gelangt zu folgender Schlussfolgerung: „[ein] menschenrechtbasierter Ansatz zur Rechts- und Handlungsfähigkeit ist derzeit nicht festzustellen“ und „der gegenwärtige Rechtsrahmen zur Entscheidungsfähigkeit beruht auf Rechtsvorschriften aus dem 19. Jahrhundert [...] und ist völlig ungeeignet, moderne Standards zu erfüllen“. Er ist ferner nicht zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen [Irlands] gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen geeignet, der von Irland 2007 unterzeichnet wurde.“

Quelle: Bericht des Gemeinsamen Ausschusses für Justiz, Verteidigung und Gleichberechtigung zum „Mental Capacity Bill“ (Mai 2012), abrufbar unter: www.oireachtas.ie/parliament/mediazone/pressreleases/name-7795-en.html. Im Hinblick auf die Debatten bezüglich der Rechtsvorschriften zum Thema der Rechts- und Handlungsfähigkeit, siehe: <http://debates.oireachtas.ie/JU/2012/02/29/00004.asp>

2.1.1. Grad des Entzugs der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Schutzmaßnahmen

Ogleich die BRK eine Abkehr vom Vormundschaftsmodell fordert, weicht der Rechtsrahmen der EU-Mitgliedstaaten für die Rechts- und Handlungsfähigkeit derzeit von diesem Modell ab, wobei unterschiedliche Arten und ein unterschiedliches Niveau der Maßnahmen zur Rechts- und Handlungsfähigkeit und der entsprechenden Sicherungen vorgesehen sind.

Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen kann im Rahmen der Einrichtung einer Schutzmaßnahme, beispielsweise indem sie unter Vormundschaft gestellt werden, die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen oder beschränkt werden; der Vormund ist dann für das Treffen von Entscheidungen für diese Person zur Verwaltung ihrer Angelegenheiten verantwortlich.

Die Schutzmaßnahme der Vormundschaft kann in fast allen EU-Mitgliedstaaten ergriffen werden. Die Empfehlung des Europarates R(99)4 schreibt die höchstmögliche Bewahrung der Entscheidungsfähigkeit (Grundsatz 3) und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme (Grundsatz 6) vor und weist die Mitgliedstaaten auf Folgendes hin: „Die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, Rechte und Freiheiten der betroffenen Person sollten durch die Schutzmaßnahme nur auf das Maß beschränkt werden, das erforderlich ist, damit der Zweck der Intervention bei dieser Person erfüllt ist“.¹⁶⁹ Die Analyse der FRA zeigt, dass es zwei typische Modelle der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit gibt, die der vollständigen und der teilweisen Vormundschaft entsprechen. Im Falle einer vollständigen Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit wird eine volle Vormundschaft eingerichtet und ein Vertreter ernannt. Bei teilweisem Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit wird die Vormundschaft nur für die Fragen eingerichtet, in denen die Rechts- und Handlungsfähigkeit eingeschränkt wurde.

Die diesbezüglichen Rechtsbestimmungen der EU-Mitgliedstaaten variieren stark untereinander in Bezug auf die Terminologie, was einen Vergleich sehr schwierig macht. Die Systeme, bei denen stellvertretende Entscheidungsfindungsmechanismen eingesetzt werden, auch als voller Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit bezeichnet, verwenden ganz unterschiedliche Begriffe für die volle Vormundschaft, wie z. B. *wardship* (in Irland) oder „Betreuung“ (in Frankreich und Luxemburg (*tutelle*) und in Italien (*tutore*)). Der Begriff „Betreuung“ scheint in Estland, Frankreich, Luxemburg, Portugal und Spanien verwendet zu werden und bezieht sich auf verschiedene Systeme der teilweisen Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und auf Systeme, in deren Rahmen der gesetzliche Vertreter rechtlich verbindliche Entscheidungen nur mit Einwilligung oder Zustimmung der betroffenen Person treffen kann. Dagegen ist das niederländische System des „*curatele*“ das System mit den stärksten Beschränkungen, da eine Person, die diesem System unterstellt ist, die Zustimmung des Betreuers für alle Rechtshandlungen benötigt.

¹⁶⁹ Ministerkomitee des Europarates (1999), Grundsatz 6 Absatz 2. Weitere Informationen siehe auch Abschnitt 1.2.4.

Terminologie der Rechts- und Handlungsfähigkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten

Schweden:

Verwalter (*förvaltare*): wird vom Gericht zum Vormund der Person ernannt. Ein Verwalter benötigt keine Zustimmung des Behinderten, um eine gesetzlich verbindliche Entscheidung treffen zu können.

Mentor (*god man*): unterstützt einen Behinderten in rechtlichen und anderen Fragen, aber der Betroffene muss seine Zustimmung erteilen, bevor rechtlich verbindliche Schritte ergriffen werden können. Die Entscheidung, einen Mentor zu haben, wird auf freiwilliger Basis getroffen, aber das Bezirksgericht kann einen solchen auch ernennen, wenn die betroffene Person aufgrund von Gesundheitsproblemen nicht in der Lage ist, selbst eine Entscheidung für sich zu treffen.

Frankreich

Betreuer (*curateur*): hilft der Person bei der Verwaltung ihres Einkommens (beim Bezahlen von Rechnungen), verhindert aber nicht, dass Menschen andere soziale Rollen übernehmen. Diese Maßnahme beeinflusst die Verwaltung der Vermögenswerte einer Person und die Eheschließung, aber nicht ihre Fähigkeit, Einkommen zu beziehen und gewöhnliche Ausgaben zu tätigen. Es gibt zwei Arten der Betreuung: die einfache Betreuung (*curatelle simple*) und die verstärkte Betreuung (*curatelle renforcée*). Im zweiten Fall entscheidet der Betreuer über die Verwendung des Einkommens der betroffenen Person und gewährt ihr in der Regel einen wöchentlichen Betrag.

Tutor (*tuteur*): kann die Person in der Entscheidungsfindung bei allen wichtigen täglichen Handlungen ersetzen. Das Schutzniveau bezieht sich hierbei sowohl auf die Person als auch auf ihre Vermögenswerte. Ein Tutor wird ernannt, sofern dies als Schutzmaßnahme als erforderlich gilt. Die Person, der ein Tutor zuerteilt wird, wird als geschäftsunfähig betrachtet.

Anmerkung: Es handelt sich hierbei um eine nicht erschöpfende Liste unterschiedlicher Bezeichnungen und Begriffe, die in den EU-Mitgliedstaaten verwendet werden, um eine Person zu beschreiben, die befähigt ist, Entscheidungen im Namen einer anderen zu treffen. Diese Liste enthält einige der Begriffe, die von den Teilnehmern in der FRA-Feldstudie (siehe Kapitel 3) verwendet wurden.

Die Ergebnisse der Rechtsanalyse der FRA zeigen, dass die meisten EU-Mitgliedstaaten ein unterschiedliches Niveau der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit vorsehen, was darauf abzielt, Maßnahmen zu ergreifen, die verhältnismäßig sind und die Lage der Person widerspiegeln. Andere sehen Alternativen zur vollen oder teilweisen Vormundschaft vor, indem alternative unterstützende Mechanismen eingeführt wurden. Nur in sehr wenigen Mitgliedstaaten ist kein unterschiedliches Niveau der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit bzw. lediglich die volle oder vollständige Vormundschaft vorgesehen, wie zum

Beispiel in **Zypern, Irland und Rumänien**. Abschließend sei erwähnt, dass zwei EU-Mitgliedstaaten, **Deutschland** und **Schweden**, die Vormundschaft als Schutzmaßnahme ganz abgeschafft und weniger stark in die Rechte eingreifende Formen eingeführt haben.

Die Situation in den 27 EU-Mitgliedstaaten wird nachfolgend ausgehend von einigen Beispielen erläutert.

Slowakei,¹⁷⁰ **Slowenien**¹⁷¹ und **Polen**¹⁷² sehen zwei Ebenen der Beschränkung vor (entweder für alle Rechtsakte oder nur für bestimmte Rechtsakte), was den beiden Modellen der Vormundschaft entspricht. Das alte **ungarische** Bürgerliche Gesetzbuch von 1959 sah ebenfalls eine Unterteilung der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit in zwei Ebenen vor.¹⁷³ Der BRK-Ausschuss brachte in den Abschließenden Bemerkungen zum ungarischen Fortschrittsbericht seine Bedenken darüber zum Ausdruck, dass die Ausarbeitung des neuen Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht dazu genutzt wurde, einen detaillierten und durchführbaren Rahmen für die unterstützte Entscheidungsfindung gemäß Artikel 12 BRK zu schaffen. Der Entwurf des Bürgerlichen Gesetzbuchs, der im Juli 2012 angenommen wurde, sieht dagegen weiterhin die Möglichkeit vor, ein geändertes System der stellvertretenden Entscheidungsfindung beizubehalten, das zu einem vollständigen Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit führt.¹⁷⁴ Zu den Rechtsakten, die von der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person betroffen sind, zählen Anträge für Sozialversicherungs-, Arbeitslosen- und sonstige Leistungen, die Verfügungsgewalt über das Einkommen aus diesen Leistungen oder aus Beschäftigungsverhältnissen und die Verfügungsgewalt über bewegliche und unbewegliche Vermögenswerte sowie familienrechtliche Rechtshandlungen.¹⁷⁵

Einige EU-Staaten bieten eine große Vielfalt unterschiedlicher Vormundschaftsregelungen. In **Österreich** kann die Vormundschaft beispielsweise auf einen einzigen Bereich oder, was häufiger vorkommt, auf verschiedene Bereiche beschränkt sein oder aber auch sämtliche Bereiche abdecken.¹⁷⁶ Ebenso sieht das **griechische** Rechtssystem verschiedene

Vormundschaftsmaßnahmen vor, deren Intensität variiert: Es gibt eine Form der Vormundschaft, bei der einer Person die Entscheidungsfähigkeit teilweise oder vollständig, bezüglich einiger oder aller rechtlicher Handlungen entzogen wird, und andere Vormundschaftsformen, bei denen die rechtlichen Handlungen der Person nur dann gültig sind, wenn sie mit der Zustimmung des Vormunds getätigt werden. Das Gericht kann auch eine Kombination beider Formen anordnen.¹⁷⁷

Der Rechtsrahmen einer anderen Gruppe von Mitgliedstaaten sieht auch Alternativen zur vollständigen oder teilweisen Vormundschaft vor. Um nur einige Beispiele anzuführen, sei erwähnt, dass es in **Belgien** möglich ist, einen „Berater“ (*conseil judiciaire/raadsman*) zu ernennen, eine Person, die den Behinderten nur bei bestimmten gesetzlich geregelten Handlungen unterstützt. Wenn eine Person, die dieser Schutzmaßnahme unterliegt, eine Rechtshandlung ohne Unterstützung des „Beraters“ durchführt, hat ihre Entscheidung keine Rechtswirkung.¹⁷⁸ Eine weitere Möglichkeit besteht in der Ernennung eines „provisorischen Verwalters“ (*administrateur provisoire/voorlopige bewindvoerder*), der die Vermögenswerte der Person verwaltet und diese in allen Gerichtsverfahren bezüglich Vermögenswerten und einigen persönlichen Rechtshandlungen vertritt.¹⁷⁹ Ebenso sieht das Bürgerliche Gesetzbuch der **Niederlande** drei allgemeine Verfahren vor: Die „Schutzverwaltung“ (*bewindvoering*) zielt auf den Schutz von Vermögenswerten und finanziellen Interessen der Person ab; das „Mentorensystem“ (*mentorschap*) zielt auf den Schutz der Interessen des Patienten in Bezug auf die Pflege und Behandlung ab und die volle Vormundschaft (*curatele*) auf den Schutz von Eigentum und finanziellen Interessen und/oder Interessen in Bezug auf die Pflege und Behandlung. In allen drei Fällen ernennt das Gericht eine Person, deren Aufgabe es ist, im Namen der Person zu handeln, die von der Schutzmaßnahme betroffen ist. Von diesen drei Möglichkeiten wird die volle Vormundschaft als letztes Mittel betrachtet, handelt es sich dabei doch um eine Maßnahme, die die Möglichkeiten einer Person, Entscheidungen zu treffen, am stärksten einschränkt und die Zustimmung des Betreuers bei allen Rechtshandlungen erforderlich macht.¹⁸⁰

Eine kleine Anzahl von EU-Mitgliedstaaten sieht außerdem einen vollständigen Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit in der eigenen Rechtsordnung vor, aber auch hier sind Entwicklungen im Gange. In **Rumänien** zum Beispiel sieht das Gesetz nur einen vollständigen

170 Slowakei, Bürgerliches Gesetzbuch, 26. Februar 1964, Art. 10.

171 Slowenien, Nichtstreitige Zivilprozessordnung, Art. 44.

172 Polen, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 13 Absatz 2 und Art. 16 Absatz 2.

173 Ungarn, Gesetz Nr. IV von 1959 zum Bürgerlichen Gesetzbuch der Republik Ungarn, 11. August 1959, Art. 14 Absatz 4 und Absatz 5.

174 In Ungarisch abrufbar unter: www.kormany.hu/download/o/d7/70000/%C3%9Aj%20Polg%C3%A1ri%20T%C3%B6rv%C3%A9nyk%C3%B6nyv%20-%20a%20Kodifik%C3%A1ci%C3%B3s%20F%C5%91bizotts%C3%A1g%20javaslata%20-%20k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre.pdf.

175 Ungarn, Gesetz Nr. IV von 1959 zum Bürgerlichen Gesetzbuch der Republik Ungarn, 11. August 1959, Art. 14 Absatz 6.

176 Österreich, Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, § 268 Absatz 3.

177 Griechenland, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 1676.

178 Belgien, Gerichtsgesetzbuch, Art. 1247.

179 Belgien, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 488bis.

180 Niederlande, Bürgerliches Gesetzbuch. Siehe Titel 19 Art. 431 zur Schutzverwaltung; Titel 20 Art. 450 zum Mentorensystem und Titel 16 Artikel 378–391 zur vollen Vormundschaft.

Entzug der Entscheidungsfähigkeit vor, der als Entmündigung bezeichnet wird (*interdiction*).¹⁸¹ Eine entmündigte Person ist nicht berechtigt, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, Ansprüche anzumelden oder Rechtshandlungen zu vollziehen; nur der vom Gericht benannte Vormund kann diese Handlungen im Namen der Person vollziehen. Ähnlich sieht das **Irische** System (*Ward of Court*) vor, dass die Entscheidungsbefugnis einer Person an das Gericht übergeht. Dies ist derzeit der einzige Mechanismus zur Verwaltung der Angelegenheiten von Menschen, denen es an Entscheidungsfähigkeit mangelt.

In **Lettland** sah der Rechtsrahmen bis vor kurzem nur die Möglichkeit zum vollständigen Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit vor. Gesetzesänderungen, die am 1. Januar 2013 in Kraft getreten sind, schufen die volle Vormundschaft ab und führten verschiedene andere Formen der unterstützten/teilweise stellvertretenden Entscheidungsfindung ein.¹⁸²

Durch die Abschaffung der Vormundschaft gestatten **Deutschland** und **Schweden** dem Individuum, ein gewisses Maß der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu bewahren. **Deutschland** ersetzte die Vormundschaft 1992 durch die Betreuung, deren wesentliches Merkmal darin besteht, dass die betroffene Person ihr Recht auf Selbstbestimmung so weit wie möglich behält. Die Ernennung eines Betreuers schränkt nicht automatisch die Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Geschäftsfähigkeit einer Person ein, wie zum Beispiel ihr Recht zu heiraten, ein Testament zu verfassen oder das elterliche Sorgerecht zugesprochen zu bekommen. Wenn ein Mensch mit geistiger Behinderung oder einem psychischen Gesundheitsproblem einfach nur Unterstützung bei Aufgaben im Haushalt benötigt, muss beispielsweise kein gesetzlicher Vertreter ernannt werden.

Vielversprechende Praktiken

Zugang zu Patientenrechten

Schweden führte im Rahmen der psychiatrischen Reform von 1995 das innovative System des persönlichen Beauftragten (*personligt ombud*) ein. Es begann als Pilotprojekt, um Mängel des bestehenden Systems zu beseitigen und dafür zu sorgen, dass die Ausübung der Patientenrechte gewährleistet wird. Ein persönlicher Beauftragter (PO) ist ein ausgebildeter, professioneller Berater, der unabhängig von anderen Behörden ist und eine nutzerorientierte Haltung hat und dessen Rolle darin besteht, Personen anzusprechen, die häufig unbeachtet bleiben und keinen Zugang zu Unterstützung haben. Der PO handelt im Dienste eines Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, also auf direkte Anfrage des Betroffenen hin, und entwickelt deshalb in der Regel ein enges Vertrauensverhältnis mit ihm. Da zum Aufbau einer solchen Beziehung Zeit erforderlich ist, wird von dem PO erwartet, dass er die Person mit psychischen Gesundheitsproblemen über mehrere Jahre hinweg betreut. Der Betroffene erörtert die Situation mit dem PO und gemeinsam wird die Art der zu erbringenden Unterstützung besprochen, was ein klarer Hinweis auf den Trend zur unterstützten Entscheidungsfindung ist, bei der den Bedürfnissen der Person Rechnung getragen wird. Der PO unterstützt die betroffene Person in der Regel, indem er sie gegenüber dem Gesundheitssystem und anderen Behörden vertritt.

Weitere Informationen siehe:
[www.po-skane.org/The_Swedish_Personal_ombudsmen_system\(Maths_Comments\).php](http://www.po-skane.org/The_Swedish_Personal_ombudsmen_system(Maths_Comments).php)

Schweden ersetzte die Vormundschaft im Januar 1989 durch zwei alternative Maßnahmen der Unterstützung. Wenn eine Person Hilfe bei der Verwaltung ihrer Geschäfte benötigt, weil sie beispielsweise geistig oder körperlich krank ist, kann das Gericht einen Mentor (*god man*) oder einen Verwalter (*förvaltare*) ernennen. Ein Betreuer bietet Unterstützung an, ohne die Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person einzuschränken. Ein Verwalter wird dagegen ernannt, wenn eine Person nicht in der Lage ist, für sich selbst oder die eigenen Vermögenswerte zu sorgen; ein Verwalter benötigt keine Zustimmung von der Person mit einer Behinderung, um eine rechtsverbindliche Entscheidung zu treffen. Im Mandat des Verwalters werden die konkreten Einschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit definiert.¹⁸³

¹⁸¹ Rumänien, Bürgerliches Gesetzbuch, in der Fassung des Gesetzes Nr. 287/2009, Art. 164.

¹⁸² Lettland, Änderungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, 29. November 2012.

¹⁸³ Schweden, Elterngesetz (SFS: 1949:381), Kapitel 11, Art. 7.

2.2. Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit

Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen kann ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit in fast allen außer zwei EU-Mitgliedstaaten entzogen werden, wie in Abschnitt 2.1. beschrieben wurde. Die Empfehlung des Europarates R(99)4 ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, anzuerkennen, dass „unterschiedliche Stufen von Entscheidungsunfähigkeit bestehen können und die Entscheidungsunfähigkeit sich von Zeit zu Zeit verändern kann. Daher sollte eine Schutzmaßnahme nicht automatisch zu einer Beschränkung der Rechts- und Geschäftsfähigkeit führen.“¹⁸⁴ Außerdem muss das Verfahren, das zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit der Person führt, fair und effizient sein, während gleichzeitig angemessene Verfahrenssicherungen vorzusehen sind, um einem möglichen Missbrauch vorzubeugen.¹⁸⁵

Die FRA-Studie zeigt, dass das Verfahren zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person sich innerhalb der EU nicht stark unterscheidet. Die meisten EU-Mitgliedstaaten schreiben im nationalen Recht ähnliche Kriterien zur Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit vor, wenn auch unterschiedliche Definitionen verwendet werden. In der Regel wird eine medizinische Untersuchung vorgesehen, bei der eine medizinische Bescheinigung ausgestellt wird, in der die (Un-)Fähigkeit einer Person, sich um die eigenen Geschäfte zu kümmern, attestiert wird. Ausgehend von dieser Bescheinigung erlässt das zuständige nationale Gericht ein Urteil, das vorsieht, dass die Rechts- und Handlungsfähigkeit der Person eingeschränkt wird. Im selben oder in einem zweiten Urteil wird eine Schutzmaßnahme ergriffen und ein Vormund ernannt.

2.2.1. Gesetzlich vorgesehene Kriterien zur Ergreifung von Maßnahmen zur Entmündigung

Die Kriterien zur Feststellung des Verlustes der Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Definitionen, die dafür ausschlaggebend sind, variieren in den EU-Mitgliedstaaten. In zahlreichen nationalen Rechtsordnungen finden sich Definitionen, die nicht sehr restriktiv sind und eine Vielzahl von Fällen geistiger Behinderung oder psychischer Erkrankung umfassen können. Generell erfüllen in den meisten EU-Mitgliedstaaten Zustände wie der vorübergehende Verlust der geistigen Fähigkeiten oder des Bewusstseins aufgrund von Vergiftung oder Hypnose nicht die Anforderungen, die erfüllt sein müssen, um eine Beschränkung oder den Verlust der

Rechts- und Handlungsfähigkeit auferlegen zu können, noch führt das Auftreten einer geistigen Behinderung oder eines psychischen Gesundheitsproblems in den meisten EU-Mitgliedstaaten automatisch zum Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Das Element eines bestimmten medizinischen Zustands (wobei die Bestimmungen stark variieren können) ist in der Regel gepaart mit einem zweiten Kriterium, das sich auf die „Unfähigkeit“, „Inkompetenz“ oder „verlorene Fähigkeit“ bezieht, die eigenen Geschäfte zu verwalten.¹⁸⁶ Die Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person wird nur dann beschränkt und ein Vormund nur dann ernannt, wenn auch dieses zweite Element gegeben ist.

Die Analyse der FRA zeigt, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten auf die Ursachen, die zur rechtlichen Entmündigung führen, nur sehr grob eingehen. Das **italienische** Recht verweist beispielsweise auf „geistige Gebrechen“ oder „psychische Beeinträchtigungen“.¹⁸⁷ Das **spanische** Recht sieht dagegen Folgendes vor: „Krankheiten oder anhaltende körperliche oder geistige Einschränkungen, die es einer Person nicht erlauben, ihre eigene Geschäfte zu verwalten, gelten als Gründe für den Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit“.¹⁸⁸ Als Kriterien zur Ernennung eines Vormunds sieht Artikel 8 Absatz 1 des finnischen Vormundschaftsgesetzes vor: „Krankheit, gestörte geistige Fähigkeiten, eingeschränkte Gesundheit oder andere vergleichbare Gründe“. Dabei gilt, dass die Interessen einer Person ebenfalls gefährdet sein müssen. Es gibt folglich keine vorab bestimmte erschöpfende Aufzählung der Ursachen. Die Feststellung muss ausgehend von einer Untersuchung der „geistigen Beeinträchtigung“ der jeweiligen Person, ihres anhaltenden Charakters und des Ausmaßes, in dem die Fähigkeit zur Selbstbestimmung verloren wurde, erfolgen.

Die diesbezüglichen Rechtsvorschriften (Mental Capacity Act 2005) von **England** und **Wales** enthalten eine weitgefaste Definition: „eine Person, der es im Zusammenhang mit einer Angelegenheit an Fähigkeit mangelt, sofern sie - aufgrund einer Beeinträchtigung oder einer Störung des Geistes oder des Gehirns - zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht in der Lage ist, selbst eine Entscheidung in Bezug auf die Angelegenheit zu treffen.“¹⁸⁹ In **Schottland** und in **Nordirland** wird in Bezug auf die Verwaltung von Vermögenswerten und Geschäften der Begriff „geistige Störung“ verwendet, der auch psychische Gesundheitsprobleme

¹⁸⁶ Dieser Bericht geht nicht auf die Frage der „Kompetenz“ und der „Fähigkeit“ einer Person ein; weitere Informationen zur Debatte über die verschiedenen Ansätze in Bezug auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit sind enthalten in: Dhandu, A. (2007) und Keys, M. (2009).

¹⁸⁷ Italien, Bürgerliches Gesetzbuch, Artikel 404.

¹⁸⁸ Spanien, Bürgerliches Gesetzbuch, Artikel 200.

¹⁸⁹ Vereinigtes Königreich (England und Wales), *Mental Capacity Act 2005*, Art. 2 Absatz 1.

¹⁸⁴ Ministerkomitee des Europarates (1999), Grundsatz 3 Absatz 1.

¹⁸⁵ Ebenda, Grundsatz 7.

und geistige Behinderung und in **Schottland** auch Persönlichkeitsstörungen umfasst.¹⁹⁰

Die Analyse zeigt, dass in einigen EU-Mitgliedstaaten der Zustand, der zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit führen kann, „permanenter Natur“ sein muss.¹⁹¹ Dies bedeutet, dass entweder die auf eine psychische Krankheit zurückgehende Ursache oder die Unfähigkeit, die eigenen Geschäfte zu verstehen, permanent und unveränderbar sein müssen. Artikel 489 des **belgischen** bürgerlichen Gesetzbuches sieht beispielsweise vor, dass eine Person sich in einem „andauernden Zustand des Unverstands oder des Irrsinn“ befinden muss, damit ihr die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen werden kann.¹⁹² Ähnliche Bestimmungen sind auch in **Zypern, Deutschland, Rumänien** und der **Slowakei** zu finden.¹⁹³ Ein weiteres Beispiel ist **Estland**, wo die Gesetzgebung die Einhaltung von drei Bestimmungen vorsieht: die Person ist erwachsen, sie hat eine psychische Krankheit oder ein psychisches Gesundheitsproblem und ist „dauerhaft nicht in der Lage, die Bedeutung ihrer Handlungen zu verstehen oder diese zu lenken“.¹⁹⁴

In anderen EU-Mitgliedstaaten ist die Anforderung der permanenten Natur nicht vorgesehen. Im **Vereinigten Königreich** gilt beispielsweise, dass „es nicht von Bedeutung ist, ob die Beeinträchtigung oder Behinderung permanent oder vorübergehend ist“.¹⁹⁵ Dies ist auch in **Griechenland** der Fall, wo ein Erwachsener unter Vormundschaft gestellt werden kann, wenn er oder sie aufgrund eines psychischen Gesundheitsproblems nicht

in der Lage ist, sich um die eigenen Geschäfte zu kümmern, selbst wenn dies nur vorübergehend der Fall ist.¹⁹⁶

2.2.2. Rolle der nationalen Behörden in den Vormundschaftssystemen

Was die zivilgerichtlichen Verfahren angeht, sehen einige EU-Mitgliedstaaten ein einziges kombiniertes Urteil zum Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit und zur Verhängung einer Schutzmaßnahme vor, während andere Staaten zwei getrennte Entscheidungen verlangen, eine bezüglich des Verlustes und eine andere bezüglich der Schutzmaßnahme. In **Italien, Griechenland** und **Slowenien** erlässt das Gericht ein einziges Urteil, mit dem die Rechtsfähigkeit der Person beschränkt und bestimmt wird, dass sie einer Schutzmaßnahme unterworfen wird. In **Italien** werden parallel dazu die Frage der Unfähigkeit und die Notwendigkeit geprüft, eine Vormundschaftsmaßnahme zu ergreifen oder einen Vertreter zu ernennen. Im selben Urteil wird der Person die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen und es wird bestimmt, dass ein Vormund von diesem Zeitpunkt an für die Entscheidungen der Person verantwortlich ist.

In anderen EU-Mitgliedstaaten erlässt das Gericht zwei getrennte Urteile. Die **bulgarische** Zivilprozessordnung sieht beispielsweise ein derartiges zweistufiges Verfahren vor. Die erste Phase besteht in einem Gerichtsverfahren, das die Rechts- und Handlungsfähigkeit zur Ausübung von Rechten und die Übernahme rechtlicher Verantwortlichkeiten einer Person einschränkt oder aufhebt. Die zweite besteht in einem Verwaltungsverfahren, bei dem ein Vormund für diese Person ernannt wird.¹⁹⁷ Das bulgarische Familiengesetzbuch sieht vor, dass der Bürgermeister einer jeden Gemeinde für die Ernennung des Vormunds oder Verwalters¹⁹⁸ sowie für die Überwachung der Aktivitäten des Vormunds und die Empfehlung der Beendigung der Vormundschaft¹⁹⁹ zuständig ist.

In einigen EU-Mitgliedstaaten gibt es ein zweistufiges Verfahren, wobei sich die Differenzen nur darauf beziehen, welches Gericht für welche Frage zuständig ist. Dies ist beispielsweise in **Polen** der Fall, wo das regionale Gericht dafür zuständig ist, Verfahren durchzuführen und Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu erklären,²⁰⁰ während das Bezirksgericht den Vormund ernennt.²⁰¹

190 Vereinigtes Königreich (Schottland), *Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000*, Art. 87 sieht vor, dass die Definition von „geistiger Störung“, die in Art. 328 328 des *UK/Mental Health (Care and Treatment) (Scotland) Act 2003* asp. 13 auch zu Zwecken des 2000 Act, and the *Mental Health (Northern Ireland) Order 1986*, Art. 3 Absatz 1 zur Definition von „geistiger Störung“ und verbundenen Ausdrücken gilt.

191 Ministerkomitee des Europarates (1999), Begründung, Randnr. 46: „Schutzmaßnahmen sollten nicht für einen unbegrenzten Zeitraum erlassen werden, es sei denn, dies ist im Interesse des betroffenen Erwachsenen erforderlich oder angemessen, zum Beispiel wenn der Erwachsene, für den ein Vertreter ernannt werden soll, an Altersdemenz leidet, bei der keine Möglichkeit zur Genesung besteht. Die Einrichtung regelmäßiger Überprüfung etwaiger ergriffener Schutzmaßnahmen ist zu erwägen [...]“.

192 Belgien, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 489.

193 Zypern, Gesetz über geistig zurückgebliebene Personen Nr. 117/89, Art. 2; Deutschland, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 104, Randnr. 2; Slowakei, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 10, Randnr. 1 und 2; in Rumänien sind die Bedingungen und die Art der Behinderung gesetzlich nicht definiert; das Fallrecht hat jedoch geklärt, dass eine permanente geistige Behinderung vorliegen muss, um Beschränkungen auferlegen zu können; siehe Oberstes Gericht (*Tribunalul Suprem, secția civilă*), Entscheidung Nr. 1035/1970.

194 Estland, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs, Art. 8 Abs. 2.

195 Vereinigtes Königreich (England und Wales), *Mental Capacity Act 2005*, Art. 2 Absatz 2.

196 Griechenland, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 1.

197 Bulgarien, Zivilprozessordnung, 1. März 2008, Art. 338.

198 Bulgarien, Familiengesetzbuch, 1. Oktober 2009, Art. 154.

199 *Ebenda*, Art. 170.

200 Polen, Zivilprozessordnung, Art. 544, Randnr. 1.

201 Polen, Familien- und Vormundschaftsordnung, Art. 175 in Verbindung mit Art. 145 Absatz 2 der Zivilprozessordnung, Art. 16 Absatz 1.

In fast allen EU-Mitgliedstaaten ist das Zivilgericht die nationale Behörde, die für die Einschränkung und die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Ernennung eines Vormunds verantwortlich ist. In zwei Mitgliedstaaten, **Bulgarien** und **Ungarn**, ist das Gericht lediglich befugt, die Rechts- und Handlungsfähigkeit eines Erwachsenen zu beschränken oder wiederherzustellen, während die meisten anderen Verantwortlichkeiten, einschließlich der Ernennung eines Vormunds, in den Zuständigkeitsbereich einer Vormundschaftsbehörde fallen.

In **Dänemark** sieht das Vormundschaftsgesetz vor, dass diese Entscheidung den regionalen Behörden obliegt. Falls die Behandlung eines Falls als Verwaltungsv erfahren für nicht angemessen betrachtet wird, können die regionalen Behörden den Fall an die dänischen Gerichte verweisen.

In vier Mitgliedstaaten wurden spezielle Gerichte eingerichtet, die sich ausschließlich mit der Einrichtung und Beendigung von Schutzmaßnahmen und der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit befassen. Der Vorteil dieser spezialisierten Gerichte besteht darin, dass die Richter in der Regel mehr Erfahrung mit Fragen der Rechts- und Handlungsfähigkeit und ein besseres Verständnis für die weitreichenden Konsequenzen der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit haben. In **Malta** steht diese Rolle beispielsweise der Freiwilligen Gerichtsbarkeit für Fragen der Entmündigung (*Voluntary Jurisdiction for matters of interdiction or incapacitation*)²⁰² oder dem Vormundschaftsrat (*Guardianship Board*) bei einem Antrag auf Ernennung eines Vormunds,²⁰³ in **Lettland** dem Vormundschaftsgericht,²⁰⁴ in **England** und **Wales** dem Schutzgericht²⁰⁵ und schließlich in **Spanien** den Entmündigungsgerichten in mehreren Städten (Barcelona, Bilbao, Granada, Madrid, Valencia und Vitoria) zu.

Die Vergleichsanalyse ergab, dass in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten die Gerichte für die Überwachung der Umsetzung der Entscheidung und die Folgemaßnahmen zuständig sind. In **Frankreich** beispielsweise sind die Vormundschaftsrichter und der Staatsanwalt für die allgemeine Aufsicht über die Vormundschaft in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich verantwortlich.²⁰⁶ Zu den Mitgliedstaaten, in denen dies ebenfalls der Fall ist, zählen **Lettland**, die **Niederlande**, **Österreich**, **Spanien** und **Zypern**.

In anderen EU-Mitgliedstaaten wurde dagegen eine nationale Behörde zur Überwachung der Umsetzung und für die Folgemaßnahmen im Zuge von Schutzmaßnahmen eingerichtet. **Litauen** hat kommunale oder regionale Einrichtungen, die für die Überwachung der Vormunde zuständig sind.²⁰⁷ In **England und Wales** ist der *Public Guardian*²⁰⁸ für die Aufsicht über diejenigen verantwortlich, die entmündigte Menschen vertreten. Auch **Schottland** hat eine diesbezügliche Aufsichtsbehörde (*Public Guardian Authority*), die von der *Mental Welfare Commission for Scotland* unterstützt wird und die mit dem *Public Guardian* zusammenarbeitet, um das Wohl der Menschen, die Gegenstand einer Schutzmaßnahme sind, zu gewährleisten.²⁰⁹ **Dänemark**, **Estland**, **Ungarn** und **Schweden** haben vergleichbare Einrichtungen.

2.3. Die Schutzmaßnahme: Einrichtung der Vormundschaft

Sobald die Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person ganz oder teilweise beschränkt wurde, kann eine Schutzmaßnahme erlassen werden. In den meisten EU-Mitgliedstaaten bedeutet dies, dass ein Vormund ernannt wird. Die meisten nationalen Rechtsordnungen definieren jedoch die Bedingungen, die erfüllt werden müssen, bevor eine Person unter Vormundschaft gestellt werden kann. Die Prüfung sieht in der Regel zwei Elemente vor: zum einen die medizinische Feststellung des psychischen Gesundheitsproblems und zum anderen die Beurteilung der Unfähigkeit einer Person, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten. Die Durchführung dieser Prüfung variiert leicht von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.

2.3.1. Bedingungen, die eingehalten werden müssen, wenn bezüglich einer Person eine Schutzmaßnahme ergriffen wird

Der Grundsatz der Notwendigkeit wurde in der Empfehlung des Europarates R(99)4 eingeführt und ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, Folgendes sicherzustellen: „Es sollte keine Schutzmaßnahme hinsichtlich des nicht entscheidungsfähigen Erwachsenen getroffen werden, es sei denn, sie ist aufgrund der besonderen Umstände und der Bedürfnisse des Betroffenen erforderlich [...]“.²¹⁰ Die

202 Malta, *Civil Code of Organisation and Civil Procedure*, Kapitel 12 *Laws of Malta*, Art. 520.

203 *Ebenda*, Art. 519A.

204 Lettland, *Zivilverfahrensordnung*, Art. 268.

205 Vereinigtes Königreich, *Mental Capacity Act 2005*, Kap. 9, Art. 15 Absatz 1.

206 Frankreich, *Bürgerliches Gesetzbuch*, Artikel 416.

207 Litauen, *Bürgerliches Gesetzbuch*, Art. 3.241 und 3.278.

208 Vereinigtes Königreich (England und Wales), *Mental Capacity Act 2005*, Art. 9.

209 Vereinigtes Königreich (Schottland), *Adults with Incapacity Act (2000)*, Art. 6 und 7.

210 Ministerkomitee des Europarates (1999), Grundsatz 5 Absatz 1.

Situation in den 27 EU-Mitgliedstaaten wird nachfolgend ausgehend von einigen Beispielen erläutert.

Bei Ernennung eines persönlichen Vertreters oder Vormunds sieht das Gesetz zur psychiatrischen Behandlung in **Zypern** folgende Prüfung vor, die auf dem Gutachten des verantwortlichen Psychiaters und anderen Beweismitteln basiert: „Ist die Person unfähig, ein Urteil zu fassen und ihren Willen zu bekunden? Ist die Person unfähig, ihr Eigentum und ihre Geschäfte zu verwalten?“²¹¹ Ein Vormund wird nur dann ernannt, wenn das Gericht ausgehend vom psychiatrischen Gutachten des zuständigen Psychiaters und anderen Beweismitteln diese Fragen mit ja beantwortet. In **Dänemark** sieht das Vormundschafsgesetz drei Bedingungen vor: die Person hat ein psychisches Gesundheitsproblem oder eine geistige Behinderung; die Person wird für unfähig erachtet, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten; es besteht ein festgestellter Bedarf, eine Vormundschaft einzurichten.²¹² In **Frankreich** wird ebenfalls eine Schutzmaßnahme angeordnet für „jede Person, die ihre Interessen nicht selbst wahrnehmen kann, aufgrund einer medizinisch bescheinigten Beeinträchtigung ihrer geistigen oder körperlichen Fähigkeiten, die wahrscheinlich den Ausdruck ihres freien Willens verhindert.“²¹³

Das **tschechische** Bürgerliche Gesetzbuch, das zum 1. Januar 2014 in Kraft treten wird, sieht eine Änderung der Bestimmungen zur Rechts- und Handlungsfähigkeit vor und führt neue Bedingungen ein, die erfüllt sein müssen, bevor eine Beschränkung angeordnet werden kann:²¹⁴

„Vor Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person müssen unterstützende Einrichtungen bei der Entscheidungsfindung hinzugezogen sowie die Vertretung durch ein Mitglied des Haushalts oder eine Betreuung ohne jede Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit eingerichtet werden, um die Person dabei zu unterstützen, in komplizierteren Situationen Entscheidungen zu treffen. Nur falls derartige Einrichtungen nicht in der Lage sind, die Situation der Person mit Behinderung zu verbessern, kann das Gericht die Rechts- und Handlungsfähigkeit der Person einschränken.“²¹⁵

Vor Verhängung einer Schutzmaßnahme sind generell zuerst die beiden Schlüsselgrundsätze der Notwendigkeit und der Subsidiarität zu prüfen. Außerdem sollten, wie in der Begründung zur Empfehlung R(99)4 vorgesehen, „bei allen Rechtsvorschriften, mit denen das

Problem unmündiger Erwachsener angegangen wird, diese Grundsätze einen wichtigen Platz einnehmen“.²¹⁶

2.3.2. Menschen, die eine Schutzmaßnahme beantragen können

Die Einrichtung einer Vormundschaftsmaßnahme muss ernsthaft geprüft werden, da sie sehr weitreichende Auswirkungen haben kann. Eine solche Maßnahme sollte im Rahmen eines fairen und effizienten Verfahrens ergriffen werden und es muss gemäß Empfehlung R(99)4 Folgendes gewährleistet sein: „Angemessene Verfahrensgarantien sollten zum Schutz der Menschenrechte der betroffenen Person und zur Verhütung etwaigen Missbrauchs vorgesehen werden.“²¹⁷ Bei den EU-Mitgliedstaaten wurden Unterschiede im Hinblick auf einen der Schlüsselaspekte dieser Entscheidung festgestellt: Wer ist befugt, den Erlass einer Schutzmaßnahme im Hinblick auf eine Person mit geistiger Behinderung oder psychischen Gesundheitsproblemen zu beantragen?

Die Vergleichsanalyse ergab, dass bei den EU-Mitgliedstaaten drei unterschiedliche Ansätze im Hinblick auf die Definition der Personen bestehen, die einen Antrag auf Schutzmaßnahmen stellen können. Einige EU-Mitgliedstaaten sehen keine Einschränkungen bezüglich des Personenkreises vor, der Entmündigungsverfahren einleiten kann. In **Irland** beispielsweise kann jeder einen Antrag auf Vormundschaft (*wardship*) stellen. Normalerweise ist ein Familienmitglied der Antragsteller und das Verfahren macht das Einschalten eines Anwalts erforderlich. Falls niemand bereit ist, als Antragsteller aufzutreten, kann der Kanzler des Gerichts (*Registrar of Wards of Court*) ein Vormundschaftsverfahren einleiten.²¹⁸ In **Rumänien** und der **Slowakei** ist ein ähnlicher Ansatz vorgesehen. In anderen Rechtsordnungen ist es Sozialpflegeeinrichtungen sowie Verwandten gestattet, ein Verfahren einzuleiten. Das Bürgerliche Gesetzbuch **Litauens** verweist insbesondere auf Pflegeeinrichtungen oder den Staatsanwalt sowie den Ehegatten, Eltern und erwachsene Kinder.²¹⁹ In **Slowenien** kann das Verfahren von einem Zentrum für Sozialarbeit oder einem Staatsanwalt sowie dem Ehegatten, einer anderen Person, die mit dem Betroffenen zusammenlebt, einem Verwandten oder engen Familienmitgliedern eingeleitet werden. Die betroffene Person kann ebenfalls das Verfahren einleiten, wenn ein Gericht befindet, dass sie in der Lage ist, dessen Bedeutung und Konsequenzen zu verstehen.²²⁰ Eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten

211 Zypern, Gesetz zur psychiatrischen Behandlung, Nr. 77(I)/1997, Art. 19.

212 Dänemark, Vormundschafsgesetz, Nr. 1015/2007, Abschnitt 5.

213 Frankreich, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 425.

214 Tschechische Republik, Bürgerliches Gesetzbuch, 1. Januar 2014, Art. 49-55.

215 UN, BRK-Ausschuss (2009), S. 20.

216 Ministerkomitee des Europarates (1999), Begründung, Randnr. 38.

217 Ministerkomitee des Europarates (1999), Grundsatz 7 Absatz 2.

218 Irland, *Lunacy Regulation Act 1871*, Art. 15.

219 Litauen, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 2.10 Absatz 4.

220 Slowenien, Nichtstreitige Zivilprozessordnung, Art. 45.

schränkt den Kreis der Personen ein, die das Verfahren einleiten können und lässt lediglich Familienmitglieder oder den Staatsanwalt zu. In den **Niederlanden** beispielsweise kann die restriktivste Form der Vormundschaft nur von einem Familienmitglied oder dem Staatsanwalt beantragt werden.²²¹ Auch in **Portugal** ist der Kreis auf den Ehegatten, den Vormund oder Pfleger, einen Verwandten, der auch Erbschaftsansprüche hat, oder den Staatsanwalt beschränkt.²²² In **Frankreich** ist diese Kategorie breiter gefasst und umschließt auch Personen, die „enge und feste Beziehungen zu der Person haben“.²²³

Etwa die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten sieht explizit in ihrer nationalen Rechtsordnung die Möglichkeit vor, dass die betroffene Person den Antrag auf Beschränkung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit stellen kann. Dies ist der Fall in **Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Österreich, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden** und dem **Vereinigten Königreich**.

2.3.3. Personen, die zum Vormund ernannt werden können

Wie in der Empfehlung des Europarates R(99)4 vorgesehen, sollte der Vormund, der ernannt wird, um die Person zu vertreten, zu unterstützen und deren Wohlsicherzustellen, dazu geeignet sein. Eine ähnliche Formulierung ist auch in den nationalen Bestimmungen zu finden, beispielsweise im **Vereinigten Königreich**, wo die ernannte Person „verlässlich und vertrauenswürdig sein und ein angemessenes Niveau an Fähigkeiten und Kompetenzen besitzen sollte, um die erforderlichen Aufgaben auszuführen.“²²⁴ Viele der EU-Mitgliedstaaten sehen konkretere Bedingungen für die Person vor, die mit dieser Rolle betraut wird: Sie muss mindestens 18 Jahre alt sein, sie muss rechts- und handlungsfähig sein, sie darf keine Vorstrafen haben und es darf kein Interessenkonflikt bestehen.

Die Studie der FRA zeigt, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten der Ehegatte des Betroffenen die erste Wahl für den Vormund ist. Falls dies nicht möglich ist, werden andere enge Verwandte, wie die Eltern, Geschwister, erwachsene Kinder oder andere Verwandte in Erwägung gezogen. Falls keiner der Verwandten geeignet ist, sehen die nationalen Rechtsvorschriften eine Reihe von subsidiären Möglichkeiten vor. **Österreich** und **Belgien** zum Beispiel ernennen einen Anwalt, während in der **Tschechischen Republik** und der **Slowakei** ein Staatsbediensteter oder eine staatliche Behörde ernannt werden kann, beispielsweise die Gemeindeverwaltung. In

Spanien wird eine NRO oder eine Person ernannt, die die gesetzlich vorgesehenen Bedingungen erfüllt.

Ein Überblick über einige der gesetzlichen Bestimmungen, die in den 27 EU-Mitgliedstaaten vorgesehen sind, erläutert die unterschiedlichen Ansätze. Das Bürgerliche Gesetzbuch **Portugals** sieht ausdrücklich die Vormundschaft des Ehegatten vor. Falls dies nicht möglich ist, fällt die Vormundschaft den Nachkommen, Vorfahren oder einem gerichtlich ernannten Vormund zu.²²⁵ In den **Niederlanden** schließt das Gesetz die Möglichkeit der Ernennung einer Einrichtung oder eines Organs als Vormund explizit aus, nur natürliche Personen können zum Vormund ernannt werden.²²⁶

In denjenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen ein Familienmitglied nicht zum Vormund ernannt werden kann, kann eine anerkannte Pflegeeinrichtung dauerhaft die Vormundschaft übernehmen. In der **Tschechischen Republik** wird gesetzlich unterschieden zwischen einem privaten und einem öffentlichen Vormund. Der private Vormund ist ein Verwandter der Person, der der Ernennung zustimmen und vor einem Richter einen Eid leisten muss. Der öffentliche Vormund, in der Regel die Gemeindeverwaltung, wird in denjenigen Fällen ernannt, in denen es keinen privaten Vormund gibt. In diesem Fall ist die Zustimmung der Person nicht erforderlich.²²⁷ In Spanien können juristische Personen zum Vormund und zur Betreuung ernannt werden, vorausgesetzt, es handelt sich hierbei um gemeinnützige Organisationen.²²⁸

Alternativ dazu können in einigen EU-Mitgliedstaaten Menschen, die für Vormundschaftsbehörden oder Organisationen tätig sind, zum Vormund ernannt werden. Gemäß deutschem Recht kann ein Angestellter einer Pflegeeinrichtung,²²⁹ ein Angestellter einer Behörde, die für Vormundschaftsfragen verantwortlich ist,²³⁰ oder eine Person, die beruflich als Betreuer tätig ist, zum Betreuer ernannt werden.²³¹ Das Gericht ernennt eine Organisation oder eine Behörde und diese betraut dann eine Einzelperson mit den Betreuungspflichten.

Die meisten EU-Mitgliedstaaten berücksichtigen auch den Willen und die Präferenz der betroffenen Person im Rahmen von Bestimmungen, die auf dem Grundsatz 9 der Empfehlung R(99)4 basieren. „Bei einer Maßnahme zum Schutz eines nicht entscheidungsfähigen Erwachsenen sind so weit wie möglich die früheren und

221 Niederlande, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 1.379.

222 Portugal, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 141 Absatz 1.

223 Frankreich, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 430.

224 Vereinigtes Königreich, *Mental Capacity Act 2005, Code of Practice*, Randnr. 8.32.

225 Portugal, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 143.

226 Niederlande, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 1.379.

227 Tschechische Republik, Bürgerliches Gesetzbuch, Randnr. 464, wenn dieses am 1. Januar 2014 in Kraft tritt.

228 Spanien, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 242.

229 Deutschland, Bürgerliches Gesetzbuch, § 1897 Absatz 2 Ziffer 1.

230 Deutschland, Bürgerliches Gesetzbuch, § 1897 Absatz 2 Ziffer 2.

231 Deutschland, Bürgerliches Gesetzbuch, § 1897 Absatz 6.

derzeitigen Wünsche sowie die Gefühle des Betroffenen zu ermitteln, zu berücksichtigen und gebührend zu beachten“.²³²

In **Frankreich** kann die unter Vormundschaft gestellte Person die Person bzw. das Organ auswählen, die die Schutzmaßnahmen umsetzen wird.²³³ Der Rechtsrahmen in **Griechenland, Italien, Litauen, den Niederlanden** und **Ungarn** sieht explizit vor, dass es erforderlich ist, die betroffene Person zu konsultieren.

Die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates CM/Rec(2009)¹¹ sieht eine antizipative Maßnahme vor, eine „Patientenverfügung“, mit der die „Selbstbestimmung mündiger Erwachsener im Falle einer zukünftigen Unmündigkeit“ gefördert wird.²³⁴ Eine solche „Patientenverfügung“ erlaubt es Erwachsenen, ihren Willen über Fragen zum Ausdruck zu bringen, die sich in der Zukunft stellen könnten, darunter die Ernennung eines zukünftigen Vormunds. In **Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, der Tschechischen Republik** und dem **Vereinigten Königreich** (England und Wales) bestehen derartige Bestimmungen.

Ferner sieht die **spanische** Rechtsordnung eine „Eigenvormundschaft“ vor, bei der eine Person mit ausreichender Rechts- und Handlungsfähigkeit in einem notariell beglaubigten Dokument alle Regelungen im Hinblick auf ihre persönlichen Angelegenheiten oder Vermögenswerte treffen kann, einschließlich der Ernennung des Vormunds für den Fall des Verlustes der Rechts- und Handlungsfähigkeit.²³⁵

2.3.4. Anwendungsbereich und Ausmaß der Befugnisse des Vormunds

Verhältnismäßigkeit

Die Analyse der FRA ergab, dass in vielen EU-Mitgliedstaaten die nationale Rechtsordnung vorsieht, dass der Zuständigkeitsbereich des Vormunds dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegt (wie in Grundsatz 6 der Empfehlung R(99)4 verankert, siehe Abschnitt 1.2.4). In **Finnland** beispielsweise ist der Vormund grundsätzlich dafür zuständig, die Person, der die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde, bei Transaktionen zu vertreten, die mit Eigentums- und finanziellen Angelegenheiten des Betroffenen im Zusammenhang stehen. Auf der Grundlage eines richterlichen Beschlusses kann dem Vormund auch die Kompetenz zugesprochen werden, die Person in persönlichen Fragen zu vertreten, falls sie die Bedeutung ihrer Entscheidungen und deren mögliche Konsequenzen nicht versteht. Der Vormund ist

jedoch nicht befugt, in allen Fragen im Namen der von ihr vertretenen Person seine Zustimmung zu erteilen. Die vertretene Person ist weiterhin entscheidungsbefugt im Hinblick auf die Eheschließung, Adoption, Anerkennung der Vaterschaft oder Zustimmung dazu, das Verfassen eines Testaments oder dessen Widerruf oder die Vertretung ihrer selbst in anderen Fragen persönlicher Art.²³⁶ Die Rechtsordnungen **Dänemarks, Deutschlands, der Slowakei, Spaniens, Schwedens** und des **Vereinigten Königreichs** enthalten ähnliche Bestimmungen.

Eine andere Gruppe von EU-Mitgliedstaaten sieht dagegen einen allumfassenden und keinen maßgeschneiderten Ansatz zur Vormundschaft vor. Diese Länder legen keine Beschränkung auf Bereiche fest, in denen die betroffene Person Unterstützung benötigt. In diesen Staaten muss der Vormund sich um die von ihm betreute Person „kümmern“, deren Eigentum verwalten und sie in allen Fragen vertreten. Dies ist zum Beispiel in **Bulgarien** der Fall, wo der Vormund befugt ist, alle persönlichen Entscheidungen zu treffen.²³⁷

Freier Wille - Fähigkeit unter Vormundschaft Entscheidungen zu treffen

Die meisten EU-Mitgliedstaaten tragen dem freien Willen der geschützten Person in ihren nationalen Rechtsvorschriften Rechnung. In **Österreich** muss beispielsweise jede Entscheidung des Vormunds unter Berücksichtigung des Willens des Betroffenen getroffen werden. Falls Meinungsunterschiede bestehen, muss der Richter des Bezirksgerichts - unter Berücksichtigung des Wohls der unter Vormundschaft gestellten Person - entscheiden, welche die beste Lösung ist.²³⁸ In **Deutschland** wurde das System der Betreuung eingeführt, um den freien Willen der Person besser berücksichtigen zu können. Bei ihrer Arbeit müssen die Betreuer den Standpunkt der Person berücksichtigen und tragen dadurch dazu bei, die Identität und den bestehenden Lebensstil der Person zu bewahren. Die Wünsche der betroffenen Person, auch diejenigen, die vor der Entmündigung geäußert wurden, müssen ebenfalls berücksichtigt werden.²³⁹

Die Rechtsvorschriften verschiedener anderer EU-Mitgliedstaaten schreiben es dem Vormund nicht vor, die Wünsche der Person zu berücksichtigen, wenn Entscheidungen über dessen Leben getroffen werden. In **Slowenien** müssen bei Entscheidungen, die für eine Person ergriffen werden, die unter voller Vormundschaft

232 Ministerkomitee des Europarates (1999), Grundsatz 9.

233 Frankreich, Bürgerliches Gesetzbuch, Kap. 2, Art. 3.

234 Ministerkomitee des Europarates (2009b), Grundsatz 1 Randnr. 2.

235 Spanien, Bürgerliches Gesetzbuch, 223, 224 und 239.

236 Finnland, Vormundschaftsgesetz, Nr. 442/1999, Kapitel 5, Art. 29.

237 Bulgarien, Familiengesetzbuch, 1. Oktober 2009, Art. 164, Absatz 2.

238 Österreich, Änderung des Sachwalterschaftsgesetzes, § 281.

239 Palandt, O., et al. (2008); Hellmann, U. (2004).

steht, die Wünsche des Betroffenen nicht berücksichtigt werden.²⁴⁰

In Fällen der teilweisen Vormundschaft gibt der Richter diejenigen Bereiche an, in denen die Zustimmung des Vormunds erforderlich ist. In diesen Bereichen sind die Auswirkungen auf den Betroffenen dieselben wie bei einer Entscheidung, die bei voller Vormundschaft getroffen wird. In Polen beispielsweise ist der Betreuer dafür verantwortlich, den Erwachsenen unter teilweiser Vormundschaft bei der Verwaltung seiner Geschäfte zu unterstützen. Generell ist die Zustimmung des Betreuers für die Billigung jeder Rechtshandlung erforderlich, die von der Person getätigt wird.²⁴¹ Es gibt einige Ausnahmen, wie alltägliche Verträge in unwesentlichen Fragen des täglichen Lebens oder das Tätigen von Ausgaben aus dem eigenen Einkommen.²⁴² Es ist der Person jedoch beispielsweise nicht gestattet, ohne die Zustimmung des Betreuers ein Testament zu verfassen.²⁴³

In denjenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Anwendung findet, bewahrt die Person, die Gegenstand einer Schutzmaßnahme ist, ihre Entscheidungsbefugnis in Bereichen, die nicht explizit unter die Vormundschaft fallen. Dies ist in **Griechenland** der Fall, wo die Person unter Vormundschaft Verantwortung für all die Fragen übernehmen kann, die nicht explizit in den Bereich der Vormundschaftsmaßnahme fallen.²⁴⁴ In **Schweden** darf eine Person, für die ein Verwalter ernannt wurde, weiterhin selbst einen Beschäftigungsvertrag abschließen, ihr Gehalt ausgeben und die Kontrolle über sonstige finanzielle Fragen behalten, wie Versicherungspolice oder Ersparnisse aus Ruhestandsplänen.²⁴⁵

2.4. Wiederherstellung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Verfahrenssicherungen

Eine Schutzmaßnahme kann einschneidende Auswirkungen auf das Leben der Person haben und deren Rechte wesentlich einschränken, weshalb eine derartige Maßnahme, sofern dies möglich und angemessen ist, von beschränkter Dauer sein sollte, so wie dies auch in Grundsatz 14 der Empfehlung des Europarates R(99)4 vorgesehen ist. Insbesondere sollte die unbegrenzte Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit eher die Ausnahme sein und nicht die Regel. Der BRK-Ausschuss

hat die Vertragsstaaten in den Abschließenden Bemerkungen dazu aufgerufen „die Regelungen der stellvertretenden Entscheidungsfindung durch Bestimmungen zur unterstützten Entscheidungsfindung zu ersetzen, welche die Autonomie, den Willen und die Präferenzen der Person achten“.²⁴⁶ Im nachfolgenden Abschnitt wird analysiert, ob die EU-Mitgliedstaaten regelmäßige Überprüfungen der Schutzmaßnahmen vorsehen. Außerdem sollten entsprechend dem oben genannten Grundsatz „angemessene Rechtsmittel“ vorgesehen sein für diejenigen, die die angeordnete Schutzmaßnahme anfechten möchten. Die nationalen Bestimmungen zu diesem Aspekt werden in Abschnitt 2.4.2. erörtert.

2.4.1. Regelmäßige Überprüfung der Schutzmaßnahme

Entschließung 1642 (2009) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

Punkt 7

Erstens fordert die Versammlung die Mitgliedstaaten auf zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechtsfähigkeit in gleichem Maße wie andere Menschen wahren und ausüben, indem sie

[...]

(3) hinreichende Sicherungsmaßnahmen gegen den Missbrauch von Menschen unter Vormundschaft treffen, vor allem mithilfe von Mechanismen zur regelmäßigen Überprüfung der Handlungen des Vormunds, und dafür sorgen, dass Rechtsvorschriften die obligatorische, regelmäßige und aussagekräftige Überprüfung der Vormundschaft vorsehen, bei denen die betroffene Person in vollem Umfang einbezogen und zulänglich gesetzlich vertreten wird.

Der Grundsatz 14 Absatz 2 der Empfehlung R(99)4 besagt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Schutzmaßnahmen „im Falle einer Änderung der Umstände, insbesondere einer Veränderung des Zustands des Erwachsenen [zu revidieren]. Es sollte ein Ende gesetzt werden, sobald die Bedingungen, die sie rechtfertigen, nicht mehr gegeben sind.“ Bei Prüfung der Dauer der Schutzmaßnahme muss analysiert werden, ob in den EU-Mitgliedstaaten Bestimmungen bestehen, die eine „regelmäßige Überprüfung“ vorsehen, die als gesetzlich vorgeschriebene und nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums automatisch eingeleitete Überprüfung zu betrachten ist. Insbesondere der Grundsatz 14 Absatz 1 der Empfehlung R(99)4 des Europarates sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Einrichtung einer solchen regelmäßigen Überprüfung erwägen sollten.

²⁴⁰ Slowenien, Obligationenrecht, Art. 41; Ehe- und Familienbeziehungsgesetz, Art. 190–191.

²⁴¹ Polen, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 18 Absatz 1 und Art. 19.

²⁴² Polen, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 20 und 21.

²⁴³ Polen, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 19.

²⁴⁴ Griechenland, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 1679.

²⁴⁵ Schweden, Elterngesetz (SFS: 1949:381), Kapitel 11, Art. 8.

²⁴⁶ UN, BRK-Ausschuss (2011a).

Die Studie der FRA ergab, dass nur einige EU-Mitgliedstaaten eine maximale Frist für die Überprüfung einer Schutzmaßnahme vorsehen. **Deutschland** sieht eine Frist von sieben Jahren für die Aufhebung oder Erneuerung der Maßnahme der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit vor.²⁴⁷ In **Estland** muss das Gericht innerhalb von drei Jahren entscheiden, ob die Vormundschaft beendet oder verlängert wird.²⁴⁸ In **Malta** ist nach Ernennung eines Vormunds vorgesehen, dass der Vormundschaftsrat „auch innerhalb des spezifischen Zeitraums, der nicht mehr als zwei Jahre betragen darf, eine Anhörung zur Überprüfung einberuft [...]“.²⁴⁹ Die **französische** Rechtsordnung sieht eine maximale Dauer von 10 Jahren für die Vormundschaft und die Betreuung vor, die einmalig für einen Zeitraum von fünf Jahren verlängert werden kann.²⁵⁰ **Lettland** und **Österreich** haben ähnliche Fristen.

In einigen anderen EU-Mitgliedstaaten liegt es im Ermessen des Richters, einen Vormund für einen spezifischen Zeitraum oder auf unbestimmte Zeit zu ernennen. Dies ist beispielsweise in **Finnland**²⁵¹, **Italien** und dem **Vereinigten Königreich (Schottland)** der Fall. Artikel 58 Absatz 4 des *Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000* sieht Folgendes vor: „der Richter ernennt normalerweise einen Vormund für 3 Jahre, ist aber befugt, die Dauer im eigenen Ermessen festzusetzen und kann den Vormund auch unbefristet ernennen.“²⁵²

Die Vergleichsanalyse ergab, dass in den meisten EU-Mitgliedstaaten die Vormundschaft grundsätzlich für einen unbefristeten Zeitraum eingerichtet wird und keiner regelmäßigen Überprüfung unterliegt. In der **Slowakei** beispielsweise gibt es keine maximale Frist für die Dauer der Schutzmaßnahme.²⁵³ **Bulgarien** ist ein weiteres Beispiel dafür, da das Gesetz die Dauer der Vormundschaft nicht beschränkt, nachdem diese eingerichtet wurde. Andere Mitgliedstaaten mit einer gesetzlich vorgeschriebenen maximalen Dauer umfassen **Belgien, Zypern, Griechenland, Irland, Litauen, die Niederlande, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien** und die **Tschechische Republik**.

247 Deutschland, Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, § 294 Absatz 3 und § 295 Abs. 2.

248 Estland, Zivilverfahrensordnung, Art. 526 Abs. 3.

249 Malta, Civil Code of Organisation and Civil Procedure, Kapitel 12 Laws of Malta, Art. 519F Abs. 4.

250 Frankreich, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 441-442. Weitere Informationen über den Grad der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit in Frankreich sind enthalten in S. 36 (Terminologie der Rechts- und Handlungsfähigkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten).

251 Finnland, Regierungseingabe HE 146/1998, siehe Abschnitt 4.2 zur Vormundschaftsverwaltung (*Holhousasioiden hallinto*).

252 Vereinigtes Königreich, *Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000*, Teil 6, Art. 58 Abs. 4.

253 Slowakei, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 10 Absatz 3.

In einigen EU-Mitgliedstaaten, deren Rechtsvorschriften eine unbegrenzte Vormundschaft vorsehen, ist festgelegt, dass die Vormundschaft so lange dauern sollte, wie ein Vormund benötigt wird. Mit anderen Worten: Wenn die Ursache, die zur Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit geführt hat, nicht mehr besteht, dann sollte die Schutzmaßnahme aufgehoben werden, da die Schutzmaßnahmen „im Falle einer Änderung der Umstände, insbesondere einer Veränderung des Zustands des Erwachsenen revidiert werden“ sollten.²⁵⁴ In Rumänien beispielsweise kann eine Person ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit wiedererlangen, wenn ein Gericht beschließt, dass die Ursachen für die Ernennung eines Vormunds nicht mehr bestehen.²⁵⁵ Dies ist beispielsweise auch in **Dänemark, Griechenland, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Schweden** und **Zypern** der Fall.

Obgleich einige EU-Mitgliedstaaten eine regelmäßige Überprüfung nicht zur Pflicht machen, kann ein Gericht eine Entmündigungsentscheidung dennoch überprüfen, wie in Abschnitt 2.4.2 ausgeführt.

2.4.2. Anfechtung der Entscheidung zum Entzug der Rechts- und Handlungsfähigkeit

Der Grundsatz 14 Absatz 3 der Empfehlung R(99)4 ruft die Mitgliedstaaten des Europarates dazu auf, sicherzustellen, dass angemessene Rechtsmittel bestehen. In fast allen EU-Mitgliedstaaten sind die Schutzmaßnahmen grundsätzlich von unbefristeter Dauer und die meisten Staaten sehen keine obligatorische regelmäßige Überprüfung vor. Dennoch bedeutet dies nicht, dass diese Entscheidung nie überprüft wird und dass die Vormundschaft für immer eingerichtet wird. In den meisten EU-Mitgliedstaaten müssen gegen Entscheidungen zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit/die Schutzmaßnahme Rechtsmittel eingelegt werden, bevor ein Gericht diese prüft. Folglich sollten die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Menschen mit geistiger Behinderung oder Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen das Recht haben, eine Entscheidung, mit der ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit eingeschränkt und eine Schutzmaßnahme eingerichtet wird, anzufechten.

Der Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit einer Person kann manchmal zum Verlust des Rechtes der Person führen, vor Gericht zu erscheinen. Die meisten EU-Mitgliedstaaten gewähren der Person das Recht, gegen diese Entscheidung Rechtsmittel einzulegen, aber in einigen EU-Mitgliedstaaten wird einer Person, der die Rechts- und Handlungsfähigkeit

254 Ministerkomitee des Europarates (1999), Grundsatz 14 Absatz 2.

255 Rumänien, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 177.



entzogen wurde, kein Zugang zu effektiven Rechtsmitteln gewährt. Dies kann dazu führen, dass es für die Person fast unmöglich ist, ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit wiederherzustellen.

Alle EU-Mitgliedstaaten sehen Rechtsmittel in Bezug auf Entscheidungen zur Entmündigung eines Erwachsenen oder der Einrichtung einer Schutzmaßnahme vor. Die Frage ist jedoch, ob der unter Vormundschaft stehende Erwachsene die Entscheidung selbst anfechten kann oder nicht. In einigen EU-Mitgliedstaaten kann die Person nicht aktiv an dem Verfahren teilnehmen, in dem über ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit entschieden wird, beispielsweise wenn die Befragung ihrer Gesundheit schaden könnte; in anderen ist eine Befragung nicht vorgesehen. Dies steht im Widerspruch zum Recht der Person persönlich angehört zu werden und ist nicht vereinbar mit Grundsatz 13 der Empfehlung R(99)4, der Folgendes vorsieht: „Die betroffene Person sollte das Recht haben, im Rahmen eines jeglichen Verfahrens, das Auswirkungen auf ihre Rechts- und Geschäftsfähigkeit haben kann, gehört zu werden“. In der **Slowakei** beispielsweise kann das Urteil der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit nicht vor der betroffenen Person ergehen, da ihr dies schaden könnte oder sie den Zweck des Verfahrens nicht verstehen könnte.²⁵⁶ Die **Tschechische Republik, Estland** und **Irland** sehen ähnliche Bestimmungen vor.

Die unter Vormundschaft stehende Person kann in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten die ursprüngliche Entscheidung zur Einrichtung der Vormundschaft anfechten. In den meisten Fällen sehen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften lediglich vor, dass diejenigen Personen, die befugt sind, die Ergreifung einer Schutzmaßnahme zu beantragen, diese auch anfechten können. Wie in Abschnitt 2.3.2 erörtert, ist in vielen EU-Mitgliedstaaten die betroffene Person selbst befugt, einen Antrag auf Erteilung eines Vormunds zu stellen. Die Tatsache, dass die unter Vormundschaft gestellte Person selbst die Entscheidung anfechten kann, stellt eine wichtige Garantie für die Berücksichtigung ihrer Wünsche und die Wahrung ihrer Autonomie und Selbstbestimmung dar.

Die FRA-Untersuchung zeigt, dass die unter Vormundschaft gestellte Person in zahlreichen EU-Mitgliedstaaten die Entscheidung bezüglich ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit anfechten kann. Dies ist zum Beispiel in **Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Österreich, Polen, Schweden, Spanien**, der **Tschechischen Republik, Ungarn** und im **Vereinigten Königreich** der Fall. In diesen Mitgliedstaaten kann die unter Vormundschaft stehende Person sowie jede andere am Verfahren „beteiligte“ Person Rechtsmittel gegen die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit einlegen. Dazu zählen die Familienangehörigen der unter Vormundschaft gestellten Person, der Vormund und/oder eine staatliche Behörde, wie die Staatsanwaltschaft.

In anderen EU-Mitgliedstaaten kann eine unter Vormundschaft gestellte Person die Entscheidung bezüglich der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit nicht anfechten, da sie sich - aufgrund der Entziehung der Rechtsfähigkeit, gegen die sie Widerspruch erheben will - nicht selbst vor dem Recht vertreten kann. In bestimmten anderen Ländern kann eine Person keine Rechtsmittel einlegen, wenn sie infolge zweier gerichtlicher Entscheidungen unter Vormundschaft gestellt wurde. In **Bulgarien** können weder teilweise noch vollumfänglich unter Vormundschaft gestellte Erwachsene einen Antrag auf Aufhebung der Vormundschaft stellen, da ihnen ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde. Nur die Vormundschaftsbehörde oder der „Bürgermeister“ im Falle Bulgariens und der Vormund selbst sind dazu befugt.²⁵⁷ In der Rechtssache *Stanev gegen Bulgarien* gelangte der EGMR zu dem Schluss, dass die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit eine Verletzung von Artikel 6 Absatz 1 der EMRK darstellt, da dem Kläger zur Wiederherstellung seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit der Zugang zum Gericht untersagt wurde (siehe Abschnitt 1.2.2).²⁵⁸

²⁵⁶ Slowakei, Bürgerliches Gesetzbuch, Art. 189.

²⁵⁷ Bulgarien, Zivilprozessordnung, 1. März 2008, Art. 340.

²⁵⁸ EGMR, *Stanev gegen Bulgarien*, Nr. 36760/06, 22. Januar 2012, Randnr. 243.

3

Persönliche Berichte – Zeugnisse aus der Feldforschung



Um Licht in die komplexe Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu bringen, interviewte die FRA Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und mit Menschen mit geistiger Behinderung, um mehr über deren Erfahrungen mit Vormundschaft und eingeschränkter Entscheidungsfähigkeit zu erfahren. Die Geschichten dieser Menschen, die in den Ergebnissen der tiefgehenden qualitativen Feldstudie der FRA zum Ausdruck kommen,²⁵⁹ verleihen zum einen denjenigen eine Stimme, die nur selten gehört werden. Zum anderen tragen helfen die Geschichten dabei, dem Rechtsrahmen einen Kontext zu verleihen, und zeigen aus der Perspektive der Betroffenen, wie das Rechtssystem das Leben der Menschen mit Behinderungen beeinflusst. Dies kann wertvolle Informationen für laufende Rechtsreformen im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit in allen EU-Mitgliedstaaten liefern.

Die Feldforschung wurde zwischen November 2010 und Juli 2011 im Rahmen halbstrukturierter Interviews und Gesprächen in Fokusgruppen mit 115 Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und 105 Menschen mit geistiger Behinderung in neun EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Lettland, Rumänien, Schweden, Ungarn und dem

Vereinigten Königreich) durchgeführt. Die Stichprobe umfasste weder Menschen, die in großen Heimen leben, noch solche, die unter Vormundschaft stehen und deren Vormund die Zustimmung zur Durchführung eines Interviews verweigert hat. In jedem der neun EU-Mitgliedstaaten fanden außerdem zusätzliche Fokusgruppen-Interviews mit ausgewählten Interessensvertretern statt, die über einschlägige Fachkompetenz und Erfahrung mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen oder mit geistiger Behinderung verfügen. Je nach EU-Mitgliedstaat waren unterschiedliche Organisationen vertreten. Nach Möglichkeit umfassten sie jedoch Vertreter von Selbstvertretungsorganisationen der Nutzer psychiatrischer Dienste, Selbsthilfeorganisationen, Ministerien, Bürgerbeauftragten oder nationalen Menschenrechtsorganisationen sowie Vertreter einschlägiger Berufsverbände, wie der Verbände der Psychiater und Sozialarbeiter.

Die qualitativen Forschungsarbeiten lieferten umfangreiche Informationen über breit gefächerte Themen im Zusammenhang mit der Selbstständigkeit und Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Diese werden in dem Bericht *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf ein eigenständiges Leben – Erfahrungen von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in neun EU-Mitgliedstaaten* vorgestellt. Der Ansatz der Studie machte es erforderlich, eine kleine Stichprobe von Personen auszuwählen, die keinen Anspruch darauf erhebt, für die Gesamtbevölkerung der Menschen mit geistiger Behinderung oder psychischen Gesundheitsproblemen repräsentativ zu sein. Außerdem wurden unter Vormundschaft stehende Menschen nur mit Zustimmung ihres Vormunds interviewt und einige Personen, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit beschränkt war, wurden aus der Studie ausgeschlossen.

²⁵⁹ Die folgenden Forschungsmitarbeiter wirkten an den Feldstudien der FRA in den neun am Projekt beteiligten EU-Mitgliedstaaten mit: Slavka Kukova (Bulgarien), Dominique Velche (Frankreich), Petra Gromann (Deutschland), Maria Mousmouti (Griechenland), Tamas Gyulavári (Ungarn), Ieva Leimane-Veldmeijere (Lettland), Georgiana Pascu (Rumänien), Rafael Lindqvist (Schweden) und Sarah Woodin (Vereinigtes Königreich). Detailliertere Informationen über Methode und Forschungskonsortium des FRA-Projekts *The fundamental rights of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities* („Grundrechte der Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung“), einschließlich einer Analyse der methodischen Herausforderungen und Einschränkungen, sind enthalten in: FRA (2012b).

Obleich die Interviews und Fokusgruppengespräche mit Menschen mit geistiger Behinderung getrennt von denjenigen mit Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen stattfanden, werden deren Erfahrungen in diesem Bericht zusammen analysiert. Dies minimiert keineswegs die klaren Unterschiede zwischen geistiger Behinderung und psychischen Gesundheitsproblemen. Vielmehr zeigt dies, dass die Antworten der Menschen mit geistiger Behinderung und der Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen Gemeinsamkeiten aufweisen, wenn es um Erfahrungen mit Rechts- und Handlungsfähigkeit, den informellen Einschränkungen ihrer Entscheidungsfähigkeit und mit der unterstützten Entscheidungsfindung geht. Der Bericht kennzeichnet eindeutig, ob die einzelnen Antworten von einer Person mit geistiger Behinderung oder einer Person mit psychischen Gesundheitsproblemen stammen, was den persönlichen Charakter der Beschreibung widerspiegelt.²⁶⁰

3.1. Formelle Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit

Viele der Teilnehmer der FRA-Untersuchung haben zu einem bestimmten Zeitpunkt ihres Lebens aufgrund formeller rechtlicher Schritte ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit ganz oder teilweise eingebüßt. Entsprechend der großen Zahl unterschiedlicher Rechtsvorschriften beschrieben die Befragten ihre Erfahrungen mit verschiedenen Arten von Schutzmaßnahmen und mit ihren Vormündern, deren Entscheidungsbefugnis unterschiedlich weit ging. Dieser Abschnitt verläuft nicht parallel zur vergleichenden Analyse der Rechtsvorschriften weiter vorne im Bericht, da die Teilnehmer ihre Erfahrungen mit der Vormundschaft nicht auf diese Weise beschrieben. Nichtsdestotrotz haben die Befragten viele der schon erwähnten rechtlichen Schlüsselfragen angeschnitten, insbesondere das Verfahren zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit, die Möglichkeit, seinen eigenen Vormund auszusuchen, das Bewusstsein für den Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit und für die Rolle des Vormunds, die Anfechtung eines Beschlusses über die Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Wiedererlangung der Rechts- und Handlungsfähigkeit.

Etwa der Hälfte der Untersuchungsteilnehmer mit geistiger Behinderung wurde die Rechts- und Handlungsfähigkeit vollständig oder teilweise entzogen und sie wurden zu einem bestimmten Zeitpunkt ihres Lebens

unter eine Form der Vormundschaft gestellt. Zu dieser Gruppe zählte auch die Mehrheit der Befragten aus Deutschland, Griechenland und Ungarn. Die Hälfte der Teilnehmer mit geistiger Behinderung aus Frankreich wurde von einem amtlichen Betreuer (*curateur*) unterstützt und die Hälfte der Befragten aus Schweden hatte einen Mentor (*god man*). Amtliche Betreuer und Mentoren können rechtlich verbindliche Entscheidungen nur mit Zustimmung oder Einwilligung der betroffenen Person fällen, wie Abschnitt 2.1.1 dieses Berichts darlegt.

Unter den Teilnehmern mit psychischen Gesundheitsproblemen gab es viel weniger Fälle von Beschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit. Einige wenige Teilnehmer aus Bulgarien, Deutschland und Ungarn standen zum Zeitpunkt des Interviews unter einer Art von Vormundschaft, und ein Teilnehmer aus Lettland durchlief gerade das Verfahren zur Aberkennung seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit. Einige andere Teilnehmer standen in der Vergangenheit unter Vormundschaft, haben dann aber ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit wiedererlangt. Außerdem wurde ein Drittel der Befragten aus Frankreich von einem amtlichen Betreuer (*curateur*) unterstützt und einige wenige Befragte aus Schweden hatten einen Mentor (*god man*).

3.1.1. Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit

Das Verfahren der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit sowie die diesbezüglichen in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Kriterien sind, wie in Kapitel 2.2 beschrieben, in allen EU-Mitgliedstaaten ähnlich. In fast allen EU-Mitgliedstaaten muss – bevor Maßnahmen zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit ergriffen werden – das Vorliegen einer Krankheit mit der „Unfähigkeit“ oder dem „Verlust der Fähigkeit“ verbunden sein, die eigenen Belange zu bestimmen. Teilnehmer mit geistiger Behinderung und Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen erklärten, warum ihrer Meinung nach eine Beschränkung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit eingeleitet wurde, berichteten über ihre Erfahrungen mit dem entsprechenden Gerichtsverfahren und darüber, ob sie die Möglichkeit hatten, ihren Vormund zu wählen.

Einleitung des Verfahrens zur Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit

Einige wenige Teilnehmer reflektierten darüber, warum ein Verfahren zur Entziehung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit eingeleitet worden war. Mehrere der Befragten mit psychischen Gesundheitsproblemen berichteten, dass die Vormundschaftsverfahren auf Auseinandersetzungen mit Familienmitgliedern zurückgingen.

²⁶⁰ Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen werden nachfolgend abwechselnd als „Teilnehmer“, „Befragte“ und „befragte Personen“ bezeichnet, um Wiederholungen zu vermeiden.



„Wir hatten Streit mit meiner Mutter vor dem Krankenhausaufenthalt. Sie sorgte dafür, dass meine Freundin, die Roma ist, in dem Dorf, in dem wir leben, eine Abtreibung vornehmen lässt. [...] Ich wollte das Kind, aber sie sagte, ich sei nicht in der Lage, mich um ein Kind zu kümmern. [...] Ich war wütend, weil ich nichts davon wusste. [...] Meine Mutter brachte meine Freundin dorthin und bezahlte die Abtreibung. [...] Mich bestrafte sie mit einer Zwangsbehandlung [...], während ich im Krankenhaus war, wurde sie mein Vormund.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 41, Bulgarien)

Andere Teilnehmer berichteten, dass ihnen die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wurde, um ihre Finanzen und Vermögenswerte zu schützen. Dies wurde insbesondere im Zusammenhang mit Erb- und Schadensersatzforderungen erwähnt, wie im Fall eines Mannes mit geistiger Behinderung in Frankreich, der aufgrund von sexuellem Missbrauch Schadensersatz forderte.

„Meine Anwältin sagte: „Wir können Schadensersatz fordern“. Ich stimmte zu. Sie forderte 15 000 Francs [2 300 Euro]. Das Gericht wollte das Geld aber nicht freigeben, bevor ich nicht unter Schutz stehe. Meine Mutter war ständig betrunken, deshalb befürchteten sie, dass sie das Geld von mir verlangen würde und ich nicht in der Lage wäre, „nein“ zu sagen. Es wäre zu schnell weg gewesen.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 31, Frankreich)

Ebenso berichteten Teilnehmer mit geistiger Behinderung oder psychischen Gesundheitsproblemen aus Frankreich und Schweden, dass die Ernennung eines amtlichen Betreuers oder Mentors auf ihre Schwierigkeiten bei der Handhabung von Haushaltsrechnungen zurückging, als sie allein lebten. Eine der Befragten mit psychischen Gesundheitsproblemen in Frankreich beantragte die Unterstützung eines amtlichen Betreuers bei der Verwaltung ihres Einkommens, da sie es aufgrund ihrer Depression schwer fand, mit dem Bezahlen der Steuern und der Rechnungen zurechtzukommen, und sie den Eindruck hatte, dass eine amtliche Betreuung die Gefahr des Verlustes ihrer Wohnung verringern würde.

Bewertung der geistigen Leistungsfähigkeit

Eine Reihe von Teilnehmern, vorwiegend solche mit psychischen Gesundheitsproblemen, ging auf das Verfahren zur Bewertung ihrer geistigen Leistungsfähigkeit ein. Zwei Männer erinnerten an ihre Fachgutachten:

„Eine junge Psychologin kam zu mir ins Krankenhaus und forderte mich auf, etwas zu tun. Sie gab mir ein Blatt Papier und einen Stift und forderte mich auf, ein Bild mit einem Bauernhof und einem Mann und einer Frau an einem regnerischen Tag auf der einen Seite des Blattes zu zeichnen. Auf der anderen Seite sollte ich ein Tier zeichnen, das es niemals gegeben hat [...]. So zeichnete ich also ein Holzhaus und einen Mann, der einen Schirm hielt. Auf der anderen Seite sollte ich ja ein Tier zeichnen, das es niemals gegeben hat. Also begann ich etwas mit dem Kopf einer Kuh, den Lippen einer Frau, Hörnern, Federn, [...], sieben Klauen und allem möglichen anderen, was mir gerade in den Sinn kam, zu zeichnen. Dann nahm sie mir das Blatt weg und schaute es sich an. Und ich fragte: „Was halten Sie davon?“ [...] „Nicht schlecht“ – sagte sie und ging, sonst sagte [sie] kein einziges Wort.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 68, Lettland)

„Ich machte etwa die Hälfte, bevor ich verstand, dass das Ganze eine einzige Farce war. Die Fragen waren alle so formuliert, dass ganz gleich, wie man darauf antwortet, man nachher als geistig krank dasteht. [...] Wären Sie gern ein Maler? [...] Glauben Sie an eine höhere Macht? Und noch eine interessante Frage: Malen Sie gerne Bilder von Kindern? Wenn Sie ein Maler wären, würden Sie gerne Bilder von Kindern malen? Man kann nur mit ja oder nein antworten. So muss ich also annehmen, dass ich gerne ein Maler wäre. Wenn ich antwortete, dass ich gerne Kinder malen würde, dann bin ich ein Pädophiler, wenn ich dagegen sage, dass ich keine Kinder malen will, dann bin ich ein Kindsmörder, weil ich keine Kinder mag.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 23, Lettland)

Ein Teilnehmer mit geistiger Behinderung beschrieb einen Besuch der Gutachter bei sich zu Hause:

„Sie kamen hierher und schauten sich bei mir um und kontrollierten, wie viele T-Shirts und Hosen ich habe, solche wie die, die ich jetzt trage. Und sie kamen auch, um mich zu fragen, was mir besonders gefällt.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 24, Ungarn)

Teilnehmer aus Bulgarien, Ungarn und Lettland berichteten, dass ihnen zum Zeitpunkt der Prüfung der Beschränkung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit nicht bewusst war, was da vor sich ging. Eine Frau in Ungarn beschrieb, wie ein psychiatrisches Krankenhaus das Verfahren gegen ihren Willen einleitete, und ohne es vorab zu erörtern. Als sie einer Aufforderung nachkam und ins Krankenhaus ging, um sich einer ungeplanten Untersuchung zu unterziehen, geschah Folgendes:

„Ich werde das nie vergessen. Sie sagten nichts über den Grund der Untersuchung [...], sie fragten lediglich, wie es mir geht [...]. Ich antwortete ihnen, dass es mir gut gehe, und bedankte mich bei ihnen. Dann erfuhr ich, mein Urteilsvermögen sei eingeschränkt und dass ich deshalb einen Vormund benötigte.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 36, Ungarn)

Zwei weitere Teilnehmer erinnerten sich an ihre Erfahrungen im Zusammenhang mit der Anhörung vor Gericht, bei der die Bewahrung oder der Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit festgestellt wurde. Ein Mann berichtete, dass er sediert worden sei, bevor er vom Krankenhaus zur Anhörung vor Gericht gebracht wurde.

„Ich war schläfrig und sie versuchten nicht, mir irgendetwas zu erklären.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 41, Bulgarien)

Ein Mann in Lettland wurde nicht zur Anhörung vor Gericht geladen, nachdem das Expertenkomitee zur Bewertung seiner geistigen Fähigkeiten geurteilt hatten, dass sein Gesundheitszustand es ihm nicht erlaube, an der Anhörung teilzunehmen – eine Entscheidung, die ihn sehr empörte:

„Sie machten alles hinter meinem Rücken, obwohl das gesetzlich nicht durften.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 69, Lettland)

Die Ernennung eines Vormunds

Die Befragten berichteten auch von ganz unterschiedlichen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Ernennung oder der Wahl eines Vormunds nach dem Verlust ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit. In den meisten der EU-Mitgliedstaaten enthält das nationale Recht Bestimmungen, die vorsehen, dass bei der Auswahl eines Vormunds der Wille und der Wunsch der Person, der die Schutzmaßnahme gilt, berücksichtigt werden müssen. Von den Ländern, die an der Feldstudie teilgenommen haben, ist es in Frankreich, Griechenland und Ungarn ausdrücklich vorgesehen, dass die Wahl der betroffenen Person zu berücksichtigen ist.

Teilnehmer aus Frankreich, Deutschland und Schweden haben sich positiv über das Auswahlverfahren und ihre Beteiligung an diesem Verfahren geäußert:

„Jemand vom Gericht kam [...] und dann konnte ich sie (den Vormund) selbst wählen [...] ich denke mal, es wird gut gehen.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 50, Deutschland)

In Schweden erklärte ein Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, dass er einen Mentor beantragt hatte und einen auswählen konnte, den er mochte, während eine Frau mit geistiger Behinderung sich daran erinnerte, dass ihr Sozialarbeiter ihr vorschlug, ihren Mentor erst einmal zu treffen. Erst nachdem sie ihn getroffen und festgestellt hatte, dass sie ihn mochte, entschied sie sich dafür, diesen zum Mentor zu erwählen. Ein Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Frankreich berichtete, dass es ihm gelungen war, seinen Betreuer zu wechseln und einen externen Berufsbetreuer

anstelle eines Familienmitglieds zu wählen, um so die Spannungen abzubauen, zu denen es innerhalb der Familie aufgrund der Betreuung gekommen war.

Andere Teilnehmer berichteten dagegen von negativen Erfahrungen und sagten, ihr Vormund sei für sie ernannt worden, ohne dass sie befragt worden wären. Teilnehmer mit geistiger Behinderung aus Schweden sagten, andere hätten beschlossen, dass sie einen Mentor benötigten und wer diese Person sein solle. Eine Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Frankreich berichtete, dass eine auf Vormundschaften spezialisierte Organisation ihren Betreuer auswählte. Eine weitere Befragte aus Ungarn, die ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit erst vor kurzem verloren hatte, wartete noch darauf, herauszufinden, wen das Gericht zum Vormund ernennen würde.

„Ich weiß es noch nicht, werde aber wohl bald einen Brief bekommen. Das läuft noch, da es erst letzten Monat passiert ist. [...] Das wird ein amtlich benannter Vertreter sein, aber ich weiß nicht, wer es sein wird. Ich werde einen Brief mit dieser Information bekommen.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 36, Ungarn)

Wenige Teilnehmer gingen auf die gesetzlichen Garantien in Bezug auf die Vormundschaft ein, obgleich einer der Befragten eine gewissenhaftere Bewertung forderte:

„Gebt nicht jedem einen Betreuer, prüft das genauer.“

(Befragter mit geistiger Behinderung, Deutschland)

Interessensvertreter im Bereich der psychischen Gesundheit in Ungarn wiesen auf die Notwendigkeit hin, das Verfahren der Beschränkung der Rechts- und Handlungsfähigkeit zu überarbeiten. Sie sprachen sich dafür aus, dass die Beteiligung weiterer Personen an dem Verfahren erforderlich werden sollte, beispielsweise von Sozialarbeitern, um das Verfahren weniger von den Psychiatern abhängig zu machen. Sie unterstrichen auch, dass die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung eventuell nur kurzfristig während einer Krise erforderlich sein kann und dass die Vormundschaftsregelungen flexibel genug sein sollten, um diesem Umstand Rechnung zu tragen.

3.1.2. Erfahrungen mit der Vormundschaft

Viele der Befragten, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit eingeschränkt oder entzogen wurde, sprachen über ihre Erfahrungen mit der Vormundschaft und die verschiedenen Bereiche, in denen der Vormund befugt ist, rechtsverbindliche Entscheidungen in ihrem Namen zu treffen. Die Teilnehmer berichteten von ihren allgemeinen Erfahrungen mit der Vormundschaft und von spezifischen Aspekten, wie zum Beispiel die Kenntnis



der Rolle des Vormunds, die unfreiwillige Unterbringung und Behandlung sowie zentrale Lebensbereiche, in denen der Vormund entscheidet, etwa die Kontrolle über die Finanzen, den Wohnort, den Zugang zu Wohlfahrtsdiensten und die Unterstützung bei Verwaltungsaufgaben. Viele dieser Erfahrungen stehen im Zusammenhang mit spezifischen Rechten, die in der BRK enthalten sind, einschließlich Artikel 19 zur unabhängigen Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft, Artikel 22 zur Achtung der Privatsphäre, Artikel 23 zur Achtung der Wohnung und der Familie und Artikel 25 zur Gesundheit, sowie mit der Empfehlung R(99)4 über die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, Notwendigkeit und die maximale Bewahrung der Geschäftsfähigkeit.

Einige Teilnehmer, insbesondere solche mit geistiger Behinderung, äußerten sich insgesamt negativ über die Vormundschaft und die Einschränkung ihrer Entscheidungsfähigkeit. Menschen mit geistiger Behinderung aus Schweden berichteten, dass Mentoren und Verwalter zu viel entschieden, was auf Kosten ihrer Selbstständigkeit und ihrer Selbstbestimmung gehe. Eine Frau, die im Vereinigten Königreich in einem Heim lebt, beschrieb, wie stark ihre Möglichkeiten eingeschränkt seien, selbst geringfügige Entscheidungen zu treffen, wie zum Beispiel, wann sie aufstehe und was sie esse.

„Meine Mutter ist mein Vormund und ich kann ihr nicht ‚nein‘ sagen. Wenn sie mit mir sprechen will, kann sie das Haus anrufen. Und das Haus ruft sie an. Sie kontrolliert alles. Und ich kann nicht frei atmen. Weil sie da ist – vor meiner Nase. Bei diesem. Und jenem. Und du weißt, sie ist überall. Ich weiß, sie ist meine Mutter, aber [...] ich habe versucht, langsam weiter von ihr weg zu kommen, aber es funktioniert nicht.“

(Frau mit geistiger Behinderung, 27, Vereinigtes Königreich)

Eine andere Teilnehmerin mit psychischen Gesundheitsproblemen legte dar, wie sehr es ihr widerstrebe, unter Vormundschaft gestellt zu werden, und welche Auswirkungen das auf ihre Eigenständigkeit habe:

„Ein Vormund, das wäre das Schlimmste, was ich mir vorstellen kann.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 52, Deutschland)

Andere Teilnehmer äußerten sich dagegen insgesamt positiv zur Vormundschaft und zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung, die Vormunde geben können. Die meisten Teilnehmer in der Fokusgruppe der Menschen mit geistiger Behinderung in Ungarn begrüßten beispielsweise die Möglichkeit, ihre Entscheidungen mit ihrem Vormund zu besprechen:

Interviewer: „Und was halten Sie von der Vormundschaft?“

Die Teilnehmer: „Das ist gut.“

Interviewer: „Und warum ist es gut, einen Vormund zu haben?“

Ein Teilnehmer: „Wir können alles miteinander besprechen und dann können wir das, was wir erreichen wollen, mit einer gemeinsamen Vereinbarung regeln.“

Ein Teilnehmer: „Wir können Dinge besprechen [...]. Wenn jemand nicht alles versteht, kann er das mit dem Vormund besprechen und so die Sache lösen“. [...] Es war auch für mich gut, dass der Vormund nach mir geschaut hat, als ich krank war.“

(Fokusgruppe mit Teilnehmern mit geistiger Behinderung, Ungarn)

Die meisten Teilnehmer mit geistiger Behinderung in Frankreich berichteten, dass ihr Vormund oder Betreuer ihnen eine wirkliche Unterstützung in ihrem Leben böten, indem sie ihnen dabei helfen, Geld- und Verwaltungsprobleme zu lösen und ihnen auf der Suche nach einem guten Platz zum Leben mit Rat und Tat zur Seite stehe. Ebenso berichteten auch zwei Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Schweden von positiven Erfahrungen mit ihren Mentoren. In einem Fall half der Mentor dem Befragten dabei, sich im Wohlfahrtssystem zurechtzufinden, in einem anderen unterstützte der Mentor den Betroffenen in finanziellen Fragen.

Ein häufig angesprochenes Thema der Berichte über die Erfahrungen war die Bedeutung einer positiven Beziehung zwischen den Menschen mit Behinderung und ihren Vormunden. Zwei Befragte in Deutschland waren beispielsweise der Ansicht, dass das System der Vormundschaft verbessert werden könne, wenn der Vormund mehr Zeit für Unterstützung bei Entscheidungsfindungen und für den Aufbau einer engen persönlichen Beziehung mit der Person aufwende, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit beschränkt wird.

„[Es sollte] nicht so viel schriftliche Kommunikation geben, sondern mehr persönlichen Kontakt, dass man direkt ins Gespräch kommt.“

(Befragter mit geistiger Behinderung, Deutschland)

„Generell denke ich, dass die Einrichtung der Vormundschaft sehr gut ist, der Vormund aber häufig viel zu wenig Zeit für [die Menschen unter Vormundschaft] hat und dies führt zu vielen Schwierigkeiten.“

(Befragter mit psychischen Gesundheitsproblemen, Deutschland)

Wenn Spannungen auftraten, waren nach Ansicht der Befragten ihre Möglichkeit, auf die Entscheidungen des Vormunds Einfluss zu nehmen, und die Unterstützung, die sie erhielten, um Entscheidungen für sich selbst zu treffen, stark beschränkt.

Bewusstsein für die Rolle des Vormunds

Die Interviews mit Teilnehmern aus beiden Gruppen von Personen mit einer Behinderung ergaben, dass es ihnen teilweise an Bewusstsein für die Rolle des Vormunds und den Umfang seiner Entscheidungsbefugnis mangelte. Die Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Bulgarien, Ungarn, Lettland und Rumänien wussten teilweise nicht, welche Auswirkungen die Ernennung eines Vormunds hatte und ob dies bei ihnen geschehen war oder nicht.

Interviewer: „Kennen Sie das Verfahren zur Ernennung eines Vormunds? Wissen Sie, welche Auswirkungen die Vormundschaft auf Ihr Leben hat?“

Teilnehmer: „Nein, ich habe keinerlei Informationen darüber.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 42, Rumänien)

Ebenso hatten mehrere Befragte mit geistiger Behinderung keine oder nur eine sehr vage Vorstellung davon, was Vormundschaft ist und was ein Vormund tun kann. Viele der Teilnehmer in Ungarn dachten beispielsweise, dass die Vormundschaft mit dem Erhalten von Sozialleistungen verbunden sei:

„Meine Mutter ist mein Vormund.“ [...] Das bedeutet, dass sie mich finanziell unterstützt. [...] Das bedeutet, die Vormundschaft umfasst meine Mutter und jeden, der zu Hause war. Das heißt, dass ich etwas Familienzulage bekomme, und das ist der Grund dafür, dass ich unter Vormundschaft gestellt wurde.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 24, Ungarn)

Die meisten Teilnehmer mit geistiger Behinderung in Rumänien waren nicht in der Lage, das Verfahren zu beschreiben, in dessen Rahmen ein Vormund Entscheidungen für eine Person trifft, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit eingeschränkt wurde, und konnten nicht sagen, ob der Vormund bestimmte Regeln einzuhalten hat. Die einzigen Ausnahmen waren zwei Teilnehmer, die einer Selbstvertretungsgruppe angehörten und das Verfahren im Detail beschreiben konnten.

„Zuerst einmal spreche ich mich mit meiner Mutter ab, wenn ich eine Entscheidung treffe. Ich treffe die Entscheidung zwar selbst, aber ich frage immer meine Mutter, ob sie meiner Entscheidung zustimmt.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 37, Rumänien)

Andere Teilnehmer hatten dagegen ganz klar vor Augen, welche Grenzen die Vormundschaft im Hinblick auf ihre Entscheidungsfähigkeit mit sich bringt:

„Ich stehe in allen Bereichen unter Vormundschaft. [...] Deshalb kann ich nicht wählen, und wir können auch nicht heiraten. Ich bin nicht der Einzige mit diesen Problemen, die haben viele von uns. Ich kann keinen Arbeitsvertrag unterschreiben; ich kann nicht arbeiten, also habe ich viele solche Nachteile.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 53, Ungarn)

Eine Reihe von Teilnehmern mit geistiger Behinderung aus Rumänien unterschied zwischen den alltäglichen Entscheidungen und wichtigeren Entscheidungen im Zusammenhang mit ihrer Behandlung oder der Verwendung ihrer Behindertenrente. Die meisten bestätigten, dass sie diese Art von Entscheidung nicht selbst treffen:

„Ich bekomme eine kleine Behindertenrente. [...] Meine Mutter nimmt dieses Geld an sich.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 21, Rumänien)

„Am Anfang habe ich gesagt, [die Pillen] helfen mir nicht, ich log, um sie nicht einnehmen zu müssen [...], weil sie nicht gut schmeckten. [...] Aber ich nahm sie weiter, weil meine Schwester sagte, dass ich sie nehmen muss.“

(Frau mit geistiger Behinderung, 23, Rumänien)

Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung

Nur Befragte mit psychischen Gesundheitsproblemen erörterten ihre Erfahrungen mit der unfreiwilligen Unterbringung und der unfreiwilligen Behandlung. Die FRA stellte die meisten dieser Erfahrungen in dem Bericht *Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen* dar, der Erkenntnisse über die praktische Erfahrung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen im Zusammenhang mit unfreiwilliger Unterbringung und unfreiwilliger Behandlung, mit Isolation und Zwangsmaßnahmen enthält.²⁶¹

Der Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit und die Ernennung eines Vormunds können eng mit Zwangsmaßnahmen verbunden sein. Da keiner der Teilnehmer an der FRA-Studie zum Zeitpunkt der Befragung in einer Langzeiteinrichtung lebte, spielten sich alle Ereignisse im Zusammenhang mit diesen Einrichtungen in der Vergangenheit ab und spiegeln folglich nicht notwendigerweise die derzeitige Situation wieder.

²⁶¹ FRA (2012a).

Für eine Reihe von Teilnehmern in Bulgarien und Lettland bedeutete die Ernennung eines Vormunds, dass ihnen die Wahl bezüglich der Einweisung in eine psychiatrische Klinik und der Behandlung genommen wurde. Interessensvertreter, die im Bereich der Behindertenarbeit in Schweden tätig sind, unterstrichen, dass die Rechts- und Handlungsfähigkeit wie auch der Zugang zur Justiz im Kontext der unfreiwilligen Unterbringung oder Behandlung von entscheidender Bedeutung sind.

Befragte aus Lettland wiesen auf eine Verbindung zwischen der Rechts- und Handlungsfähigkeit und Zwangsmaßnahmen hin: Verwandte leiten auf Empfehlung eines Psychiaters ein Verfahren zur Aberkennung der Rechts- und Handlungsfähigkeit ein, damit eine Person in eine psychiatrische Klinik eingewiesen oder unfreiwillig behandelt werden kann:

„[Meine Mutter] hatte mir bereits gesagt, dass sie zusammen [mit dem Arzt] mich für rechtsunfähig erklären lassen würde, wenn ich meine Medikamente nicht einnehme. [...] X ist ein Arzt, mit dem meine Mutter ständig sprach und bei dem ich die ersten beiden Male war und der dafür gesorgt hat, dass ich diesen Behindertenstatus erhielt.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 23, Lettland)

Wenn die Rechts- und Handlungsfähigkeit erst einmal abgesprochen wurde, willigt eher der Vormund anstelle der betroffenen Person in die Unterbringung und Behandlung ein. Ein Arzt in einem Krankenhaus in Lettland erklärte beispielsweise einem Mann, dass seine Rechts- und Handlungsfähigkeit aufgehoben worden sei und dass er in eine psychiatrische Anstalt verlegt werde.

Mehrere Teilnehmer berichteten, dass sie sich in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt fühlten, weil sie Angst davor hatten, dass Zwangsmaßnahmen ergriffen würden, falls ihr Verhalten als unklug beurteilt würde. Eine Frau im Vereinigten Königreich beschrieb, dass sie einer freiwilligen Krankenhausaufnahme zustimmte, um eine unfreiwillige Unterbringung zu vermeiden, die sie anderenfalls glaubte hinnehmen zu müssen.

Kontrolle über die eigenen Finanzen

Der Verlust der Kontrolle über die eigenen Finanzen war eines der Hauptthemen sowohl bei der Gruppe der Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen als auch bei derjenigen der Menschen mit geistiger Behinderung, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit aufgehoben worden war. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ein Vormund speziell zu dem Zweck ernannt werden kann, Entscheidungen über die Finanzen einer Person zu treffen. Dies ist beispielsweise in Frankreich der Fall, wo ein Betreuer bei der Verwaltung des Einkommens

unterstützend eingreift, aber außerhalb dieses Bereichs keine Entscheidungen treffen kann.²⁶²

Zwei Befragte mit geistiger Behinderung gingen auf die Auswirkungen der Vormundschaft auf ihre finanziellen Aktivitäten ein und auf die unterschiedliche Rolle, die ein Vormund bei den Finanzgeschäften spielen kann:

„Ich wäre weniger frei, was meine Ausgaben angeht, da ich gehört habe, wie manche sagen „Ja, wenn du einen Betreuer hast, dann gibt er dir jede Woche so und so viel und du bekommst nur 80 Euro für dich selbst und deine Einkäufe. Du wirst weniger frei über deine Ausgaben entscheiden können.“ Auf der einen Seite ist das in Ordnung, aber auf der anderen Seite gefällt mir das überhaupt nicht.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 20, Frankreich)

Ein Mann in Schweden glaubte dagegen, dass sein Verwalter, der Entscheidungen ohne seine Zustimmung treffen kann, besser sei als ein Mentor, der seine Zustimmung benötige, bevor er eine rechtlich verbindliche Entscheidung treffen könne:

„Weil ich nicht hingehen und das Auto kaufen oder einen Telefonvertrag unterschreiben kann, weil der Verwalter das letzte Wort hat. Ich vertraue ihm und er vertraut mir. Ich habe das immer so gewollt, weil ich mit großen Geldsummen nicht umgehen kann. Ich habe seit über 10 Jahren einen Verwalter, seit ich die [Behinderten-] Rente bekomme.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 31, Schweden)

Die Teilnehmer berichteten von den unterschiedlichen Weisen, in denen der Verlust der Rechts- und Handlungsfähigkeit ihre Fähigkeit zur Kontrolle der persönlichen Finanzen beeinflusst hat. Einige sprachen über die Beziehung zwischen Vormundschaft und Erbschaft. Eine Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Frankreich berichtete beispielsweise, dass ihr Vormund bei einer Gelegenheit in ihrem Namen gegen ihren Willen gehandelt habe: Sie wollte die Dokumente nicht unterschreiben, um ein Haus zu verkaufen, das sie geerbt hatte, und der Vormund unterschrieb daraufhin in ihrem Namen. In Rumänien erklärten Interessensvertreter der Fokusgruppe über die psychische Gesundheit, dass Eltern manchmal die Vormundschaft dazu einsetzen, ihre Kinder mit psychischen Gesundheitsproblemen vor möglichem Missbrauch durch Dritte zu schützen, beispielsweise davor, dass Druck ausgeübt wird, Dokumente im Zusammenhang mit einer Erbschaft zu unterschreiben.

²⁶² Mehr Informationen über die unterschiedlichen Arten von Vormundschaft und unterstützte Entscheidungsfindung in einigen EU-Mitgliedstaaten sind in den Abschnitten 2.1.1 und 3.3 enthalten.

Andere Teilnehmer konzentrierten sich mehr auf die Kontrolle über die täglichen Ausgaben. Einige der Befragten sagten, dass ihr Vormund ihnen Geld gebe, wenn sie welches benötigten:

„[Der Vormund] ist etwas stur, aber er gibt mir Geld, wenn ich das brauche, ich meine auf mein Konto, wenn ich etwas benötige, dann gibt er es mir. Er plant für mich, genauso wie er für sich selbst plant.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 51, Deutschland)

„Das heißt, dass wenn ich etwas wirklich will, dann kaufen wir das.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 24, Ungarn)

Ebenso berichteten zwei Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Schweden, die Mentoren hatten, dass sie keinesfalls unerwünschte Einschränkungen ihrer Wahlmöglichkeiten und eine unerwünschte Kontrolle ihres täglichen Lebens hätten hinnehmen müssen. Sie waren vielmehr der Ansicht, dass diese Lösung eine hilfreiche Unterstützung bei der Handhabung ihrer Finanzen und beim Beantragen von zusätzlichen Geldern darstelle.

Andere berichteten dagegen von eher negativen Erfahrungen mit ihren Vormündern, die die Kontrolle über ihre Finanzen hatten. Eine Frau berichtete beispielsweise, dass ihre Mutter versucht hatte, ihr ihre elterlichen Rechte zu nehmen und ihre Kinderbeihilfe und Rente zu kontrollieren.

„Sie wollte mir sogar meine elterlichen Rechte nehmen.[...] Als ich zu Hause lebte, versuchte sie immer, über mein Geld zu verfügen und verlangte von mir, dass ich eine Vollmacht unterschreibe; sie bekam mein Geld und gab mir keins [...] aber meiner Schwester kaufte sie ein Auto von meinem Geld. Über ein Jahr lang strich sie mein Geld ein.“ [...] Ich wusste nicht, warum sie meine Unterschrift brauchte und unterschrieb einfach. [...] Und als ich selbst noch das Geld bekam, ging sie mit mir ins Geschäft, um zu sehen, was ich kaufte.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 27, Lettland)

Eine Reihe von Teilnehmern brachte ihre Frustration darüber zum Ausdruck, dass ihr Vormund ihnen nicht immer Geld gebe, wenn sie dies verlangten. Ein Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Frankreich äußerte seinen Unmut darüber, dass sein Betreuer seine Ausgaben einschränke.

Teilnehmer mit geistiger Behinderung berichteten, dass sie sich häufig eingehend mit ihren Vormündern – häufig Familienmitglieder – berieten, selbst wenn es um kleinere Ausgaben gehe. Dies veranschaulicht einerseits die von den Familien gewährte Unterstützung, könnte andererseits aber auch ein Anzeichen dafür sein, wie die Unterscheidung zwischen Familienmitglied und Vormund verschwimmen kann:

Interviewer: „Was kaufen Sie normalerweise mit Ihrem Taschengeld?“

Ein Teilnehmer: „Das kommt darauf an. Wenn ich etwas absolut haben möchte, dann frag ich meine Oma und sie sagt mir dann, ob ich mir das kaufen kann oder nicht.“

Interviewer: „Fragen Sie sie immer?“

Ein Teilnehmer: „Ja, immer.“

Interviewer: „Wollen Sie sie immer fragen oder hat sie Sie darum gebeten?“

Ein Teilnehmer: „Sie ist mein Vormund, deshalb muss ich sie immer fragen. [...] Ich bespreche immer alles mit ihr – einfach nur um sicher zu gehen.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 37, Ungarn)

Wahl des Wohnortes und tägliche Aktivitäten

Die Befragten berichteten, dass der Vormund auch entscheidet, wo sie wohnen und mit wem sie leben. Artikel 19 Buchstabe a des BRK sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben.

Einige begrüßten die Unterstützung bei der Auswahl des Wohnortes:

„Mein Betreuer half mir dabei, den Ort auszuwählen, an dem ich jetzt lebe. Es gefällt mir da, aber manchmal fühle ich mich einsam.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 50, Griechenland)

Den meisten gefiel es jedoch nicht, dass der Vormund entschied, wo sie leben sollten. Dies war oft Ausdruck der Spannungen, die zwischen Menschen mit Behinderungen und den Familienmitgliedern bestanden, die zum Vormund ernannt worden waren. Eine Frau, die in einer betreuten Wohnstätte in Bulgarien lebte, wollte im Haus ihrer Großmutter leben, ihr Onkel, der Teil des Vormundschaftsrats ist, war dagegen:

„Er sagte mir, er befürchte, dass ich nicht in der Lage sei, allein in dem Haus zu leben, da es nicht sicher sei; er glaubt, dass es vorkommen könnte, dass Kriminelle dort einbrechen, da das Haus in einem Vorort einer kleinen Ortschaft liegt.“

(Frau mit geistiger Behinderung, 44, Bulgarien)

Ein anderer Teilnehmer vertrat die Ansicht, dass die mangelnde unabhängige Unterstützung beim Treffen von Entscheidungen dafür sorgen könnte, dass Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch Familienmitglieder „manipuliert“ werden:



„Aber es gibt Menschen, die andere geschickt manipulieren, eine Freundin von mir hat zum Beispiel so ihr ganzes Vermögen verloren. Sie haben sie fertig gemacht, indem sie sie dauernd von Pontius zu Pilatus schickten. Sie war körperlich und seelisch am Ende. Dann kam die ganze Verwandtschaft zusammen und forderte sie auf: ‚Unterschreib dieses Papier‘. Also hat sie unterschrieben. Jetzt lebt sie in einer Pflegeeinrichtung.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 25, Lettland)

Die Hilfe beim Zugang zu oder der Verwaltung von Sozialleistungen sowie beim Umgang mit den Krankenkassen oder sonstigen Verwaltungsaufgaben waren ein wichtiges Thema für die Befragten, vor allem in Schweden. In den meisten Fällen äußerten sie sich positiv über ihre Erfahrungen:

„Das war wirklich eine schöne Zeit und er war ein guter Vormund [...] er kümmerte sich um meinen Papierkram mit mir zusammen, gewöhnlich trafen wir uns einfach nur oder gingen zusammen kurz Kaffee trinken.“

(Befragter mit psychischen Gesundheitsproblemen, Deutschland)

Ein Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen in Schweden erklärte, dass er einen Mentor habe, weil er jemanden benötige, der ihm beim Umgang mit den verschiedenen Wohlfahrtsbehörden helfe. Die Kommunikation mit den Sozialarbeitern sei für ihn sehr anstrengend und erschöpfe ihn:

„Es ist einfach erniedrigend, die Sozialarbeiter zu treffen und deine Geschichte wieder und wieder zu erzählen, dein ganzes Leben offenzulegen, obwohl ich weiß, dass sie der Schweigepflicht unterliegen.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 31, Schweden)

Ein Teilnehmer mit geistiger Behinderung berichtete dagegen, dass seine erste Mentorin ihn nur selten besucht habe. Wenn sie ihm das Geld brachte, blieb sie in ihrem Auto sitzen und erwartete vom ihm, dass er herunterkam, um es sich abzuholen. Er hatte das Gefühl, dass sie ihre Arbeit nicht ernst nehme, besonders als sie es versäumte, Krankengeld bei der Sozialversicherungsbehörde zu beantragen. Obgleich die Mentorin offensichtlich nicht zugab, dass sie es versäumt habe, das Krankengeld zu beantragen, beschwerte sich der Teilnehmer beim Leiter der Vormundschaftsbehörde und hat heute einen anderen Mentor.

3.1.3. Anfechtung der Vormundschaft und Wiedererlangen der Rechts- und Handlungsfähigkeit

Die internationalen Menschenrechtsbestimmungen und die nationalen Rechtsvorschriften der meisten EU-Mitgliedstaaten enthalten eine Reihe von Bestimmungen bezüglich der Überprüfung und der Anfechtung einer Entscheidung zur Entziehung der Rechts- und

Handlungsfähigkeit, wie in den Kapiteln 1 und 2 erörtert. Sehr wenige der Befragten hatten jedoch versucht, die Entscheidung über die Entziehung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit anzufechten oder ihren Vormund zu wechseln. Die Befragten – vor allem Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, aber auch einige Befragte mit geistiger Behinderung – nannten einige der Faktoren, die sie davon abhielten, diese Entscheidungen anzufechten. Von denjenigen, die die Vormundschaftsmaßnahme angefochten hatten, war es einigen gelungen, ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen oder den Vormund zu wechseln.

Die Teilnehmer berichteten, dass frühere Erfahrungen mit dem Verfahren der Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit ein wesentlicher Faktor seien, der sie davon abhalte, die Entscheidung anzufechten, da es sich hierbei um ein langwieriges und frustrierendes Verfahren handeln könne. Sie maßen auch dem emotionalen Stress und der emotionalen Belastung im Zusammenhang mit der Anfechtung des Entzugs der Rechts- und Handlungsfähigkeit ein großes Gewicht bei:

„Der Richter sagte, wenn ich die Entscheidung anfechte, würde es zu einem Überprüfungsverfahren kommen, gefolgt von mehreren Anhörungen vor Gericht. Sie können sich nicht vorstellen, wie oft ich zum Gericht gehen musste. Manchmal erscheint dann der eine nicht vor Gericht, dann wieder der andere, so dass sie die Anhörungen ständig vertagen. Das stellt für mich eine große psychische Belastung dar: Sobald ich das Gericht nur sehe, bekomme ich Angst. Was tue ich denn dort? Das ist furchtbar. Dort gibt es viele andere Angeklagte und andere Leute, die dort sitzen und mich ansehen. Ich frage mich, was die glauben, dass ich dort tue.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 36, Ungarn)

Andere wiesen auf die praktischen Hürden bei der Anfechtung der Vormundschaft hin. In einem Fall erklärte eine Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Bulgarien, dass, nachdem ihre Mutter an Alzheimer erkrankt war, ihr Onkel und ihre Tante begannen, Entscheidungen über den Familienbesitz zu treffen. Die Teilnehmerin konnte nichts gegen diese Entscheidungen tun, da ihre Mutter sie unter Vormundschaft gestellt hatte. Als sie später versuchte, die Vormundschaft aufzuheben, sagten die Anwälte, die sie zu Rate zog, dass sie nicht das Recht habe, ein solches Verfahren einzuleiten, da ihr die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen worden war.

Sowohl die Teilnehmer der Fokusgruppe zur psychischen Gesundheit als auch die der Fokusgruppe zur geistigen Behinderung wiesen darauf hin, wie schwierig es sei, eine Beschwerde einzureichen, wenn man unter Vormundschaft steht. Sie sprachen von Fällen, in denen der Vormund kein unabhängiger Experte ist, sondern die Einrichtung vertritt, die kritisiert wird, beispielsweise die kommunale Verwaltung. Dies ist besonders problematisch bei Behinderten, die in einer Anstalt leben,

meistens unter Vormundschaft stehen und folglich innerhalb des institutionellen Rahmens nicht klagebefugt sind. Zum Einreichen einer Beschwerde benötigen sie die Zustimmung ihres amtlich ernannten Vormunds. Der Vormund ist jedoch oft ein Angestellter der kommunalen Verwaltung, weshalb es schwierig für ihn ist, einer Beschwerde zuzustimmen, da häufig die kommunale Verwaltung die Anstalt leitet.

Interessensvertreter, die Teil der Fokusgruppen in Rumänien waren, sagten, dass das mangelnde Bewusstsein oder mangelnde Informationen über das Verfahren zur Anfechtung der Rechtsunfähigkeit ein weiterer wichtiger Grund dafür seien, dass Menschen mit geistiger Behinderung keine Aufhebung der Vormundschaft beantragten. Dies ist den Antworten eines Teilnehmers mit geistiger Behinderung zu entnehmen, der gefragt wurde, ob er verstehe, was eine Beschwerde ist:

Interviewer: „Verstehen Sie jetzt, was eine Beschwerde ist?“

Ein Teilnehmer: „Ja“.

Interviewer: „Haben Sie jemals eine Beschwerde eingereicht?“

Ein Teilnehmer: „Nein, noch nie.“

Interviewer: „Haben Sie jemals gelernt, wie man eine Beschwerde einreicht? Wissen Sie, wo Sie eine einreichen können?“

Ein Teilnehmer: „Nein.“

Interviewer: „Glauben Sie, dass es gut wäre, zu lernen, wie man Beschwerden einreicht?“

Ein Teilnehmer: „Ja, das wäre gut.“

Interviewer: „Aber würden Sie eine einreichen?“

Ein Teilnehmer: „Nein. [...] Ich habe nicht den Mut dazu.“

(Frau mit geistiger Behinderung, 25, Rumänien)

Teilnehmer aus Lettland, Rumänien und Schweden berichteten von Fällen, in denen Menschen mit Behinderungen ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit wiedererlangt oder ihren Vormund gewechselt haben. Interessensvertreter aus Rumänien erwähnten zwei Beispiele von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen, denen es gelungen war, die Vormundschaft aufzuheben. Einer weiblichen Teilnehmerin mit geistiger Behinderung in Schweden ist es gelungen, dafür zu sorgen, dass ihr Schwager, der zwanzig Jahre lang ihr Mentor gewesen war und den sie selbst als „habgierig“ beschrieb, durch einen Mentor ersetzt wurde, den ihr Sozialarbeiter ihr vorgeschlagen hatte.

Teilnehmer, die versucht hatten, ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen, unterstrichen, wie wichtig Unterstützung bei der Anfechtung von Vormundschaftsentscheidungen sei. Einem Mann war es gelungen, nach zehn Jahren dank der Unterstützung des Personals eines Krankenhauses und einer NRO, die ihm kostenlos die Dienste eines Anwalts anbot, seine

Rechts- und Handlungsfähigkeit zurückzuerlangen. Er erinnerte sich daran, dass zu Beginn des Verfahrens weder er noch das Personal der Anstalt wusste, was in diesem Fall zu tun war. Die Dinge seien erst in Bewegung gekommen, als der Anwalt eingeschaltet wurde:

„[Der Anwalt] kam ins Krankenhaus und wir sprachen miteinander. Ja. Wir sprachen über meine Tätigkeit, die Zeitungsartikel, die ich veröffentlicht hatte und über meine öffentlichen Aktivitäten. Und etwa einen Monat später beantragte er, dass mein Vormund ihm eine Vollmacht gebe, damit er alle Angelegenheiten meines Falles handhaben könne.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 68, Lettland)

Das Gericht ordnete ein ambulantes psychiatrisches Gutachten an, um ein Urteil über die Aufhebung der Entziehung seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit fällen zu können. Das Gutachten war positiv und das Gericht stellte seine Rechts- und Handlungsfähigkeit wieder her, was es ihm ermöglichte, die Anstalt zu verlassen und in eine Wohngruppe zu ziehen.

3.2. Informelle Beschränkungen der Entscheidungsfreiheit

Zusätzlich zu ihren Erfahrungen mit den formellen Verfahren zur Entziehung der Rechts- und Handlungsfähigkeit und den Vormundschaftsregelungen sprachen die Teilnehmer aus allen an der FRA-Forschungsarbeit beteiligten EU-Staaten über informelle Einschränkungen beim Treffen von Entscheidungen über ihr Leben. Diese Erfahrungen entstanden häufig unabhängig von etwaigen formellen Vormundschaftsregelungen oder Gerichtsverfahren; und viele der Teilnehmer, deren Erfahrungen hier dargestellt werden, haben ihre volle Rechts- und Handlungsfähigkeit bewahrt. Sie unterstrichen in ihren Erzählungen, dass die Chancen für Menschen mit Behinderungen, die Kontrolle über ihr Leben beizubehalten, ungeachtet ihres rechtlichen Status' eingeschränkt sein können.

Die Befragten sprachen hauptsächlich über ihre Erfahrungen mit der Beschneidung ihrer Entscheidungsfreiheit in gemeindenahen Wohnformen, obgleich einige auch auf solche informellen Einschränkungen in Anstalten eingingen. In vielen Fällen gehen diese Einschränkungen auf die Annahme zurück, dass Menschen mit Behinderungen nicht fähig seien, ihre Rechte verantwortlich auszuüben und Entscheidungen für sich selbst zu treffen. Die Teilnehmer berichteten, dass einige Fachkräfte und Eltern eine paternalistische Haltung und paternalistische Praktiken an den Tag legten, was die Abhängigkeit verstärkte und die Fähigkeit der Menschen mit Behinderungen, eigene Entscheidungen



zu treffen, einschränke. Dies wird eingehend im FRA-Bericht *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf ein eigenständiges Leben* beschrieben.²⁶³ Die Teilnehmer der Konferenz, bei der der Bericht im Juni 2012 vorgestellt wurde, sprachen davon, dass sie das Gefühl hätten, es werde nicht ausreichend anerkannt, dass Menschen mit Behinderungen ein Recht haben, Risiken einzugehen und ebenso wie alle anderen aus Fehlern zu lernen.²⁶⁴

Im Rahmen der FRA-Feldstudie sprachen die Teilnehmer von einer ganzen Reihe von Faktoren, die ihre Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen, einschränkten und die häufig mit den niedrigen Erwartungen in Verbindung stünden, die man in Behinderte setze. Die Interessensvertreter der Fokusgruppe über geistige Behinderung in Ungarn erklärten, dass Menschen mit Behinderungen nicht darin geschult würden, die Fähigkeiten zu entwickeln, Situationen zu erkennen, in denen sie Entscheidungen treffen können, alternative Vorgehensweisen zu erwägen oder sich die Folgen einer Entscheidung vorzustellen.

Einige der Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen beschrieben auch ihre Angst davor, Entscheidungen zu treffen, was auf mangelnde Unterstützung hindeuten könnte:

„Es wäre besser, wenn mir jemand sagen würde, welche Meinung er hat.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 40, Lettland)

Interviewer: „Glauben Sie, dass bei Ihren Entscheidungen zu viel auf dem Spiel steht?“

Ein Teilnehmer: „Ja, das stimmt, ich habe Angst davor, Entscheidungen zu treffen.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 52, Ungarn)

Einige Teilnehmer erklärten zudem, dass sie keine Entscheidungen treffen möchten:

„Ich gehe, wohin meine Eltern möchten, dass ich gehe. Ich möchte nicht selbst wählen.“

(Mann mit geistiger Behinderung, Griechenland)

Die meisten der Befragten mit geistiger Behinderung in Rumänien waren nicht in der Lage, zu beschreiben, wie Entscheidungen in ihrem Namen getroffen werden. Weder das Personal der Tagesstätten noch ihre Familien hatte ihnen erklärt, warum bestimmte Entscheidungen getroffen werden müssen oder was diese bedeuten. Auch

die Teilnehmer mit geistiger Behinderung im Vereinigten Königreich berichteten von einem Mangel an Information über die Möglichkeiten, Entscheidungen zu treffen, und sagten, tatsächlich würden sich die Entscheidungen häufig darauf beschränken, ob sie an von anderen organisierten Aktivitäten teilnehmen oder nicht.

Zwar stellt die Familie in vielen Fällen eine unschätzbare Quelle der Unterstützung für Menschen mit geistiger Behinderung und für Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen dar. Dennoch vertraten einige der Befragten die Ansicht, dass ihre Familie sie in ihrer Wahlmöglichkeit beschränke, insbesondere wenn eine finanzielle Abhängigkeit bestehe. Ein solcher „informeller Zwang“ existiere im Zusammenhang mit Eigentums- und Erbfragen, mit der Frage nach dem Kinderwunsch sowie mit der Behandlung und der Einnahme von Medikamenten. Befragte mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Lettland und Rumänien, die ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit behalten hatten, berichteten beispielsweise von Fällen, in denen die Eltern versucht hatten, ihre persönliche Freiheit einzuschränken. Drei Teilnehmer aus Frankreich gaben an, andere Familienmitglieder würden für sie Entscheidungen treffen, obwohl sie keinen offiziellen Vormund hätten. Teilnehmer mit geistiger Behinderung aus Rumänien unterstrichen, dass es schwierig sei, sich gegen den Druck der Familie zu wehren, da diese häufig auch der Ansprechpartner für das medizinische Fachpersonal sei.

„Leider bespricht [der Arzt meine Behandlung] nicht mit mir, sondern mit meiner Mutter.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 30, Rumänien)

Viele der Teilnehmer mit geistiger Behinderung, die in ihren Familien leben, maßen der Frage der Vormundschaft oder der Tatsache, dass andere für sie Entscheidungen treffen, keine größere Bedeutung bei. Sie betrachten es als „normal“, dass enge Angehörige die Verantwortung für die täglichen Verrichtungen und Entscheidungen übernehmen .

„Papa macht das alles.“

(Befragter mit geistiger Behinderung, Deutschland)

„Ich würde zuerst mit meiner Mutter darüber reden.“

(Befragter mit geistiger Behinderung, Deutschland)

Da sie sich gut in die Familie integriert fühlten und den Einfluss der Familie als positiv empfanden, warfen diese Befragten in der Regel die Frage der Unabhängigkeit oder möglicher Interessenskonflikte nicht auf.

²⁶³ FRA (2012b).

²⁶⁴ Für weitere Informationen siehe: <http://fra.europa.eu/en/event/2012/conference-autonomy-and-inclusion-people-disabilities>.

3.2.1. Einschränkung der Entscheidungsfreiheit in Anstalten

Teilnehmer, die in der Vergangenheit Zeit in Anstalten verbracht hatten, berichteten davon, dass die Anstaltskultur oder -mitarbeiter ihre Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen, zügelten:

„Zuerst einmal musst du gesund werden, dann kannst du deine eigenen Entscheidungen treffen, wenn du wieder zu Hause bist.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 68, Lettland)

Teilnehmer mit geistiger Behinderung in Bulgarien, die zuvor in großen Anstalten gelebt hatten, äußerten sich begeistert über ihre Verlegung in betreute Wohngruppen, wo sie mehr Gelegenheit hatten, Entscheidungen zu treffen. Sie erklärten, sie könnten in diesen betreuten Wohngruppen entscheiden, was sie anziehen und welches Programm sie sich im Fernsehen anschauen möchten, obgleich ihre Entscheidungsmöglichkeiten in anderen Punkten weiterhin einschränkt seien, etwa, wann sie die Wohngruppe verlassen oder Freunde einladen dürften, wen sie treffen und wie sie ihre Ansichten und Wünsche ausdrücken könnten:

„Wir entscheiden über das Fernsehprogramm, wir mögen verschiedene Filme und Programme. Wir haben unsere eigenen Kleider und die Sozialarbeiter begleiten uns, wenn wir Kleidung oder andere Sachen einkaufen [...]. Sie erlauben uns nicht, allein in die Stadt zu gehen, weil sie für uns verantwortlich sind und Angst haben, dass uns etwas Schlimmes passiert.“

(Frau mit geistiger Behinderung, 44, Bulgarien)

„Es ist besser, die Leute außerhalb der betreuten Wohngruppe zu treffen, weil sie mich sonst fragen würden, wer die sind. [...] Ich muss gegen 19 Uhr in der betreuten Wohnung sein, sonst bekomme ich kein Abendessen.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 21, Bulgarien)

In Lettland und Rumänien fanden zwei Teilnehmer, die viele Jahre in psychiatrischen Anstalten verbracht hatten, dass die Situation sich generell verbessert habe:

„In den letzten 10 Jahren haben sich die Dinge verbessert, die Krankenschwestern laden dich ins Behandlungszimmer ein und fordern dich auf, dich hinzusetzen. Das bedeutet viel, wenn du sitzen kannst und die Dinge diskutieren kannst.“

(Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen, Lettland)

„Angerufen zu werden und anzurufen war zeitweise nur bedingt möglich oder stark eingeschränkt, aber in letzter Zeit sind Anrufe möglich.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 44, Lettland)

3.2.2. Einschränkung der Entscheidungsfreiheit in der Gesellschaft

Viele der Befragten sprachen über informelle Einschränkungen ihrer Entscheidungsfreiheit, solange sie in der Gesellschaft lebten, insbesondere bei Entscheidungen über den Wohnort und die täglichen Aktivitäten. Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen gingen auch darauf ein, wie ihre Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf Ehe, Beziehungen, Kinderwunsch und die medizinische und psychiatrische Behandlung eingeschränkt wurde. In Fällen, in denen die Familienmitglieder auch die Vormundschaft übernahmen, war die Grenze zwischen formellen und informellen Einschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit häufig verschwommen.

Wahl des Wohnortes und tägliche Aktivitäten

Die Teilnehmer diskutierten eine Reihe von informellen Einschränkungen ihres Rechts zu entscheiden, wo sie leben und was sie Tag für Tag unternehmen. Diese Einschränkungen gehen hauptsächlich darauf zurück, dass sie sich sowohl finanziell als auch im Hinblick auf ihre Unterbringung auf ihre Familien verlassen. Sowohl Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen als auch Menschen mit geistiger Behinderung erklärten, dass Familienmitglieder häufig Entscheidungen in ihrem Namen trafen oder Kontrolle über ihre täglichen Aktivitäten ausübten.

„Meine Familie brachte mich an den Ort, an dem ich jetzt lebe.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 34, Griechenland)

„Mein Papa beeinflusst mich in vielen Dingen, er unterstützt mich finanziell und das ist auch der Grund, [...] weshalb er mich nicht [...] selbstständig werden [...] ich selbst sein lässt. Ich stehe unter seinem Einfluss. Wenn ich nicht gehorche, droht er mir, die Unterstützung für meine Kinder zu entziehen. Das ist eine schreckliche Situation, ich kann mich einfach nicht durchsetzen.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 36, Ungarn)

„Meine Mutter lässt mich nirgendwohin alleine gehen, weil ich [die Stadt] nicht kenne.“

(Frau mit geistiger Behinderung, Griechenland)

„Mein Geld fließt in die Haushaltskasse der Familie und meine Schwester verwaltet das Geld, sie kauft das, was wir zu Hause brauchen. [...] Ich habe kein Taschengeld, aber wenn ich irgendetwas brauche, dann rede ich mit meiner Schwester und sie gibt mir dann etwas, je nachdem wie viel Geld gerade in der Haushaltskasse ist.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 41, Rumänien)

„Ich bleibe eigentlich hauptsächlich auf meinem Zimmer. Meine Mutter geht einkaufen [...], meine Mutter macht die Wäsche [...], meine Mutter kocht [...]. Wenn ich meine Freunde besuchen gehe, dann macht sie sich Sorgen und ruft mich mehrmals an.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 43, Bulgarien)

Bei Gesprächen mit Teilnehmern mit psychischen Gesundheitsproblemen aus Deutschland, die besonders enge Beziehungen zu ihren Familien hatten, wurde deutlich, dass sich die Familienangehörigen um deren persönlichen Angelegenheiten kümmerten, entweder im Rahmen einer informellen Unterstützung oder auf der Grundlage einer schriftlichen Vollmacht.

Heirat, Beziehungen und Kinderwunsch

Eine Reihe von Teilnehmern mit psychischen Gesundheitsproblemen berichtete, dass die Eltern versuchten, Entscheidungen über Beziehungen und über den Kinderwunsch bzw. die Kinderbetreuung zu beeinflussen:

„Der Arzt sagte mir, dass ich schizophren sei und dass ich besser keine Kinder bekomme und riet mir zur Abtreibung [...] meine Eltern brachten mich dann dorthin. [...] Ich wollte das Baby behalten.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 43, Rumänien)

„[Meine Mutter] dachte darüber nach, mir das Sorgerecht für mein Kind zeitweise entziehen zu lassen, da ich mich die ersten Tage im Krankenhaus nicht um mein Kind kümmerte. Wenn ich noch länger im Krankenhaus geblieben wäre, hätten sie mir einen Teil meiner Rechte abgesprochen.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 26, Lettland)

Andere Teilnehmer gingen dagegen auf die Komplexität der Einmischung ihrer Eltern in ihr Privatleben ein. Eine Teilnehmerin aus Ungarn berichtete, dass es für ihre Familie schwierig sei, ihre wachsende Unabhängigkeit zu akzeptieren:

„Es kam zu einem großen Krach darüber [...]. Ich hatte früher bereits einige Beziehungen gehabt und einige Male waren meine Freunde nur hinter meinen Sachen her und nicht wirklich an mir selbst interessiert. Natürlich wollte mich meine Familie nur beschützen. Ich habe meiner Mama von diesem Mann erzählt und dass er anders ist. Ich habe ihr gesagt, sie soll sich erst ein Urteil bilden, wenn sie ihn kennt. [...] Dann hat mein jüngerer Bruder mir gesagt, dass unsere Eltern nicht gegen mich sind, sondern mich nur lieben und beschützen möchten und wollen, dass ich bei jemandem sicher bin, wenn sie einmal nicht mehr da sind.“

(Frau mit geistiger Behinderung, 30, Ungarn)

Medizinische und psychiatrische Behandlung

Eine Reihe von Teilnehmern mit psychischen Gesundheitsproblemen sagte, dass ein Mangel an Informationen und die enge Einbeziehung von Familienmitgliedern

in die Behandlung ihre Fähigkeit eingeschränkt habe, Entscheidungen über die medizinische und psychiatrische Behandlung zu treffen:

„Ich wünsche mir nichts mehr, als dass mein Psychiater mir meine Diagnose mitteilt und mir sagt, wie ich behandelt werde. [...] Man hat mir das nie gesagt. Ich wünsche mir schon seit mindestens zehn Jahren, dass jemand mit mir darüber spricht.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 39, Rumänien)

„Meine Eltern haben mir nie genau gesagt, was ich habe.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, Griechenland)

„Als ich in eine Privatklinik eingeliefert wurde, sagte mir meine Tante, dass ich ins Hotel gehe.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 48, Griechenland)

Die Teilnehmer gingen auch auf die speziellen Schwierigkeiten ein, zu denen es kommt, wenn die Eltern Ansprechpartner für das medizinische Personal sind. Ein Mann in Rumänien sagte beispielsweise, seine Mutter habe ihm den Namen seiner Medikamente nicht genannt und ihm nicht gesagt, welche Nebenwirkungen diese haben, während eine Frau aus Griechenland berichtete, dass sie ihren Arzt nicht kenne und dass ihre Mutter ihr alle Medikamente gebe:

„Meine Mutter sagte mir nichts von den Nebenwirkungen der Behandlung. [...] Leider spürte ich die dann selbst. Mit den Medikamenten, die ich einnahm, fühlte ich mich wie betäubt, benommen.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 30, Rumänien)

Die enge Beziehung zwischen den Eltern und dem medizinischen Personal führte bei einer Teilnehmerin aus Ungarn dazu, dass sie glaubte, sie sei unter Vormundschaft gestellt, während sie in Wirklichkeit voll rechts- und handlungsfähig war.

„Meine Mutter ist seit drei Jahren mein Vormund, und wenn meine Mutter keine Zeit hat, mich in die psychiatrische Klinik zu begleiten, gehe ich allein; dann beschwert sich der Arzt und sagt, dass ich das nicht dürfe, meine Mutter müsse mitkommen [...]. Auch wenn sie mir im Krankenhaus raten, dass ich bleiben soll, brauchen sie immer meine Mutter, damit sie unterschreibt, dass sie einverstanden ist, dass ich aufgenommen werde.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 27, Ungarn)

3.3. Erfahrungen mit der unterstützten Entscheidungsfindung

Gemäß Artikel 12 Absatz 3 BRI können Menschen mit Behinderungen Unterstützung bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit und Entscheidungen über ihr Leben benötigen. Sowohl Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen als auch solche mit geistiger Behinderung gingen auf ihre Erfahrungen mit einer ganzen Reihe unterschiedlicher Aspekte und Arten von Unterstützung ein, etwa: Verfügbarkeit der Unterstützung, Unterstützung durch Fachkräfte, NRO und Selbstvertretungsorganisationen sowie Unterstützung durch Familie und Freunde.

3.3.1. Verfügbarkeit der Unterstützung beim Treffen von Entscheidungen

Den Teilnehmern dieser Studie stand eine Vielzahl von Arten der Unterstützung beim Treffen von

Entscheidungen zur Verfügung, wie auch in dem FRA-Bericht *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf ein eigenständiges Leben*²⁶⁵ dargestellt. Zusätzlich zur informellen Unterstützung beim Treffen von Entscheidungen, etwa durch Familie oder Freunde, von der die Teilnehmer aus allen neun beteiligten EU-Mitgliedstaaten berichteten, konnte eine Reihe von Teilnehmern aus Schweden auch auf formellere Arrangements zurückgreifen, die Unterstützung im Entscheidungsfindungsprozess bieten. Drei Teilnehmer mit geistiger Behinderung aus Schweden, aber keine mit psychischen Gesundheitsproblemen, besaßen eine Kontaktperson, während zwei Befragte mit psychischen Gesundheitsproblemen in der Vergangenheit einen persönlichen Vertreter hatten. Unterstützung gab es laut den Teilnehmern bei den Kontakten mit den Behörden und Wohlfahrtsagenturen gewährt und im Zusammenhang mit finanziellen Angelegenheiten und Wohnungsproblemen. Alle Teilnehmer, die von dieser Art von Unterstützung profitiert hatten, berichteten von sehr positiven Erfahrungen.

Beispiele der Unterstützung bei der Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit

Die EU-Mitgliedstaaten bieten eine Reihe von Regelungen zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung. Es folgt eine nicht erschöpfende Auflistung, die jedoch die Erfahrungen der Teilnehmer der FRA-Feldstudie widerspiegelt.

Deutschland:

Rechtliche Betreuung: Die Betreuer werden vom Gericht ernannt und es ist eine jährliche Prüfung vorgesehen, an der die betroffene Person teilnimmt. Die Ernennung eines Betreuers hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechts- und Handlungsfähigkeit sowie auf die Geschäftsfähigkeit einer Person, z. B. auf deren Recht, zu heiraten, ein Testament zu verfassen oder auf das elterliche Sorgerecht.

Weitere Informationen über Betreuer siehe: www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p0025

Schweden:

Kontaktperson: Eine Kontaktperson ist einer der zehn Dienste, die das Gesetz zur besonderen Unterstützung und zu Diensten für Menschen mit Behinderungen (*Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*) als spezifisches Sozialrecht vorsieht. Eine Kontaktperson ist ein Begleiter, der der Person dabei helfen kann, ein unabhängiges Leben zu führen, indem die soziale Isolation verringert, sie bei der Teilnahme an Freizeitaktivitäten unterstützt und ihr Rat in alltäglichen Situationen erteilt wird. Diese Unterstützung kann manchmal von einer Familie erbracht werden, die als unterstützende Familie bezeichnet wird.

Persönlicher Vertreter: Der persönliche Vertreter (*personligt ombud*), auch als „persönlicher Ombudsmann“ bezeichnet, vertritt und hilft Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen bei ihren Beziehungen mit anderen Behörden und dem Gesundheitswesen. Er geht auf die Wünsche, Bedürfnisse und Rechte der betreuten Person ein und stellt sicher, dass die verschiedenen Wohlfahrtsbehörden ihre Maßnahmen planen, koordinieren und ausführen. Der persönliche Vertreter arbeitet bei der betreuten Person zu Hause oder in einer natürlichen sozialen Umgebung, um die Person in ihrem Alltag praktisch zu unterstützen. Der persönliche Vertreter spielt auch eine Rolle beim Aufzeigen allgemeiner systemischer Unzulänglichkeiten in der Arbeitsweise von Organisationen, die persönliche Dienstleistungen erbringen, und beim Sichtbarmachen von Problemen bei der Arbeitsteilung dieser Organisationen, die negative Auswirkungen auf die Betreuten haben können.

Weitere Informationen über Kontaktpersonen siehe: www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8407/2009-126-188_2009126188.pdf

Weitere Informationen über persönliche Vertreter siehe: Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen (Socialstyrelsen) (2000), Statsbidrag till kommuner för uppbyggnad av verksamheter med personliga ombud. *Meddelandeblad 14/2000*; Schweden/ Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen (Socialstyrelsen) (2002), Mål och metoder. Att arbeta som personligt ombud. Kunskapsöversikt; siehe auch www.personligombud.se

265 FRA (2012b).

Vereinigtes Königreich:

Independent mental health advocate (Unabhängiger Fürsprecher – IHMA): Der gemäß den Rechtsvorschriften zur psychischen Gesundheit vorgesehene Fürsprecher hilft und unterstützt die Patienten dabei, ihre Rechte zu verstehen und auszuüben. Ein solcher unabhängiger Fürsprecher steht den meisten Patienten in geschlossenen Einrichtungen sowie Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen zur Verfügung, die sich in einer beaufsichtigten gemeindenahen Behandlung befinden oder unter Vormundschaft stehen. Die Person oder Organisation, die eine Person zum unabhängigen Fürsprecher ernennt, muss sicherstellen, dass dieser über eine angemessene Erfahrung und Ausbildung verfügt.

Independent mental capacity advocate (Unabhängiger Vertreter – IMCA): Die Aufgabe des IMCA ist es, Menschen zu vertreten und zu unterstützen, wenn wichtige Entscheidungen über ihre Gesundheit oder ihre Pflege getroffen werden. Der IMCA wird vor allem dann hinzugezogen, wenn die betroffene Person für nicht fähig eingeschätzt wird, derartige Entscheidungen selbst zu treffen, und wenn sie keine Angehörigen oder Freunde hat, die sie vertreten können. Der IMCA unterbreitet den Entscheidungsträgern alle Faktoren, die für die Entscheidung von Belang sind. Gegebenenfalls ist der IMCA in der Lage, die getroffene Entscheidung anzufechten.

Personenzentrierte Planung: Die personenzentrierte Planung umfasst eine Reihe von Ansätzen zur Unterstützung von Menschen mit geistiger Behinderung bei der Planung ihres Lebens und deren Unterstützung, indem sie nach ihren Wünschen gefragt werden, aber auch danach, welche Unterstützung sie benötigen und wie sie diese bekommen können. Man konzentriert sich dabei auf die positiven Aspekte des Lebens der Menschen und nicht darauf, zu bewerten, wozu sie nicht in der Lage sind.

Circles of support (Unterstützungsgruppen): Ein *Circle of support*, der manchmal auch *Circle of friends* genannt wird, ist eine Gruppe von Menschen, die sich regelmäßig treffen, um jemandem (der „Person im Mittelpunkt“) dabei zu helfen, seine persönlichen Lebensziele zu erreichen. Die Person im Mittelpunkt entscheidet sowohl, wen sie zu diesem *Circle of support* einlädt, als auch die Richtung der Gespräche dieser Gruppe. Gleichwohl wird innerhalb der Gruppe normalerweise auch ein Moderator gewählt, der dafür zuständig ist, die Arbeit zu erbringen, die für das Fortbestehen der Gruppe erforderlich ist. Die Mitglieder der Gruppe, die auch Familienmitglieder, Freunde oder sonstige Gemeindemitglieder umfassen kann, werden nicht bezahlt.

Weitere Informationen über IMHAs siehe www.legislation.gov.uk/ukxi/2008/3166/contents/made und www.nmhd.org.uk/silo/files/independent-mental-health-advocacy-guidance.pdf

Weitere Informationen über IMCS siehe: www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_131963.pdf und www.ic.nhs.uk/services/mental-health/using-the-service/datasets-databases-and-data-collections/mental-capacity

Weitere Informationen über die personenzentrierte Planung siehe: www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/@ps/documents/digitalasset/dh_115249.pdf

Beispiele der Circles of support sind beschrieben unter: www.circlesnetwork.org.uk/

Teilnehmer aus EU-Mitgliedstaaten, in denen Programme zur unterstützten Entscheidungsfindung existieren, beklagten einen Ressourcenmangel, der zu einer ungleichen Verteilung dieser formellen Unterstützungsdienste führt. Ein Befragter mit psychischen Gesundheitsproblemen in Schweden berichtete beispielsweise, dass sein Sozialarbeiter ihm dabei geholfen habe, einen Antrag auf Pflegezuschuss zu stellen, da in seinem Bezirk keine persönlichen Vertreter verfügbar gewesen seien.

In vielen anderen EU-Mitgliedstaaten sprachen die Teilnehmer dagegen von einem Mangel der zur Verfügung stehenden Unterstützung beim Treffen von Entscheidungen. Keiner der Befragten mit geistiger Behinderung in Griechenland berichtete beispielsweise von Erfahrungen mit Systemen zur unterstützten Entscheidungsfindung. Die Interviews mit Interessensvertretern und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen in Lettland wiederum deuteten darauf hin, dass es kein nationales System zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung gibt. Sowohl Befragte mit psychischen Gesundheitsproblemen als auch solche mit geistiger

Behinderung aus Rumänien berichteten, dass sie keine Alternative zur Vormundschaft kennen. Die Interessensvertreter stimmten dieser Aussage zu und führten aus, dass die staatlichen Behörden keinerlei Verfahren vorsähen, um Menschen mit geistiger Behinderung dabei zu helfen, Entscheidungen zu treffen.

Dieser Mangel an Möglichkeiten der formellen Unterstützung führte dazu, dass viele Teilnehmer von Familie und Freunden abhängig geblieben sind. Interessensvertreter aus der Fokusgruppe zur psychischen Gesundheit in Bulgarien berichteten beispielsweise, dass Eltern und sonstige Verwandte für Menschen mit Behinderungen die einzige Quelle der Unterstützung bei der Entscheidungsfindung sind. Einige Vertreter der sozialen Dienste führten aus, dass sie die von ihnen betreuten Personen dabei unterstützten, bestimmte Entscheidungen zu treffen. Sie gaben jedoch auch zu, dass sie dies nicht durchgehend getan hätten.

Die Interessensvertreter und die Befragten erörterten eine Reihe von Faktoren, die die Chancen von Menschen

mit Behinderungen beeinflussen, Zugang zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung zu erhalten. Teilnehmer aus Lettland stellten fest, dass die Wohnform dabei eine wichtige Rolle spielen kann: Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung, die in Wohngruppen leben, hätten eine bessere Chance, Zugang zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung zu erhalten, als Menschen, die anderweitig untergebracht sind. Teilnehmer aus dem Vereinigten Königreich stellten fest, dass Menschen, die keine gute Unterstützung durch Familie und Freunde haben, mit größerer Wahrscheinlichkeit formelle Quellen der Unterstützung suchten. Fehlendes Bewusstsein der verfügbaren Möglichkeiten der Unterstützung bei der Entscheidungsfindung war ebenfalls ein wichtiges Thema. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist sicherzustellen, dass Informationen über derartige Dienste Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht werden.

3.3.2. Unterstützung durch Fachkräfte, NRO und Selbstvertretungsorganisationen

Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen oder geistiger Behinderung aus Lettland, Schweden und dem Vereinigten Königreich berichteten, dass sie bei der Entscheidungsfindung professionelle Unterstützung etwa von Sozialarbeitern und spezialisierten Beratern wie NRO und Selbstvertretungsorganisationen erhalten hätten. Die meisten der Teilnehmer wussten diese Erfahrung sehr zu schätzen:

„[Mein persönlicher Vertreter] hat viel über mich und meine Bedürfnisse gelernt. Er war jemand, der mir zuhörte und wir haben heute noch Kontakt.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, Schweden)

„Manchmal frage ich [die Wohngruppenleiterin] um Rat, aber es ist nicht so, dass sie dann die endgültige Entscheidung treffen würde. Oder aber ich frage den Betreuer, wenn es um eine Sache geht, von der ich nicht möchte, dass die anderen sie erfahren. [...] Jeder hat einen Betreuer. Man konnte sich sogar die Person aussuchen, der man am meisten vertraute.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 47, Lettland)

Eine Frau mit geistiger Behinderung aus Schweden erklärte, sie habe mit ihrer Kontaktperson Reisen gemacht und an weiteren Aktivitäten teilgenommen:

„Sie ist wie eine Freundin. Ich denke nicht viel darüber nach, dass ich keine Freunde in meinem Alter habe.“

(Frau mit geistiger Behinderung, 29, Schweden)

Die Teilnehmer unterstrichen, wie wichtig es sei, zwischen verschiedenen Quellen der Unterstützung beim Treffen von Entscheidungen wählen zu können. Mehrere Befragte aus Lettland berichteten, dass sie es bevorzugten, Unterstützung von einem professionellen Berater

zu bekommen, wie beispielsweise einem Sozialarbeiter, statt von Familienmitgliedern, die unter Umständen zu tief in der Situation steckten. Ein lettischer Teilnehmer erklärte auf die Frage, wer am besten geeignet sei, unterstützend einzugreifen:

„Ein professioneller Berater, denn bei Verwandten ist es leider [...] meiner Erfahrung nach so, dass sie das tun, was für sie selbst am besten ist [...] und er [ein Verwandter] tat mir Unrecht, das kann ich ganz klar sagen.“

(Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen, Lettland)

Interessensvertreter aus Lettland sagten allerdings, dass Familienmitglieder aufgrund von potentiellen Interessenkonflikten zwar nicht die ideale Unterstützung böten, die professionellen Helfer derzeit aber keine ausreichenden Kapazitäten hätten. Nach Ansicht von NRO-Vertretern sollte ein schrittweiser Übergang zur professionellen Unterstützung stattfinden, aber nur sofern sichergestellt sei, dass das unterstützende Personal ausreichend qualifiziert sei.

Teilnehmer aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterstrichen, welche positive Rolle Selbsthilfe- und Selbstvertretungsgruppen oft spielten. Eine Reihe von Teilnehmern mit geistiger Behinderung aus dem Vereinigten Königreich hatte Beziehungen zu Selbsthilfediensten, die für sie von größerer Bedeutung waren als die traditionellen Dienste. Interessensvertreter, die Teil der Fokusgruppe zur psychischen Gesundheit in Ungarn waren, vertraten die Ansicht, dass Selbsthilfegruppen Menschen mit Behinderungen wesentlich dazu motivieren können, selbstständig Entscheidungen zu treffen.

Andere Teilnehmer erörterten, wie unterstützte Entscheidungsfindungsprozesse so strukturiert werden können, dass sie ihre individuellen Bedürfnisse befriedigen. Einige erklärten, es sei wichtig, ein flexibles System zu entwickeln, das der fluktuierenden Art psychischer Gesundheitsprobleme entspreche. Eine Teilnehmerin erklärte, sie sei generell in der Lage, Entscheidungen allein zu treffen, und wolle ein System, das sie dann unterstütze, wenn ihre psychischen Gesundheitsprobleme sich verschlimmerten:

„Es war sehr schwer für mich, damals [als ihre Krankheit sich verschlimmerte] Entscheidungen zu treffen, zum Beispiel, ob ich um meine Wohnung kämpfen sollte oder nicht. Ich wusste nicht, an wen ich mich wenden sollte.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 40, Lettland)

Interessensvertreter, die Teil der Fokusgruppe zur geistigen Behinderung im Vereinigten Königreich waren, berichteten, dass die Behörden häufig einen Rechtsvertreter für erforderlich hielten, während die Menschen mit Behinderungen häufiger jemanden bevorzugten, der komplizierte Fragen erklären könne und sie dabei unterstütze, Entscheidungen zu treffen. Ein besseres

Wegweisersystem der verfügbaren Dienste könnte den Menschen dabei helfen, die Hilfe zu bekommen, die sie benötigen.

Außerdem berichteten Interessensvertreter im Bereich der geistigen Behinderung in Schweden, dass die Eignung und der Einsatz der Mentoren und Verwalter durchaus unterschiedlich seien. Dies bedeutet, dass einige Menschen mit geistiger Behinderung nicht in der Lage waren, ihr Recht auf unterstützte Entscheidungsfindung auszuüben.

3.3.3. Unterstützung durch Angehörige und Freunde

Sowohl Teilnehmer mit geistiger Behinderung als auch Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen verwiesen auf die große Unterstützung, die sie von ihrer Familie und ihren Freunden bei der Entscheidungsfindung erhielten. Viele Teilnehmer, die eine gute Beziehung zu ihrer Familie und ihren Freunden hatten, verließen sich vor allem auf deren Rat. In Situationen, in denen sie sich nicht in der Lage fühlten, selbst Entscheidungen zu treffen, trafen sie diese nach Absprache mit ihren Angehörigen:

„Die Meinung meiner Frau ist für mich am wichtigsten. Danach kommt meine eigene, und dann vielleicht die meines Vaters, meiner Mutter oder meines Bruders, in dieser Reihenfolge. [...] Ich habe immer mein Handy bei mir, und wir [der Befragte und seine Ehefrau] rufen uns in allen Lebenslagen an.“

(Mann mit psychischen Gesundheitsproblemen, 47, Lettland)

„Ja, meine Familie unterstützt mich, ich könnte das alleine nicht schaffen, aber auch zum Beispiel meine Tante hilft mir. [...] Deshalb glaube ich, dass meine Familie mich am meisten unterstützt.“

(Frau mit psychischen Gesundheitsproblemen, 42, Rumänien)

„Ich frage meine Mutter, wenn ich etwas nicht verstehe [...], wenn du selbst alles verstehst, ist das nicht nötig. Wenn du etwas nicht verstehst, dann lass sie [...] es für dich tun.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 38, Lettland)

Mehrere Teilnehmer unterstrichen die Rolle von Freunden und des Personals ihrer Wohngruppen oder Tagesstätten, die ihnen Rat erteilten:

„[Mein Freund in der Wohngruppe] ist wie ein Großvater und ich frage ihn immer um Rat. Ich frage ihn, was ich tun soll und was nicht.“

(Mann mit geistiger Behinderung, 31, Lettland)

In entgegengesetzter Weise verließen sich die meisten Teilnehmer mit geistiger Behinderung in Rumänien bei Entscheidungen voll und ganz auf die Unterstützung und den Rat ihrer Familie oder ihres Koordinators und erklärten, dass sie das Personal der Zentren, in denen sie betreut werden, nicht um einen zweiten Rat bitten würden.

Bei anderen Teilnehmern spiegelte die Bedeutung von Familienangehörigen und Freunden im Entscheidungsfindungsprozess ihre Abhängigkeit von der Familie wider. Alle Teilnehmer mit psychischen Gesundheitsproblemen in Griechenland erwähnten, dass sie wichtige Entscheidungen über ihr Leben mit ihren Familien erörterten, etwa die Entscheidung über Wohnort, Ausgaben, Urlaubsort, oder darüber, wen sie treffen oder ob sie eine medikamentöse Behandlung fortsetzen sollten oder nicht. Die Interessensvertreter gaben jedoch zu bedenken, dass bei bestimmten Gegebenheiten die Familie der Genesung einer Person mit psychischen Gesundheitsproblemen im Wege stehen könne.

Das weitere Vorgehen

Dieser Bericht analysiert die derzeitigen Rechtsstandards und Sicherheiten im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Personen mit Behinderungen ausgehend von individuellen Geschichten – den Geschichten jener Menschen, deren Leben am meisten davon beeinflusst wird. Die vergleichende rechtliche Analyse macht die große Vielfalt der betreffenden Rechtsvorschriften und Verfahren in den 27 EU-Mitgliedstaaten deutlich und hebt etwaige Spannungsherde zwischen bestehenden nationalen Rechtsrahmen und den Standards der BRK hervor. Die weitreichenden Konsequenzen der Einschränkungen der Rechts- und Handlungsfähigkeit, die von den Teilnehmern in der Feldstudie dieser Forschungsarbeit beschrieben werden, unterstreichen, wie wichtig Entwicklungsmodelle sind, die – wie in der BRK vorgesehen – die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderungen fördern.

Die Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit stellt eine ganz besondere Herausforderung für die EU-Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen dar, ihre Rechtsrahmen den aus der BRK erwachsenden Anforderungen anzupassen. Sie wirkt sich auf alle Lebensbereiche aus, und dies bei so unterschiedlichen Fragen wie dem Unterzeichnen eines Arbeitsvertrags oder einem Kinderwunsch, ebenso wie bei Entscheidungen über die medizinische Behandlung. Außerdem stellen der rechtsbasierte Ansatz der BRK zum Thema Behinderung und insbesondere der Schwerpunkt, der darauf gelegt wird, dass der Mensch im Zentrum aller ihn betreffenden Entscheidungen steht, eine wesentliche Abweichung von früheren Ansätzen zu der Rolle und dem Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit dar.

Die Anwendung und Umsetzung der in der BRK enthaltenen Standards zur Rechts- und Handlungsfähigkeit sorgen weiterhin für Diskussionen. Um feste Leitlinien zur Auslegung dieses Bereichs der Konvention zur

Verfügung stellen zu können, muss die Rechtslehre des BRK-Ausschusses weiterentwickelt werden. Bislang jedoch weisen die Abschließenden Bemerkungen des BRK-Ausschusses nachdrücklich auf die in der Konvention enthaltenen Sicherheiten hin, die den Ruf nach Abschaffung oder Reform von solchen nationalen Rechtsvorschriften unterstützen würden, die stellvertretende Entscheidungsfindungsmodelle vorsehen, um sie durch unterstützte Entscheidungsfindungsmaßnahmen zu ersetzen, die die Selbstständigkeit, den Willen und die Vorlieben des Betroffenen berücksichtigen. Die in diesem Bericht enthaltene rechtliche Analyse erläutert einige der besonderen Herausforderungen, vor denen die EU-Mitgliedstaaten, die bereits mit der Reform ihrer Rechtsvorschriften im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit begonnen haben, bei der konkreten Umsetzung dieses Interpretationsansatzes stehen.

Die Abschaffung stellvertretender Entscheidungsfindungsregelungen wird die Entwicklung alternativer Mechanismen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen erforderlich machen, die Hilfe bei der Entscheidungsfindung benötigen. Die Ergebnisse der Feldstudie unterstreichen, wie diese Regelungen heute bereits Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzen, Entscheidungen über ihr eigenes Leben zu treffen. Diese Erfahrungen deuten darauf hin, dass es erforderlich ist zu prüfen, wie auf nationaler Ebene andere Mechanismen als diejenigen eingeführt werden können, die eine stellvertretende Entscheidungsfindung vorsehen. Damit derartige Maßnahmen nachhaltig sein können, bedarf es einer Koordinierung zwischen den Diensteanbietern, den örtlichen Bediensteten und bestehenden Unterstützungsprogrammen. Unter Achtung des BRK-Mottos „Nichts über uns ohne uns“ bedürfen diese Mechanismen auch der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen und ihrer Interessenvertretungen sowie der Beteiligung der

Selbstvertretungsorganisationen und Selbsthilfegruppen. Diese helfen häufig Menschen mit Behinderungen dabei, die Fähigkeiten und das Vertrauen zu erlernen, die erforderlich sind, um Entscheidungen zu treffen.

Die EU verfügt über keine spezifische Kompetenz im Hinblick auf Fragen der Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen. Dennoch kann sie eine wichtige Rolle spielen bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Verfahren zur Anpassung ihrer Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit an die BRK, beispielsweise indem sie Foren zum

Austausch von Erfahrungen anbietet. Ferner wird die Rechts- und Handlungsfähigkeit immer öfter als eine Frage betrachtet, die eng mit der Nichtdiskriminierung und der Gleichberechtigung verbunden ist und somit für das EU-Recht und die EU-Politik immer bedeutsamer wird. Die weitere Entwicklung von EU-Recht und -Politik, insbesondere im Bereich der Nichtdiskriminierung, könnte deshalb in der gesamten EU bei der Angleichung der Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit an die Bestimmungen der BRK eine wichtige Rolle spielen.



Literaturverzeichnis

Bach, M. (2009), *The right to legal capacity under the UN Convention on the rights of persons with disabilities: Key concepts and directions from law reform*, Toronto, Institute for Research and Development on Inclusion and Society.

Beresford, P. (2000), „What have madness and psychiatric system survivors got to do with disability and disability studies?“, *Disability and Society*, Band 15, Ausgabe 1, S. 167–172.

Bulgarien, Justizministerium, Konzeptskizze der Änderungen der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der in Artikel 12 des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthaltenen Bestimmungen (*Проект на Концепция за промени на националното законодателство, свързани с прилагането на стандартите на чл.12 на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания*), 11. Oktober 2012, auf Bulgarisch abrufbar unter: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=716>.

Europarat (1997), Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin (*Oviedo-Übereinkommen*), Oviedo, 4. April 1997.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2008), *Human Rights and Disability: Equal Rights for All*, CommDH/Issue Paper (2008), 20. Oktober 2008.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2012a), *Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities*, CommDH/Issue Paper (2012)2, 20. Februar 2012.

Europarat, Menschenrechtskommissar (2012b), *Persons with intellectual and psycho-social disabilities must not be deprived of their individual rights*, Menschenrechtskommentar, abrufbar unter: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=207.

Europarat, Ministerkomitee (1999), Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Grundsätze betreffend den Rechtsschutz der urteilsunfähigen Mündigen, 23. Februar 1999.

Europarat, Ministerkomitee (2004), Empfehlung Rec(2004)10 zum Schutz der Menschenrechte und der Würde von Personen mit psychischer Störung, 22. September 2004.

Europarat, Ministerkomitee (2006), Empfehlung Rec(2006)5 des Ministerkomitees des Europarats

zum Aktionsplan des Europarats zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006–2015, 5. April 2006.

Europarat, Ministerkomitee (2009a), Empfehlung Rec(2009)3 an die Mitgliedstaaten betreffend die Überwachung des Schutzes der Menschenrechte und der Würde von Personen mit psychischer Störung, 20. Mai 2009.

Europarat, Ministerkomitee (2009b), Empfehlung CM/Rec(2009)11 an die Mitgliedstaaten über die Grundsätze betreffend Vorsorgevollmachten und Patientenverfügungen bei Unfähigkeit zur Willensäußerung, 9. Dezember 2009.

Europarat, Parlamentarische Versammlung (2009), *Der Zugang zu Rechten für Menschen mit Behinderungen und ihre uneingeschränkte und aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben*, Entschließung 1642, 26. Januar 2009.

Dänemark, Dänisches Institut für Menschenrechte (*Institut for Menneskerettigheder*) (2012), *Selbstbestimmung und Vormundschaft in Dänemark (Selvbestemmelse og værgemål i Danmark)*, Kopenhagen, Dänisches Institut für Menschenrechte.

Dhanda, A. (2007), *Legal capacity in the disability rights convention: stranglehold of the past or lodestar for the future?*, 34 *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 2 (2006–2007) 429.

Europäische Kommission, Hochrangige EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (2008), *First Disability High Group report on implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

Europäische Kommission, Hochrangige EU-Gruppe „Behinderungsfragen“ (2009), *Second Disability High Group report on implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

Europäische Kommission (2010), *Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010–2020: Erneuerter Engagement für ein barrierefreies Europa*, KOM(2010) 636 endgültig, 15. November 2010.

Europäisches Stiftungszentrum (2010), *Study on challenges and good practices in the implantation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Brüssel, Europäische Kommission Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) (2010), *Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen).

FRA (2011a), *Der rechtliche Schutz von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen durch das Antidiskriminierungsrecht*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2011b), *Zugang zur Justiz in Europa: Ein Überblick über Herausforderungen und Chancen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012a), *Unfreiwillige Unterbringung und unfreiwillige Behandlung von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA (2012b), *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf ein eigenständiges Leben*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Hellmann, U. (2004), *Selbstbestimmungsrecht, rechtliche Betreuung, Handlungsfähigkeit und Geschäfts(un)fähigkeit – wie passt das zusammen?*, Verbandsdienst der Lebenshilfe 4/04, S. 174–181.

Joseph, S., Schultz, J., and Castan, M. (2004), *The International Covenant on Civil and Political Rights – cases, materials and commentary*, Oxford, Oxford University Press.

Keys, M. (2009), *Legal responses to challenges derived from Article 12*, European Consortium of Foundations on Human Rights and Disability und European Disability Forum Symposium on the legal capacity of persons with disabilities in light of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Brüssel.

Nowak, M. (2005), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, Kehl, Straßburg, Arlington, N.P. Engel Publisher.

Österreich, Unabhängiger Monitoringausschuss (2012), *Jetzt entscheide ich! – Selbstbestimmte Entscheidungsfindung*, Stellungnahme, 21. Mai 2012, abrufbar unter: www.MonitoringAusschuss.at.

Palandt, O., Bassenge, P., Brudermüller, G., Diederichsen U. (2008), *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)*, Kommentar, 67. Ausgabe, § 1901, Palandt, Beck Juristischer Verlag.

Quinn, G. and Degener, T. (2002), *The moral authority for change: human rights values and the worldwide process of disability reform in: Human rights and disability: the current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York, Vereinte Nationen.

Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. 2000 L 303 (*Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich Beschäftigung*).

Schulze, M. (2010), *Understanding the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities – a handbook on the human rights of persons with disabilities*, New York, Handicap International.

Vereinte Nationen (UN), Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK Ausschuss) (2009), *Leitlinien für das vertragspezifische Dokument, das von den Vertragsstaaten nach Artikel 35 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vorzulegen ist*, 19.-23. Oktober 2009, CRPD/C/2/3, 18. November 2009.

UN, BRK Ausschuss (2011a), *Concluding Observations on Spain*, CRPD/C/ESP/CO/1, 23. September 2011.

UN, BRK Ausschuss (2011b), *Concluding Observations on Tunisia*, CRPD/C/TUN/CO/1, 15. April 2011.

UN, BRK Ausschuss (2011c), *Initial Report submitted by States Parties under Article 35 of the Convention: Czech Republic*, CRPD/C/CZE/1, 1. November 2011, abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/futuresessions.aspx>.

UN, BRK Ausschuss (2012a), *Concluding Observations on Peru*, CRPD/C/PER/CO/1, 20. April 2012.

UN, BRK Ausschuss (2012b), *Concluding Observations on Argentina*, CRPD/C/ARG/CO/1, 8. Oktober 2012.

UN, BRK Ausschuss (2012c), *Concluding Observations on Hungary*, CRPD/C/HUN/CO/1, 27. September 2012.

UN, BRK Ausschuss (2012d), *Concluding Observations on China*, CRPD/C/CHN/CO/1, 15. Oktober 2012.

UN, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009), *Allgemeine Bemerkung Nr. 20: Nichtdiskriminierung bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Art.2), Abs. 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, Zweiundvierzigste Sitzung, E/C.12/GC/20.

UN, Ausschuss für zivile und politische Rechte (1989), *Allgemeine Bemerkung Nr. 19: Nichtdiskriminierung*, 10. November 1989.

UN, Generalversammlung, Menschenrechtsrat (2009), *Thematic Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, A/HRC/10/48, 26. Januar 2009.



UN, Menschenrechtsausschuss (2000), *Allgemeine Bemerkung Nr. 28: Gleichberechtigung von Mann und Frau (Artikel 3)*, Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29. März 2000.

UN, Menschenrechtsausschuss (2012), *Concluding Observations on Lithuania*, 31. August 2012.

UN, Hoher Kommissar für Menschenrechte (OHCHR) (2005), *Background conference document on legal capacity*, 6th session of the Ad Hoc Committee on a comprehensive and integral international convention on protection and promotion of the rights and dignity of persons with disabilities, 1.–12. August 2005, abrufbar unter: www2.ohchr.org/SPdocs/CRPD/DGD21102009/OHCHR_BP_Legal_Capacity.doc.

UN, OHCHR (2007), *From exclusion to equality: realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, Genf, Vereinte Nationen, abrufbar unter: www.ipu.org/PDF/publications/disabilities-e.pdf.

UN, OHCHR, Regionalbüro für Europa (2011), *Forgotten Europeans. Forgotten Rights. The human rights of*

persons placed in institutions, OHCHR, Regionalbüro für Europa, Brüssel.

UN, Sonderberichterstatter für Folter (2008), *Zwischenbericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe*, A/63/175, 28. Juli 2008.

UN, Sonderberichterstatter für Folter (2013), *Bericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Juan E. Méndez*, A/HRC/22/53, 1. Februar 2013.

UN, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 13. Dezember 2006, Treaty Collection, 15, Declarations and Reservations, abrufbar unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en.

Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2011), *Weltbericht Behinderung*, Genf, WHO.

Anhang 1: Rechtsvorschriften zur Rechts- und Handlungsfähigkeit

EU-Mitgliedstaat	Rechtsvorschrift	Letzte signifikante Änderung
AT	Bundesgesetz über die Sachwalterschaft für behinderte Personen Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) Außerstreitgesetz (AußStrG)	Sachwalterrechts-Änderungsgesetz 2006 - SWRÄG 2006
BE	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Code Civil</i>) Gerichtsgesetzbuch (<i>Code Judiciaire</i>)	18. Juli 1991
BG	Personen- und Familiengesetz (<i>Закон за лицата и семејството</i>) Familiengesetzbuch (<i>Семеен кодекс</i>) Zivilprozessordnung (<i>Граждански процесуален кодекс</i>)	1. Oktober 2009
CY	Gesetz über die Verwaltung von Vermögen von Personen, die unfähig sind ihr Vermögen und ihre Geschäfte zu verwalten und zur Kontrolle der Verwaltung (23(I)/1996) (<i>Ο περί Διαχείρισης της Περιουσίας Ανίκανων Προσώπων Νόμος του 1996</i>) Gesetz über die Rechte geistig behinderter Menschen (117/1989) (<i>Ο περί Νοητικά Καθυστερημένων Ατόμων Νόμος του 1989</i>)	
CZ	Bürgerliches Gesetzbuch, Gesetz Nr. 40/1964 (<i>Občanský zákoník, Zákon č. 40/1964 Sb.</i>) Zivilprozessordnung, Gesetz Nr. 99/1963 (<i>Občanský soudní řád, Zákon č. 99/1963 Sb.</i>)	1. Januar 2012; tritt am 1. Januar 2014 in Kraft
DE	Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FGG-RG) Drittes Gesetz zur Änderung des Betreuungsrechts	1. September 2009 1. September 2009
DK	Vormundschaftsgesetz (<i>Værgemålsloven, n. 1015/2007</i>)	
EE	Allgemeiner Teil des bürgerlichen Gesetzbuchs (<i>Tsiviilseadustiku üldosa seadus</i>) Zivilprozessordnung (<i>Tsiviilkohtumenetluse seadustik</i>)	
EL	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Αστικός Κώδικας</i>)	
ES	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Código Civil</i>) Zivilprozessordnung (<i>Ley de Enjuiciamiento Civil</i>)	
FI	Regierungsvorlage HE 146/1998 (<i>Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi</i>) Vormundschaftsgesetz (<i>laki holhousoimesta/lag om förmyndarverksamhet (442/1999)</i>)	
FR	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Code Civil</i>)	Gesetz Nr. 2007-308 vom 5. März zur Reform des Rechtsschutzes von Erwachsenen
HU	Gesetz Nr. IV von 1959 zum bürgerlichen Gesetzbuch der Republik Ungarn (<i>Az 1959. évi IV. törvény a polgári törvénykönyvről</i>)	Neues bürgerliches Gesetzbuch, das am 1. Januar 2014 in Kraft treten wird
IE	Gesetz über Geisteskrankheit (<i>Lunacy Regulation (Ireland) Act</i>)	
IT	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Codice Civile</i>) Zivilprozessordnung (<i>Codice Di Procedura Civile</i>)	Gesetz Nr. 6, 9. Januar 2004
LT	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Civilinis Kodeksas</i>) Zivilprozessordnung (<i>Civilinio proceso kodeksas</i>)	Nr. XI-1312, 12. April 2011

EU-Mitgliedstaat	Rechtsvorschrift	Letzte signifikante Änderung
LU	Gesetz über rechtsunfähige Erwachsene (<i>Loi du 11 août 1982 portant réforme du droit des incapables majeurs</i>)	
LV	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Latvijas Republikas Civillikums</i>) Zivilprozessordnung (<i>Civilprocesa likums</i>)	Änderungen des Privatrechts (<i>Grozījumi Civillikumā</i>), 29. November 2012 (seit dem 1. Januar 2013 in Kraft) Änderungen der Zivilprozessordnung (<i>Grozījumi Civillikumā</i>), 29. November 2012 (seit dem 1. Januar 2013 in Kraft)
MT	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Civili kodīci</i>) Zivilprozessordnung (<i>Kodiči ta' organizazzjoni u proċedura ċivili</i>)	XXIV of 2012 – Code of Organization and Civil Procedure and the Civil Code (Amendment) Act, 7. Dezember 2012
NL	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Burgerlijk Wetboek</i>)	
PL	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Kodeks cywilny</i>) Zivilverfahrensordnung (<i>Kodeks postępowania cywilnego</i>)	
PT	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Código Civil</i>) Zivilprozessordnung (<i>Código de Processo Civil</i>)	
RO	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Codul Civil</i>)	Neues bürgerliches Gesetzbuch (<i>Legea 287/2009 Noua Cod Civil</i>), 17. Juli 2009
SE	Elterngesetz <i>Föräldråbalk 1949:381</i>	9. Juni 2005
SI	Obligationenrecht (<i>Obligacijskega zakonik</i>) Nichtstreitige Zivilprozessordnung (<i>Zakon o nepravdnem postopku</i>) Ehe- und Familienbeziehungsgesetz (<i>Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih</i>)	Änderungen des Gesetzes zur psychischen Gesundheit, Nr. 77/2008 (<i>Zakona o duševnem zdravju</i>), 23. Juli 2008
SK	Bürgerliches Gesetzbuch (<i>Občiansky zákonník – Zákon č. 40/1964 Zb.</i>) Zivilprozessordnung (<i>Občiansky súdny poriadok – Zákon č. 99/1963 Zb.</i>)	
UK	<i>Mental Capacity Act 2005</i> <i>Mental Capacity Act 1983</i> <i>Adults with Incapacity (Scotland) Act 2000</i> <i>Enduring Powers of Attorney (Northern Ireland) Order 1987</i>	<i>Mental Capacity Act 2007</i>

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

Die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen

2013 – 73 S. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9239-169-0

doi:10.2811/37990

Zahlreiche Informationen über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte finden Sie im Internet. Die Informationen können über die FRA-Website (fra.europa.eu) abgerufen werden.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar: über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten: bei den Vertretungen der Europäischen Union (http://ec.europa.eu/represent_de.htm), bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union (http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm), über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm) oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(* Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements:

- über eine Vertriebsstelle des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_de.htm).

HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Die Gleichheit vor dem Gesetz ist ein alteingeführter Menschenrechtsgrundsatz. Dennoch lässt es der Rechtsrahmen zahlreicher Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) zu, dass die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen unter bestimmten Umständen eingeschränkt oder entzogen werden kann. Dieser Rechtsrahmen befindet sich nun im Umbruch, da das Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) für rasche und wesentliche Änderungen in all denjenigen Staaten sorgt, die das Übereinkommen ratifiziert haben – wozu 24 EU-Mitgliedstaaten und Kroatien sowie die EU selbst zählen. Ausgehend von dem rechtebasierten Ansatz an das Thema Behinderung, bei dem der Mensch der Mittelpunkt aller ihn betreffenden Entscheidungen darstellt, wird die Frage der Rechts- und Handlungsfähigkeit in Bezug auf die Unterstützung, die Menschen mit Behinderungen benötigen können, um Entscheidungen zu treffen, neu geregelt. Dieser Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) enthält eine Analyse der gegenwärtigen Rechtsstandards im Bereich der Rechts- und Handlungsfähigkeit vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Befragten, deren Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen oder eingeschränkt wurde. Der Bericht der FRA offenbart eine Kluft zwischen den Versprechen der BRK und dem wirklichen, täglichen Leben von Menschen mit Behinderungen in der EU und hofft, auf diese Weise einen Beitrag dazu zu leisten, dass diese Kluft geschlossen werden kann.

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11- 1040 Wien – Österreich
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



Amt für Veröffentlichungen

ISBN 978-92-9239-169-0



9 789292 391690