

Vernehmlassung zum UNO Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD)

Stellungnahme der DOK, der Fachstelle und des Rates Égalité Handicap

4. März 2011

I. Die Schweiz muss dem UNO Übereinkommen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen unbedingt beitreten

Als damaliger UNO Generalsekretär hatte Kofi Annan die Betroffenen aufgerufen, bei der Erarbeitung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen mitzuwirken. Dieser Appell wurde gehört: Im Laufe der Sessionen des Erarbeitungskomitees stieg die Anzahl involvierter Menschen mit Behinderung und deren Vertreter stets, am Ende waren es um die 700. Durch fundiertes Lobbying prägten sie zutiefst das Übereinkommen, welches somit zweifelsohne das Übereinkommen der Betroffenen ist. Es bezeichnet unmissverständlich und umfassend die Missstände, mit denen Menschen mit Behinderung konfrontiert sind, als Menschenrechtsproblem und liefert die entsprechend nötigen Rechtsinstrumente.

Das Übereinkommen stellt durch seine Entstehungsgeschichte sowie seinen umfassenden Inhalt einen Meilenstein auf dem Weg zur Verwirklichung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderung auf der ganzen Welt dar, so auch in der Schweiz. **Die Unterzeichnenden fordern eine rasche Ratifikation des ICRPD durch die Schweiz aus folgenden Gründen:**

1. Förderung der Inklusion / Verstärkung des bestehenden Schweizerischen Behindertenrechts

Sowohl der Bericht 5 Jahre BehiG von Prof. Markus Schefer, Universität Basel, als auch derjenige der DOK, des Rates und der Fachstelle Égalité Handicap haben einerseits die Wichtigkeit des Schweizerischen Behindertengleichstellungsrechts, andererseits aber auch einige seiner Schwachstellen hervorgehoben.

Durch den Beitritt zum ICRPD verpflichtet sich die Schweiz – wie bereits heute aufgrund von Art. 8 Abs. 2 und 4 der Bundesverfassung (BV) sowie dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) –, Hindernisse zu beseitigen und *die Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft aktiv zu fördern*. Die Konvention verstärkt die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderung, und damit auch das bestehende Schweizerische Behindertenrecht.

2. Wertvolle Konkretisierung des Schweizerischen Behindertenrechts

Gemäss ICRPD sollen Menschen mit Behinderung zwar nicht mehr Rechte als Andere erhalten, *sie sollen aber ihre Rechte tatsächlich im gleichen Ausmass wie Menschen ohne Behinderung geniessen können*. Zur Erreichung dieses Ziels hält das Übereinkommen die Staaten durch sehr detaillierte Vorschriften an, in allen Lebensbereichen

geeignete Vorkehrungen zu treffen. Dadurch stellt das ICRPD eine wertvolle Konkretisierungshilfe bei der Auslegung des Schweizerischen Behindertenrechts dar¹.

Hierzu einige Beispiele:

Art. 15 Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Bereits in Art. 10 Abs. 3 BV ist das Verbot der Folter und jeder anderen Art grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung verankert. Art. 15 ICRPD hebt die besondere Bedeutung dieser Bestimmung für Menschen mit Behinderung hervor: Wie bereits mehrmals in der Rechtsprechung des EGMR anerkannt wurde, kann es sein, dass eine Behandlung, welche im Hinblick auf Nichtbehinderte noch nicht die Intensität der Folter oder der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung aufweist, als solche im Hinblick auf eine Person mit Behinderung zu betrachten ist.

Art. 16 Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

Wiederkehrende Missbrauchsfälle belegen die besondere Schutzbedürftigkeit von Menschen mit Behinderung. Art. 16 ICRPD zeigt auf, welche Massnahmen ergriffen werden müssen, um solche Missbräuche möglichst zu verhindern.

Art. 19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft

Art. 19 ICRPD stellt eine sehr wichtige Bestimmung dar, welche so in keinem anderen Menschenrechtsvertrag zu finden ist. Die Vertragsstaaten müssen das gleichberechtigte Recht aller Menschen mit Behinderung anerkennen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie die anderen Menschen in der Gemeinschaft zu leben. In diesem Zusammenhang müssen folgende Punkte hervorgehoben werden:

- Der Staat darf individuelle Lösungen nicht verhindern, bzw. er hat sie zu unterstützen. Es besteht somit eine staatliche Leistungspflicht auch für individuelle Pflege im Kreis

¹ Ähnlich wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes dazu dienen, Art. 11 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 3 BV zu konkretisieren.

der Familie, durch den Partner oder Drittpersonen (in diesem Sinne in der Schweiz der Assistenzbeitrag).

- Statt „Unabhängige Lebensführung“ wäre „Selbstbestimmte Lebensführung“ der geeignete Ausdruck. Denn gemeint ist nicht ein allgemeiner Anspruch auf Unabhängigkeit, sondern es soll verhindert werden, dass Menschen mit Behinderung zu einer bestimmten Lebensform gezwungen werden. Die Terminologie ist im Hinblick auf die amtliche Publikation zu überprüfen.

Art. 24 Bildung

Zurzeit ist in der Schweiz im Bereich der Ausbildung von Kindern mit einer Behinderung wegen der neuen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen vieles im Umbruch. In der Praxis stellt Égalité Handicap Unklarheiten in den Kantonen fest, welche zu grosser Unsicherheit bei den Betroffenen führen. So stellte sich bereits in mehreren Fällen aus unterschiedlichen Kantonen die Frage, welche sonderpädagogischen Massnahmen ergriffen werden müssen, um in der Regelklasse das Recht des behinderten Kindes auf genügenden Grundschulunterricht zu garantieren. Aber auch über den Grundschulunterricht hinaus sehen sich Studierende mit einer Behinderung mit vielen Hürden konfrontiert: So musste die Fachstelle Égalité Handicap mehrmals bei Fachhochschulen und Universitäten intervenieren, damit – bereits im Sinne von Art. 8 Abs. 2 BV – die Studien- und Prüfungsbedingungen an die Bedürfnisse von beispielsweise Jugendlichen mit einer Seh- oder Mobilitätsbehinderung oder mit Asperger Autismus angepasst werden.

Das ICRPD stellt unmissverständlich klar, dass im Bildungsbereich *Inklusion* den Grundsatz darstellt. Das Konzept des inklusiven Bildungssystems gilt für alle Ebenen der Bildung und des lebenslangen Lernens. Von den Vertragsstaaten werden angemessene Vorkehrungen verlangt.

Art. 27 Arbeit und Beschäftigung

Im Rahmen ihrer Rechtsberatungstätigkeit wird die Fachstelle Égalité Handicap immer wieder mit Anfragen im Zusammenhang mit privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen konfrontiert, so zum Beispiel eine Person, welche aufgrund ihres behinderungsbedingten Aussehens (starke Sehbehinderung) nicht bei den Kunden, sondern im Backoffice eingesetzt wird, obwohl sie über die nötigen Fähigkeiten verfügt; Verbot, einen Assistenzhund zur Arbeit mitzunehmen, was für die betroffene körperbehinderte Person einem Arbeitsverbot gleichkommt, da sie ohne Hund den Alltag nicht bewältigen kann.

Zwar können einige Fragen mit den bestehenden Rechtsinstrumenten angegangen werden. Die oft schwierige Beweissituation sowie die unsichere Rechtslage halten die meisten Betroffenen davon ab, sich gegen erlittene Benachteiligungen zu wehren. Symptomatisch ist die unseres Wissens inexistente Rechtsprechung in diesem Bereich, dies elf Jahre nach Inkrafttreten des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes und sieben Jahre nach Inkrafttreten des BehiG. Hier leistet das UNO Übereinkommen eine wichtige Konkretisierung.

Art. 30 Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport

Art. 30 erwähnt spezifisch die Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport. Es handelt sich hier um wichtige Bereiche wenn es um die gesellschaftliche Teilhabe geht. Implizit sind sie bereits im BehiG umfasst, aber das ICRPD würde ihre Bedeutung noch unterstreichen.

Im Bericht (S. 37) stellt der Bundesrat die Frage, ob die Angebote flächendeckend und für alle Menschen mit Behinderung zugänglich gemacht werden sollten, dies gehe aus dem Wortlaut nicht hervor. Die Frage ist jedoch zu bejahen: Art. 3 verwendet – wie die anderen Artikel auch – den Begriff „Menschen mit Behinderung“, welcher im Lichte der Präambel und Art. 1 auszulegen ist. Gemeint sind also alle Behinderungsarten, und Art. 30 unterstreicht einfach in Abs. 4 die grosse Bedeutung der Gebärdensprache.

Der Bericht (S. 38) erwähnt für die Zugänglichkeit auf Bundesebene nur kulturelle Angebote; sportliche gehören aber selbstverständlich auch dazu. Die geltenden Bestimmungen für Radio und Fernsehen sind ein kleiner Anfang, aber keinesfalls die Erfüllung der Verpflichtungen gemäss ICRPD.

3. Menschenrechtspolitik der Schweiz / Politisches Signal

Ein Beitritt der Schweiz zum UNO Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entspricht den bereits mit dem Schweizerischen Behindertenrecht eingegangenen Verpflichtungen sowie allgemein der Menschenrechtspolitik der Schweiz. Durch ihn zeigt die Schweiz der internationalen Gemeinschaft ihr Engagement zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.

II. Die Schweiz muss genügend Ressourcen für die Umsetzung des Übereinkommens zur Verfügung stellen

1. Stärkung / Schaffung staatlicher Anlaufstellen

Der Bericht „Fünf Jahre Behindertengleichstellungsgesetz“ der DOK, des Rates und der Fachstelle Égalité Handicap, welcher am 3. Dezember 2009 veröffentlicht wurde, forderte die Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Umsetzung des geltenden Rechts, insbesondere auch auf kantonaler Ebene (S. 12, S. 135ff.). Diese Forderung beruht auf der Erfahrung der Fachstelle Égalité Handicap, dass insbesondere auf kantonaler Ebene staatliche Ansprechpersonen fehlen, welche für Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des BehiG zuständig sind. Es kommt aber auch auf Bundesebene vor, dass – trotz der sehr guten Arbeit des EBGB – Behörden sich ihrer Pflichten im Zusammenhang mit der Umsetzung des BehiG nicht bewusst sind.

Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass Art. 33 Abs. 1 ICRPD die Bedeutung von staatlichen Anlaufstellen für eine effiziente Umsetzung des Übereinkommens hervorhebt. Auf *Bundesebene* sind wir der Ansicht, dass das EBGB diese Aufgabe wahrzunehmen hat. Dies entspricht auch dem Aufgabenkatalog des EBGB gemäss Art. 19 BehiG und 3 BehiV, wonach es insbesondere gleichstellungspolitische Fragen auf nationaler und internationaler Ebene bearbeitet sowie für die Koordination der Tätigkeiten der besonderen Fachstellen der Bundesverwaltung sorgt. Das EBGB verfügt über ein umfassendes Fachwissen zum Thema Behindertengleichstellungsrecht und pflegt bereits jetzt die Kontakte zu den anderen Behörden innerhalb der Bundesverwaltung, welche sich ebenfalls mit dem Thema Behindertengleichstellung befassen (so zum Beispiel BAV, BAZL, BAKOM). Für diese Aufgabe als Anlaufstelle sind auf Bundesebene zusätzlich zwei wissenschaftliche Stellen vorzusehen

Zudem sind Anlaufstellen auf *kantonomer Ebene* nicht nur – wie im Bericht des Bundesrates auf S. 40 erwähnt – wünschenswert, sie sind erforderlich, insbesondere angesichts der Tatsache, dass zentrale Bereiche des Übereinkommens in der Zuständigkeit der Kantone liegen (so beispielsweise Schule und Bau). Orientieren kann man sich am bereits bestehenden und sehr gut funktionierenden Beispiel des Kantons Basel Stadt, welcher bereits heute über die Stelle eines Beauftragten für Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung verfügt.

2. Monitoring / Einbezug Zivilgesellschaft

Art. 33 Abs. 2 ICRPD fordert die Staaten auf, eine Struktur zu schaffen oder zu pflegen für den Schutz und die Überwachung der Durchführung des Übereinkommens. Der Bericht des Bundesrates lässt hier die Frage offen (S. 40), wer in der Schweiz diese Aufgabe wahrnehmen wird. Dieses Schweigen befremdet umso mehr, als es in der Schweiz keine nationale Institution für Menschenrechte gibt, welche als unabhängige Instanz dazu prädestiniert wäre, sondern lediglich das erst seit 2011 bestehende und vorläufig auf 5 Jahre beschränkte Pilotprojekt „Kompetenzzentrum für Menschenrechte“.

Zum Monitoring betreffend das ICRPD zählt insbesondere auch die Erfassung der Gerichtsurteile und Behördenentscheide, welche mit dem Behindertengleichstellungsrecht (nach Beitritt durch die Schweiz insbesondere auch das ICRPD) zusammenhängen. Sie zeigen auf, wie/ob diese Rechtsinstrumente gebraucht werden und inwiefern sie wirksam sind zur Beseitigung/Unterlassung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung. Ihre systematische Analyse ermöglicht eine Frühintervention im Falle einer fehlerhaften Interpretation des ICRPD durch untere Instanzen². Eine solche Datenbank fehlt bis heute in der Schweiz. Dieser Mangel hat sowohl die Analyse des Berichts von Prof. Markus Schefer, universität Basel als auch der DOK anlässlich der 5 Jahre BehiG beeinträchtigt. Ausser der spärlichen Rechtsprechung auf Bundesebene ist die Suche nach Rechtsprechung im Zusammenhang mit BehiG/verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot äusserst schwierig. Dies ist insbesondere eine Folge davon, dass das BehiG auf viele sehr unterschiedliche Bereiche Anwendung findet (Bau, Schule, Öffentlicher Verkehr, Dienstleistungen des Gemeinwesens und Privater, Aus- und Weiterbildung, Arbeitsverhältnisse des Bundes) und somit viele unterschiedliche Verfahren (öffentlich-rechtlich/zivilrechtlich) auf unterschiedlichen Ebenen zur Anwendung kommen. Hier besteht nun im Falle eines Beitritts zum ICRPD Handlungsbedarf, soll in seriöser Weise herausgefunden und dokumentiert werden, wie sich die Rechtsinstrumente der Behindertengleichstellung effektiv auswirken. Als Beispiel hierzu kann die bereits existierende Datenbank der Entscheide im Zusammenhang mit dem Gleichstellungsgesetz von Mann und Frau dienen: http://www.gleichstellungsgesetz.ch/html_de/106.html. Im Sinne des durch Art. 33 Abs. 3 ICRPD besonders hervorgehobenen Einbezugs der Zivilgesellschaft bei der Überwachung ist die DOK, und insbesondere die Fachstelle Égalité Handicap, gerne bereit, bei der Erarbeitung einer solchen Datenbank mitzuwirken.

Für das Monitoring, insbesondere die Schaffung einer Entscheidungsdatenbank, sind ebenfalls zusätzliche Ressourcen nötig. Abgesehen davon, dass diese Aufgabe von einer unabhängigen Instanz wahrgenommen werden muss, sprengt sie den Rahmen der zurzeit dem EBGB und der Fachstelle Égalité Handicap zur Verfügung stehenden Ressourcen. Es ist daher unentbehrlich, für diese Aufgabe auf Bundesebene zusätzlich mindestens zwei wis-

² Das mit dem Monitoring des ICRPD beauftragte Deutsche Institut für Menschenrechte erliess in diesem Sinne zum Beispiel eine Kritik an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2009 (7 B 2763/09) und gleichzeitig eine Mitteilung betreffend die „Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention innerhalb der deutschen Rechtsordnung und ihre Bedeutung für behördliche Verfahren und deren gerichtliche Überprüfung, insbesondere ihre Anforderungen im Bereich des Rechts auf inklusive Bildung nach Artikel 24 UN-Behindertenrechtskonvention“.

senschaftliche Stelle für das Monitoring (insbesondere in der Anfangszeit), wo alles auf-geleitet werden muss) vorzusehen.

Als Vergleich kann an dieser Stelle erwähnt werden, dass in Deutschland 2008 Bundestag und Bundesrat das Deutsche Institut für Menschenrechte beauftragt haben, die Einhaltung der Rechte von Menschen mit Behinderung nach der UN-Behindertenrechtskonvention zu fördern und die Umsetzung in Deutschland zu begleiten. Hierzu hat das Institut die so genannte Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention eingerichtet. Sie verfügt über 6 Mitarbeitende und wird mit einem jährlichen Budget von 430'000 Euro finanziert.

III. Auch das Zusatzprotokoll muss durch die Schweiz ratifiziert werden

Das Fakultativprotokoll zur UNO Behindertenkonvention sieht ein internationales Beschwerdeverfahren vor, welches es Personen und Organisationen ermöglicht, sich in Einzelfällen von Benachteiligungen an den „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ zu wenden. Dieser wird die Eingaben – sogenannte Kommunikationen – überprüfen. Kommt er zum Schluss, dass eine Konventionsverletzung vorliegt, wird er eine Empfehlung an den Vertragsstaat richten.

Wir bedauern die Entscheidung sehr, die Frage eines Beitritts zum Fakultativprotokoll im Rahmen des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens nicht zu unterbreiten. Im Sinne einer effizienten und konsequenten Durchsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen fordern wir eine rasche Ratifikation auch dieses Instrumentes durch die Schweiz.