

Bedeutung der UNO-Behindertenkonvention für die Behindertengleichstellung in der Schweiz

AGILE Behinderten-Selbsthilfe Schweiz 1/08

Von Tarek Naguib, Fachstelle Égalité Handicap

Zweifelsohne, die UNO-Konvention zur Förderung und zum besseren Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderung (UNO-Behindertenkonvention, Übereinkommen) wird die Rechte von Menschen mit Behinderung im Allgemeinen stärken und die Behindertengleichstellung im Besonderen vorwärts bringen. Auch in der Schweiz. Trotz verfassungsrechtlichem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) und Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) sowie weiteren Regelwerken kann das Übereinkommen der Behindertengleichstellung zusätzliche Impulse verleihen, sofern die Schweiz diesem betritt: Die Behörden erhalten die Möglichkeit, den Rechten schärfere Konturen zu verleihen. Auch ist das Übereinkommen ein hilfreiches Instrument zur Sensibilisierung der Bevölkerung. Neue, gerichtlich durchsetzbare Rechte werden jedoch kaum geschaffen.

Entstehung und Werdegang der UNO-Behindertenkonvention

Die Entstehung der Konvention ist für ein Menschenrechtsübereinkommen einzigartig. Sie wurde stark von den Betroffenen selbst mitgeprägt, was an sich eine Selbstverständlichkeit sein müsste. Das Übereinkommen wurde am 13. Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet. Aktuell haben 123 Staaten den Vertrag unterzeichnet und 14 ratifiziert. Das Zusatzprotokoll, welches eine Beschwerde an den künftigen Behindertenausschuss ermöglicht, wurde von 69 Staaten unterzeichnet und von 8 ratifiziert. Unter den bereits beigetretenen europäischen Staaten befinden sich Kroatien, Ungarn und Spanien. Die Konvention tritt 30 Tage, nachdem die 20. Ratifikationsurkunde hinterlegt wurde, in Kraft. Dies wird möglicherweise noch in diesem Jahr der Fall sein. Die Schweiz hat die Konvention noch nicht unterzeichnet, was sie gemäss ihrer Tradition erst tun wird, wenn sie sich über deren Tragweite im Klaren ist. Leider wurden die notwendigen Abklärungen noch nicht getroffen, obwohl der Bundesrat dies bereits im März des letzten Jahres angekündigt hatte. Auch im Parlament steht zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fest, wann die Motion von Nationalrätin Pascale Bruderer behandelt wird, welche eine rasche Einleitung des Ratifizierungsprozesses fordert. Eilig scheint es die Schweiz in dieser Sache nicht zu haben. Vermutlich wird es noch mindestens zwei Jahre dauern, bis das Parlament und allenfalls auch das Volk über den Beitritt der Schweiz entscheiden werden. Bis dahin gilt es für die Behindertenorganisationen, den Mehrwert der Konvention durch Lobbyarbeit in die Öffentlichkeit und Politik zu tragen. Die DOK, der Gleichstellungsrat und die Fachstelle Égalité Handicap haben dem Bundesrat bereits ein Argumentarium überwiesen.

Moderner Begriff der Behinderung

Die UNO-Behindertenkonvention geht von einem modernen Begriff der Behinderung aus. Dieser basiert auf der Erkenntnis, dass der Ausschluss von Menschen mit Behinderung nicht

in erster Linie die Folge einer persönlichen physischen oder psychischen Einschränkung ist, sondern vielmehr die Konsequenz einer nicht genügenden und adäquaten Berücksichtigung der Bedürfnisse dieser Menschen. Das Übereinkommen lehnt sich die International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO) an, welche drei Bereiche klassifiziert, in denen Behinderung möglich ist: erstens die Körperfunktionen und Körperstrukturen, zweitens die Aktivitäten und drittens die Partizipation. Dank dieser modernen Definition kommen wir vom Defizit-Ansatz weg. Ein Beitritt der Schweiz würde die Sensibilisierung der Gesellschaft in dieser Hinsicht unterstützen. Und zwar so, dass nicht mehr (im besseren Fall) der „Jö-Effekt“ und der „Helfer-Reflex“ vorherrschen, sondern vielmehr der Wunsch nach Autonomie respektiert wird. Dass weiter der Wille aller gestärkt ist, Hindernisse im Leben abzubauen, die Gesellschaft umzustrukturieren, und somit behinderte Menschen nicht mehr spezifisch wahrgenommen werden müssen. Denn erst dann ist Gleichstellung tatsächlich erreicht.

Neue Rechte für Behinderte?

Die UNO-Behindertenkonvention beinhaltet grundsätzlich zwei Arten von Rechten: Die gerichtlich durchsetzbaren wie z.B. das Verbot des Staates, behinderte Menschen durch Gesetze zu diskriminieren, sowie die programmatischen Rechte, die fordern, dass Schritt um Schritt die Standards ausgebaut werden.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass keine neuen gerichtlich durchsetzbaren Rechte für Menschen mit Behinderung geschaffen werden, auch wenn sich dies dann in der Detailanalyse noch zeigen muss. Das BehiG, das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie weitere Einzelbestimmungen in den verschiedensten Rechtserlassen bieten hier genügend Möglichkeiten. Dies gilt grundsätzlich auch für den Bereich Erwerb, der stets als antidiskriminierungs- und gleichstellungsrechtliche Schwachstelle bezeichnet wird. Dies, da er mit Ausnahme des Anstellungsverhältnisses beim Bund nicht im BehiG geregelt ist. Hier greifen jedoch bei Anstellungen bei den Kantonen und Gemeinden das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot, zahlreiche Bestimmungen in den verschiedensten Personalgesetzen, sowie unterstützend auch das Obligationenrecht und das Zivilgesetzbuch. Bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen kommen das Obligationenrecht, das Arbeitsgesetz sowie der zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz zur Anwendung. Es ist zu vermuten, dass diese Möglichkeiten noch zu wenig genutzt werden.

Trotzdem gibt es im so genannten justiziablen Bereich Defizite! Aus der Sicht der UNO-Behindertenkonvention bedarf es auch der effektiven Durchsetzung der Rechtsansprüche. Denn was bringen Rechte, wenn sie nur erschwert durchgesetzt werden können. Hier hat die Schweiz Nachholbedarf. Folgende Beispiele illustrieren dies.

- Weder im Behindertengleichstellungsgesetz noch in anderen Gesetzen gibt es eine Beweislastregel, welche es den diskriminierten Personen erleichtert, Diskriminierung auch tatsächlich nachzuweisen. Beispielsweise ist der tatsächliche Grund, weshalb eine Person nicht eingestellt wird, oder der Einlass in ein Lokal verweigert wird, vielfach nicht offensichtlich erkennbar. Es handelt sich um einen inneren Vorgang beim Diskriminierenden. Hier wäre eine Beweislastumkehr oft hilfreich.
- In vielen Bereichen gibt es noch kein Verbandsbeschwerderecht. Dies gilt z.B. in den Bereichen Erwerb, staatliche Dienstleistungen sowie Schule und Weiterbildung. Eine Beschwerdelegitimation für Verbände würde die Hindernisse zur Durchsetzung der Nichtdiskriminierung tiefer setzen: Es sind dies beispielsweise Kostenängste, Ängste vor dem beschwerlichen Rechtsweg, Informationsdefizite etc.

- Die Niederschwelligkeit der Beschwerdebehörden ist nicht gewährleistet. Zwar gibt es in einzelnen Bereichen wie z.B. bei gewissen Mietstreitigkeiten Schlichtungsbehörden oder bei arbeitsrechtlichen Fragen teilweise auch einfache und kostenlose Verfahren. Diese einfache Zugänglichkeit der Behörden ist jedoch noch keine Selbstverständlichkeit. Gerade in den Bereichen Schule, Bau und Dienstleistungen muss oft ein beschwerlicher und oft lange dauernder Rechtsweg bewältigt werden. Vielfach ein Grund, diesen frühzeitig abzubrechen oder gar nicht zu beschreiten.

Aber gerade auch auf der programmatischen Ebene wird die UNO-Behindertenkonvention ihre Wirkung zeigen müssen:

- Die Schweiz befindet sich bezüglich der Anforderungen im Bereich integrative Schule im Hintertreffen. Zwar geben das Diskriminierungsverbot und das Recht auf einen unentgeltlichen Grundschulunterricht behinderten Kindern den Anspruch, integrativ beschult zu werden, sofern dies ihrem Wohl entspricht und keine Rechte der MitschülerInnen sowie anderweitige Interessen organisatorischer, personeller und finanzieller Natur überwiegen. Gerade dort liegt aber das Problem. Die Schweizer Schulstrukturen sind bei weitem noch nicht darauf ausgerichtet, die integrative Beschulung umfassend und im Sinne der Konvention umzusetzen. Hier braucht es in den Kantonen noch gehörige Umsetzungsarbeiten, dies in letzter menschenrechtlicher Verantwortung des Bundes.
- Auch im Bereich der Förderung der selbstbestimmten Lebensführung, ausserhalb der Institutionen, hat die Schweiz Nachholbedarf. Zwar unterstützt der Bund den Pilotversuch Assistenzbudget. Dieses Projekt ist jedoch noch jung und bedarf der Vertiefung und Fortführung. Es braucht auch hier die notwendigen Strukturen: Abbau von Hindernissen in der Gesellschaft, Umstrukturierung staatlicher Leistungen, genügend Personal für Assistenzbegleitung, etc. Selbstbestimmte Lebensführung muss überall dort zur Selbstverständlichkeit werden, wo sie theoretisch möglich ist.
- Zwar schützt die Rechtsordnung vor Diskriminierung im Erwerbsleben. Trotzdem ist die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderung überdurchschnittlich hoch. Dies nicht, weil sie nicht in der Lage wären zu arbeiten, sondern weil noch zu viele Vorurteile seitens der Arbeitgeber und weitere Hindernisse in der Arbeitswelt bestehen (wie z.B. nicht hindernisfreie Infrastruktur in den Betrieben). Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht zwar Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integration vor. Direkt angesprochen wird aber nur gerade der Bund als Arbeitgeber. Auch räumt das BehiG dem Bund zugleich die Möglichkeit ein, Pilotprojekte zur Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. Die Integrationsbemühungen sind jedoch noch zu schwach. Es braucht mehr finanzielle und personelle Ressourcen beim Bund, um diese effektiv zu fördern.

Bedeutung für Praxis und Politik

Nebst der rechtlichen Dimension wird die UNO-Behindertenkonvention auch massgeblich dazu beitragen, Politik und Gesellschaft für die Probleme von Behinderten und deren Bewältigung zu sensibilisieren. Sie kann genutzt werden für eine gesamtgesellschaftliche Diskussion sowie in der Aus- und Weiterbildung von Berufszweigen und Behörden. Auch hilft sie Politikerinnen und Politikern, ihr Sensorium für Behindertenanliegen im Allgemeinen und Gleichstellungsanliegen im Besonderen zu schärfen, rechtspolitische Postulate zu formulieren und gesetzliche Lücken zu schliessen. Die Aufgabe des künftigen UNO-Behindertenausschusses wird es sein, die Rechte und Pflichten zu spezifizieren und ihnen

Konturen zu verleihen. All dies bietet Chancen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderung künftig besser anerkannt sind.