



INTERNATIONAL
COMMISSION
OF JURISTS

SECTION SUISSE
SCHWEIZER SEKTION
SEZIONE SVIZZERA

SECRÉTARIAT
SEKRETARIAT
SECRETARIATO

C/O ANWALTSBÜRO HÄLG & KÄGI-DIENER
MARKTGASSE 14, CH-9004 ST. GALLEN
info@icj-ch.org

T +41 71 223 81 21
F +41 71 223 81 28
www.icj-ch.org

Per e-mail

Direktion für Völkerrechte
Sektion Menschenrechte
Bundeshaus Nord
3003 Bern

St. Gallen, 10. Februar 2011

**Vernehmlassung zum UNO-Übereinkommen vom 13. Dezember 2006
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, einschliesslich zum
legislativen und administrativen Handlungsbedarf**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Dezember 2010 wurde das Vernehmlassungsverfahren zum oben erwähnten Übereinkommen (nachstehend: Übk) eröffnet. Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH), die sich mit Fragen der Menschenrechte befasst, ergreift die Gelegenheit, eine Stellungnahme in diesem Verfahren abzugeben. Die Eingabefrist läuft bis 15. April 2011 und ist mit der vorliegenden Eingabe gewahrt. Entsprechend der Ausschreibung wird sie Ihnen per e-mail zugestellt.

Es ist uns bewusst, dass die Bemerkungen zur Umsetzung nicht vollständig sein können. Sie nehmen aber u.E. wichtige Aspekte im Umgang mit Behinderten und in der Anerkennung ihrer Rechte auf.

I. Allgemeines

1. Grundsätzliches

Grundsätzlich begrüsst die ICJ-CH die Vorlage, welche das Diskriminierungsverbot des Art. 8 Abs. 2 und 4 BV verstärkt und auch die multiple und intersektionelle Diskriminierung (von Behinderung, Geschlecht und Alter) anvisiert. Zu Recht anerkennt denn auch der begleitende Bericht, dass das Übereinkommen Impulse für die Weiterentwicklung der Menschenrechte der Behinderten enthält und ein besseres Verständnis dieser Rechte und der Schutzbedürftigkeit fördert. Letzteres

gilt, zumal nach dem Übereinkommen Diskriminierung auch bereits dort besteht, wo genügende Schutzvorkehrungen ausbleiben. Die Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV hat aufgrund des verfassungsmässigen Diskriminierungsverbots staatliche Stellen zur Einräumung von Ansprüchen verpflichtet, wenn diese Ansprüche verweigert oder aberkennt wurden aus Gründen, die mit der Behinderung zusammenhängen (BGE 135 I 49 ff.; duty to respect), die Verpflichtungen zu aktiven Vorkehrungen zum Schutz und Massnahmen zur verbesserten Teilhabe am sozialen Leben (duty to protect and to fulfill) lassen sich im schweizerischen Recht sehr viel weniger gut aus der Verfassung heraus lesen. Hier wird eine Lücke geschlossen. Das Übereinkommen enthält zudem ein politisches Signal und einen Rahmen für die rechtliche Gestaltung des Auftrages von Art. 8 Abs. 4 BV, welche umso wichtiger sind, als mit der NFA Kompetenzen vor allem im Rahmen des IVG an die Kantone gingen.

2. Begriff der Behinderung

Wir teilen die Erkenntnis, dass „Behinderung“ nicht als festes Konzept zu verstehen, sondern zeitbedingt und gesellschaftsabhängig ist. In unserer temporeichen und technisierten Welt entstehen immer wieder neue Schranken für Behinderte (z.B. durch die Technisierung des Transportwesens: Automaten statt Personal), aber auch neue Chancen. Dadurch zeigen sich Behinderungen immer wieder in neuem Licht. Gesetzgebung und Politik müssen darauf flexibel reagieren können. Dabei ist es wichtig, die Erfahrungen derjenigen (bestehenden) Organisationen zu nutzen, die sich mit Behinderten und Behinderungen befassen, weshalb eine entsprechende Organisationsstruktur auf Ebene der Zivilgesellschaft unterstützt werden sollte (siehe dazu die Bemerkungen unter III./B.8 a.E.).

Das Übereinkommen geht noch aus einem anderen Grund von einem veränderbaren Verständnis des Begriffs der Behinderung aus: Es stützt sich, wie die Präambel in Bst. e zeigt, auf den sozialwissenschaftlichen Begriff der „konstruierten Behinderung“. Dieses Verständnis basiert wesentlich auf Beeinträchtigungen infolge sozialer Interaktionen. Ein solcher an den sozialen Folgen und somit an der diskriminierenden Wirkungen von Behinderungen orientierter Begriff bedeutet eine Abkehr von rein medizinischen bzw. körperlichen (Defizit-)Vorstellungen. Er muss begleitend für das Verständnis der Diskriminierung der vom Übereinkommen geschützten Personengruppe bilden.

Die im Bericht vorgebrachte Meinung, dass innerstaatlich lediglich das innerstaatliche Verständnis über „Behinderung“ gelten soll, können wir nicht teilen. Wohl

lässt Art. 1 Abs. 2 Übk den Staaten einen Spielraum, um den Behindertenbegriff weiter zu fassen. Der dynamische völkerrechtliche Begriff und die Erfahrungen in anderen Ländern eröffnen indessen auch für uns die Sicht auf Fragen der Behinderung und Diskriminierung stets wieder neu.

II. Fakultativprotokoll

Die ICJ-CH bedauert, dass nicht in Erwägung gezogen wird, das zugehörige Fakultativprotokoll gleichzeitig zu ratifizieren. Wir glauben nicht, dass für die Ratifizierung dieses Protokolls zuerst Erfahrungen gesammelt werden müssen (so Bericht S. 5). In anderen Fällen internationalen Übereinkommen (CEDAW, Rassismuskonvention) wurden die Fakultativprotokolle ratifiziert, und es ist nicht einzusehen, weshalb für die analog strukturierte und konzipierte Behindertenkonvention das Fakultativprotokoll noch besonderer Beobachtungen bedarf. Das Fakultativprotokoll ist geeignet, die Rechte aus dem Übereinkommen prozedural zu verstärken und inhaltlich zu verdeutlichen. Es sichert Kontrollmechanismen ohne die eigene Gerichtsbarkeit zu tangieren. Es steht somit nichts im Wege für eine gleichzeitige Ratifikation dieses gesonderten, aber für die Umsetzung des Übk wichtigen Abkommens.

III. Bemerkungen zum legislativen und administrativen Umsetzungsbedarf

A. Zum Verständnis des Übk

1. Materielle Gleichstellung

Wir begrüßen es, dass die mittelbare Diskriminierung als Fall der Diskriminierung ausdrücklich anerkannt wird. Die Unterlassung angemessener Vorkehren zur Behebung von Nachteilen behinderter Personen im Alltag stellt für sich eine Diskriminierung dar. Der Bericht erkennt dies ausdrücklich auf S. 14 im ersten Absatz. Art. 5 (2) Übk statuiert eine Schutzpflicht, die weit über das hinausgeht, was heute das BehiG leisten kann und die Praxis zu Art. 8 BV entwickelt hat (siehe dazu BGE 135 I 49). Es besteht in dieser Hinsicht konkreter Handlungsbedarf für den Gesetzgeber. Dieser Handlungsbedarf besteht im übrigen ohnehin bereits aufgrund anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz, auch für Behinderte (UNO-Pakt I und II, ILO-Übereink. Nr. 111).

Die faktische oder materielle Gleichstellung hängt mit der mittelbaren Diskriminierung zusammen und wird vom Übk gefordert. Es wäre wünschenswert, wenn dies klar zum Ausdruck gebracht würde - was der Bericht versäumt -, zumal das Gebot der faktischen Gleichstellung und seine Ergebnisorientierung in einem Teil der Lehre noch umstritten ist. Immerhin wird auf S. 11/12 des Berichts auf die Umsetzung des Diskriminierungsverbots in der Wirklichkeit („Verwirklichung der materiellen Garantien“) hingewiesen, was über die formelle Gleichstellung auf rechtlicher Ebene hinaus geht. Auch S. 15/16 des Berichts findet sich ein Bekenntnis zur tatsächlichen (effektiven) Gleichstellung in Zusammenhang mit den Art. 6 und 7 Übk. Wir wehren uns indessen mit Entschiedenheit gegen die S. 13 mitte zum Ausdruck gebrachte Meinung, dass „die tatsächliche Gleichbehandlung nur nach und nach zu verwirklichen“ sei. Die Verzögerung der tatsächlichen Gleichstellung darf nicht Programm sein, sondern nur die rasche Umsetzung auch des materiellen Diskriminierungsverbots. Dass sie sich nicht gleich einfach wie die formelle Gleichstellung realisieren lässt, ändert an unserer Aussage nichts.

2. Programmatischer Charakter des Übereinkommens?

Der Bericht hält S. 45 fest, das Übereinkommen habe überwiegend programmatischen Charakter. Zunächst ist festzuhalten, dass der programmatische Charakter einen erhöhten Gesetzgebungsbedarf auslöst. Wir halten die zitierte Aussage aber abgesehen davon für zu unbestimmt. Eine Reihe von Vorschriften lassen sich ohne Zweifel direkt anwenden, so ist z.B. der in Art. 27 (1) lit. b enthaltene Anspruch auf Lohngleichheit jedenfalls genügend bestimmt. Es liegt uns sodann daran, festzuhalten, dass unabhängig davon, ob Individualrechte statuiert werden, das Übk rechtlich verpflichtend ist und nicht nur (rechts-)politisch bedeutsam. Es bindet u.a. alle mit der Weiterbildung des Rechts befassen Staatsorgane. Insofern ist auch für Rechtsanwendungsprozesse die direkte Anwendbarkeit gegeben. Es ist angezeigt, sich bewusst zu machen, dass auf jeden Fall eine harmonisierende Auslegung nationalen Rechts zu erfolgen hat, eine ergänzende Auslegung der Gesetze bzw. Lückenfüllung durch richterliches Recht im Lichte und Geist des Übereinkommens erfolgen kann und soll, und dass insbesondere in der föderalistischen Struktur der Umgang mit den neuen Normen erleichtert wird, wenn sie von den Gerichten und der Verwaltung im Einzelfall direkt angewandt werden. So könnte sich nach und nach ein Verständnis entwickeln, welches an die bestehende Rechtstradition anknüpft, sie jedoch gleichzeitig auf den internationalen Standard hin führt. Die Rechtsprechung kann die Verpflichtungen in diesem Sinne unmittelbar oder - entsprechend der Zurückhaltung der schweizerischen Justiz ge-

genüber den Verpflichtungen des Gesetzgebers bei grösserem Konkretisierungsbedarf - progressiv umsetzen.

Antrag: Um dem Bewusstsein der Rechtsverbindlichkeit Nachachtung zu verschaffen, sei das BehiG zu ergänzen mit einer besonderen Vorschrift, welche die direkte Anwendung des Übk statuiert, soweit deren Vorschriften hierfür geeignet sind, im übrigen sei dessen Berücksichtigung in der Rechtsanwendung im Rahmen des (Auslegungs- und Konkretisierungs-)Ermessens festzuhalten.

3. Art. 4 (1) Übk

Es wäre wünschenswert gewesen, wenn der Bericht mit Bezug auf Art. 4 (1) aufgezeigt hätte, inwieweit die Bestimmung in die direkte Anwendung einfließen kann, anstatt sich darauf zu beschränken, zu betonen, dass sie keine Individualrechte begründen könne (S. 12 unten Bericht). Immerhin stellen wir fest, dass auch die Bundesbehörden vom rechtlichen Verpflichtungscharakter ausgehen.

4. Anwendbarkeit auch für die Kantone

Wie im Bericht richtig festgehalten (S. 8), ist das Übk ebenso für die Kantone bindend. Es ist deshalb wichtig, dass das Übereinkommen auch zu einer gesetzgeberischen Aktivität der Kantone führt, zumal diese infolge der NFA zuständig geworden sind für Teilbereiche des IVG und auch darüber hinaus Gebiete regeln, die Behinderte betreffen (z.B. das Gesundheitswesen, siehe Art. 25 Übk).

Wir beantragen, dass die Anwendbarkeit und der kantonale Regelungsbedarf den Kantonen vom Bund in geeigneter Form nahe gelegt, gegebenenfalls im BehiG ausdrücklich vermerkt wird, soweit nicht durch spezialgesetzliche Vorschriften die Verpflichtungen umgesetzt sind oder werden. Für die Fragen der Weiterbildung wäre auch im zu erwarteten Weiterbildungsgesetz des Bundes auf diese föderalistische Implikation zu achten (dazu nachstehend B./6.).

B. Konkretisierungsbedarf

1. Zu Art. 4 (3) Übk

Diese Bestimmung verlangt, dass Organisationen, die Menschen mit Behinderung vertreten, zu Konsultationen eingeladen und sie aktiv in die Erarbeitung von Gesetzgebung und Politik einbezogen werden. Wir halten dafür, dass die geltenden Rechtsgrundlagen zum Vernehmlassungsverfahren (VLG und VLIV) dieses Anliegen

(ungeachtet von Art. 4 Abs. 2 lit. e VLG) zu wenig berücksichtigen. Ausserdem ist für die Erarbeitung von Politiken der Einbezug nicht vorgesehen.

Antrag:

1. Die VLV (SR 172.061.1) sei so zu ergänzen, dass die Behindertenorganisationen einen Anspruch erhalten, in die Vorarbeiten sowohl für gesetzgeberische Vorhaben wie für Politiken aktiv einbezogen zu werden, soweit die Voraussetzungen von Art. 4 (3) Übk erfüllt sind. Dabei sei nicht nur gesamtschweizerischen, sondern auch regionalen (in mehreren Kantonen tätigen) Organisationen die entsprechende Möglichkeit zur Mitwirkung zu geben.

2. Es sei ausserdem durch gesetzgeberische Vorkehren (evt. durch Ergänzung des BehiG oder des ParlG) dafür zu sorgen, dass diese Möglichkeiten auch bei Arbeiten des Parlamentes gegeben sind.

2. Zu Art. 6 Übk

Der Bericht weist im Kommentar zu Art. 6 darauf hin, dass Frauen mit Behinderung besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Vermisst wird der Hinweis auf das Gender Mainstreaming, welches ein strukturiertes Vorgehen erlaubt oder auf andere anwendbare Verfahren, die der Geschlechterperspektive Geltung verschaffen können (z.B. Gender Controlling, etwa für Bundes- und Kantonsverwaltungen oder Gender Budgeting) und die sowohl im Bund wie in den Kantonen noch nicht oder doch unzureichend verwirklicht sind. Gerade in den hier anvisierten komplexen Situationen multipler und/oder verschränkter Diskriminierung ist systematisches Vorgehen zur Erfassung und Vermeidung von Diskriminierung notwendig (siehe auch Art. 16 (4) Übk, der ebenfalls geschlechter- und altersadäquate Hilfe, Unterstützung und Aufklärung fordert).

Antrag: Im Rahmen des BehiG (SR 151.3), dessen Anwendungsbereich erweitert werden muss (siehe Art. 3 BehiG), sollte eine Verpflichtung zu derartigen Verfahren (Disability und Gender Mainstreaming; Disability und Gender Budgeting udgl.) statuiert, das Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entsprechend beauftragt und mit den hierfür nötigen Ressourcen ausgestattet werden (Art 19 BehiG). Ausserdem wäre Art. 20 BehiG entsprechend zu ergänzen.

3. Art. 12 (4) und Art. 16 (2) Übk (Massnahmen zugunsten der Rechtsausübung und Freiheit vor Ausbeutung udgl.)

Diese Bestimmungen sehen eine entsprechende Infrastuktur vor, die u.E. heute völlig fehlt. Das Büro für Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ist nicht geeignet, die Funktion im Sinne von Art. 12 (4) Übk (regelmässige Überprüfung, Sicherung) zu übernehmen, da es nicht unabhängig ist.

Die gesetzlichen Grundlagen für die notwendige Infrastruktur sind u.E. sinnvollerweise im BehiG zu regeln, evt. könnten die Funktionen einer Menschenrechtsinstitution, die den Pariser Prinzipien entspricht - und die in der Schweiz (noch) fehlt - überbunden werden. Das gilt auch für die Schutzdienste gemäss Art. 16 (2) Übk, soweit Personen privat betreut werden (während die institutionelle Betreuung diesbezüglich abgesichert ist). Siehe dazu auch Art. 33 Übk.

4. Zu Art 13 Übk (Zugang zur Justiz)

Mit Grund verweist der Bericht (S. 21) darauf hin, dass eine besondere Schulung der Justizpersonen für Menschen mit Behinderung nicht besteht. Da die ordentliche Weiterbildung für spezifisch diese Personen (noch) weitgehend durch private Berufsorganisationen (RichterInnenvereinigung, SJV, Juristinnen Schweiz u.ä.) erfolgt, wäre es angezeigt, dass der Bund (und die Kantone) zu diesem Zweck Anreizsysteme und vor allem entsprechende Finanzmittel bereitstellen, um derartige behindertensensible Schulungen (Tagungen, Kurse) zu fördern.

Antrag: Es sei die gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach der Bund die besondere Weiterbildung bzw. Schulung von Justizpersonen zur Sensibilisierung und zum Verständnis für Probleme von Menschen mit Behinderung massgeblich unterstützen kann, evt. im BehiG oder aber im erwarteten Gesetz über Weiterbildung.

In diesem Zusammenhang verweisen wir darauf, dass nicht nur der Zugang zur Justiz, sondern auch zu anderen amtlichen und privaten öffentlichen Angeboten / Dienstleistungen verbessert werden sollte. Oftmals sind Anweisungen und Informationen zu kompliziert strukturiert und formuliert. In skandinavischen Ländern gibt es bspw. einfach beschriebenen Checklisten udgl., die es behinderten Menschen ermöglichen, sich selber über Angebote bei Ämtern oder im Gesundheitswesen zu informieren und sie zu nutzen.

5. Art. 25 Übk (Gesundheit)

Im Bereich Gesundheit besteht ein erhebliches Diskriminierungspotential und die Anforderungen von Art. 25 erheischen besondere Sorgfalt bei der Gesetzgebung sowohl im Bereich der obligatorischen Krankenversicherung wie auch im Bereich der Zusatzversicherung, aber auch im Zusammenhang mit den weiteren Anforderungen nach Art. 25 Übk, etwa im kantonalen Gesundheitsrecht.

Die feststellbare Tendenz zur Entsolidarisierung im Krankenversicherungswesen (KVG und VVG) ist im Hinblick auf die drohende Diskriminierung von Behinderten problematisch und verdient es, gesetzgeberisch angegangen zu werden. So werden chronische Kranke und andere Behinderte von Zusatzversicherungen ausgeschlossen, ohne dass ein Zusammenhang zwischen der Behinderung und befürchteten überdurchschnittlichen Versicherungsleistungen nachgewiesen ist oder auch nur eine Vermutung hierfür erstellt werden müsste. Wo die Leistungen der obligatorischen Versicherung zurückgefahren werden und zum Ausgleich private Versicherungen entsprechende Leistungen erbringen, wird der Schutz vor Diskriminierung besonders wichtig. Die „Verschlankung“ der öffentlichen Krankenversicherung verlangt aus Sicht des Schutzgebots (Art. 5 (3) Übk) flankierende Gesetzgebung im Bereich der Privatversicherungen.

Antrag: In der anstehenden Revision des VVG ist dem Schutz vor Diskriminierung der Behinderten und vor allem dem Art. 25 Bst. e Übk im Sinne der vorstehenden Ausführungen spezifisch Aufmerksamkeit zu schenken.

6. Zu Art. 27, Art. 24 Übk (Berufliches Fortkommen, allgemeine Bildung und Schulung)

Art. 27 Übk sieht umfangreiche Verpflichtungen zur Verbesserung der beruflichen Situation und beruflichen Chancen der Behinderten vor, Art. 24 Übk solche zur Verbesserung der Bildung allgemein.

Für die allgemeine Erwachsenenbildung, die Aus- und v.a. die Weiterbildung Behinderter ist ein hoher Entwicklungsbedarf gegeben. Wir stellen fest, dass zwar heute ein integratives Bildungssystem (für Kinder und Jugendliche) in der Schweiz umgesetzt wird, dass aber v.a. der Zugang zur Weiterbildung für behinderte Menschen noch stark erschwert ist. Ausbildungen und beschränkt auch Weiterbildungen werden zwar von der IV bezahlt, besonders Weiterbildungen aber nur, wenn sie einen positiven Einfluss auf die Renten bzw. Leistungen der IV haben. Art. 16 Abs. 2 lit. a BehiG, welcher den Bund ermächtigt, Programme für Bildungsanlie-

gen und die berufliche Tätigkeit durchzuführen, greift nur beschränkt und u.E. zu wenig.

Art. 24 Übk, insbes. dessen (5), verankert eine erhöhte und ausdrückliche Verpflichtung zu Vorkehrungen im Rahmen der Erwachsenenbildung und in Hinblick auf Lebenslanges Lernen. In diesem Sinne ist besonders folgendes zu beachten: Durch die Bemühungen, Menschen mit Behinderungen, wenn immer möglich, nicht mehr in Institutionen zu haben, sondern ihnen ein selbständiges Leben in einem für Nichtbehinderte gedachten Umfeld zu ermöglichen, wird den Behinderten auch die von Institutionen gebotene Betreuung zur individuellen Weiterentwicklung genommen oder jedenfalls erschwert. Mit der durchaus wünschbaren „Entghettoisierung“ entfällt auch der Schutzraum. Es bedarf deshalb gerade im Hinblick auf die erwähnte moderne Tendenz doppelter Anstrengungen, damit die nicht in Institutionen lebenden Behinderten sich persönlich, kulturell und beruflich weiter entwickeln können. Hierfür müssten Programme erarbeitet und in kleinräumigen Verhältnissen (Gemeinden) in Zusammenarbeit mit bestehenden Beratungsstellen, Selbsthilfe- und Betreuungsorganisationen umgesetzt werden. Das ist eine aufwendige Arbeit, die Fachkompetenz sowie menschliche und finanzielle Ressourcen braucht.

Anträge:

1. Art. 27 (1) Übk erfordert eine entsprechende Behindertengesetzgebung, welche sich an das GLG (SR 151.1) anlehnt, sei es, dass ein spezielles Gleichstellungsgesetz für Behinderte im Arbeitsleben nach dem Muster des GLG (mit den entsprechenden Instrumenten) geschaffen wird, sei es, dass das BehiG generell auf den Arbeitsbereich (auch auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse) ausgedehnt und entsprechend ausgestaltet wird.

2. Das Gesetz über Weiterbildung, für das ein Entwurf vom Bundesrat für die zweite Hälfte 2011 in Aussicht gestellt wurde, habe die Rechte der Behinderten auf berufliche Weiterbildung und auf darüber hinausgehendes „Lebenslanges Lernen“ und kulturelle und persönliche Weiterentwicklung in der komplexer werdenden Welt besonders Rechnung zu tragen. „Lebenslanges Lernen“ muss besonders auf Behinderte ausgerichteten Umgang mit neuen Technologien erfassen, geht aber über die unmittelbaren Anforderungen der Mobilität und beruflicher Notwendigkeit hinaus. Hierfür seien die Behindertenorganisationen gemäss Art. 4 (3) Übk speziell mit einzubeziehen.

3. Darüber hinaus seien ausreichende, d.h. mehr Ressourcen (persönlicher und finanzieller Art) bereit zu stellen, damit Programme im Sinne von Art. 16 BehiG

und von Art. 14 Abs. 4 BehiG im Zusammenhang mit der Bildung durchgeführt werden können, v.a. etwa im Rahmen der Kultur (Art. 16 lit. e BehiG) und der (allgemeinen) Bildung (Art. 16 lit. a BehiG). Eine Vernetzungsorganisation, für deren Bildung Unterstützung sowohl auf kantonaler wie bundesrechtlicher Ebene zu leisten ist, wäre wünschenswert.

7. Art. 30 insbes. (1) a und c sowie (2) Übk

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass der Zugang zu vielen amtlichen und privaten öffentlichen Angeboten bzw. Dienstleistungen verbessert werden sollte und dass Informationen oft zu kompliziert strukturiert und formuliert sind. Das gilt auch für kulturelle Angebote. Während für den Sport heute gute Möglichkeiten für Behinderte bestehen, kann dies für die übrigen in Art. 30 Übk erwähnten Gebiete nicht gleichermassen behauptet werden, selbst wenn etwa kirchliche Kreise und die Pro Senectute hier einiges leisten. Gerade für ältere Behinderte, die nicht in Institutionen leben und deren Anzahl in Zukunft steigen wird, sind Angebote für die Teilnahme am kulturellen Leben behindertengerecht zu verbessern.

8. Art. 33 Übk

Die in diesem Artikel genannten Strukturen und Prozesse, welche die Einbindung der kantonalen und kommunalen Einheiten gewährleisten, sind in der Schweiz noch zu schaffen. Es wäre vor diesen Anforderungen angezeigt, eine Menschenrechtsinstitution gemäss den Pariser Prinzipien zu verwirklichen, der behindertenspezifisches Wissen beigegeben werden müsste.

9. Änderungen des geltenden Rechts, insbes. BehiG und OR (Arbeitsvertrag)

Wir haben bereits ausgeführt, dass der Anwendungsbereich des BehiG, welches vorab bauliche Vorkehrungen aufgenommen hat (ein Anliegen, das sich im wesentlichen durchsetzen konnte), in verschiedener Hinsicht erweitert und auf die Anforderung des Übk ausgerichtet werden muss.

- Ergänzend zu den vorerwähnten Änderungen ist angesichts des verpflichtenden Charakters des Übk angezeigt, dass verschiedene, heute als „Kann-Vorschriften“ gefasste und entsprechend diskret (bzw. kaum) zur Anwendung gebrachte Bestimmungen des BehiG als verpflichtende Vorschriften ausgestaltet werden. Das betrifft etwa die Art. 14, 16, 17 und 18 Abs. 1 BehiG.

- Wir sind entgegen dem Bericht (siehe dort S. 35) der Meinung, dass der Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung und Geschlecht im Arbeitsleben nicht ausreichend gewährleistet ist, auch wenn das öffentliche und das private Arbeitsrecht einen gewissen Schutz bieten. Wir verweisen dazu auf unseren Antrag III./B./6./1. vorstehend.
- Behinderte sind wegen der latenten Diskriminierungssituation gegenüber Mobbing und andere Belästigungen besonders empfindlich und dürften ihnen im Ersten Arbeitsmarkt in besonderem Masse ausgesetzt sein. Es ist deshalb gerechtfertigt, im Arbeitsvertragsrecht (OR) entsprechende Schutzbestimmungen zu verankern. Dabei sind wir der Meinung, dass Vorkehren den Arbeitgebenden nicht einfach überlassen bleiben sollten, sondern auch beratende Stellen (ähnlich wie die Schlichtungsstellen nach GlG) mit besonderem Behindertenwissen geschaffen werden müssten. Dafür sind die Grundlagen zu regeln (Antrag III./B./6./1.).
- Das BehiG ist zu ergänzen mit einer besonderen Vorschrift, welche die direkte Anwendung des Übk statuiert, soweit deren Vorschriften hierfür geeignet sind (vorn III.A./2 a.E.).
- In Nachachtung von Art. 33 Übk sind (durch gesetzgeberische Vorgaben) strukturelle Vorkehren zu treffen, damit ein Netz von Anlaufstellen und Institutionen in der Schweiz besteht, die Austausch untereinander haben und sich koordinieren können. Damit wird den föderalistischen Eigenheiten und der kleinräumigen, historisch aus einer Vielzahl von Privatinitiativen gewachsenen Struktur der Behindertenszene der Schweiz Rechnung getragen. Auch hierfür ist das BehiG die geeignete Grundlage. Die Versuche von Behindertenkonferenzen (z.B. im Kanton St. Gallen) leiden angesichts des fehlenden Supports an zu grossen Suchprozessen und sind, soweit uns bekannt, bisher nicht wirklich gelungen.

Wir stellen abschliessend fest, dass das in die Vernehmlassung geschickte Übereinkommen einen hohen Umsetzungsbedarf auslöst. Ein solcher ist allerdings aufgrund bestehender völkerrechtliche Verpflichtungen bereits heute gegeben und wird mit der Zunahme der ausserhalb von Institutionen lebenden Behinderten und der demographischen Entwicklung, die mehr ältere und alte Behinderte erwarten lässt, zusätzlich noch steigen. Die Politik kann den Rechten von Menschen mit Behinderung angemessen Rechnung tragen, wenn sie diese Herausforderungen bewusst annimmt und darauf eingeht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Arbeitsgruppe und des Vorstandes der ICJ-CH

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Kägi-Diener', written in a cursive style.

Prof. Dr. Regula Kägi-Diener, Präsidentin