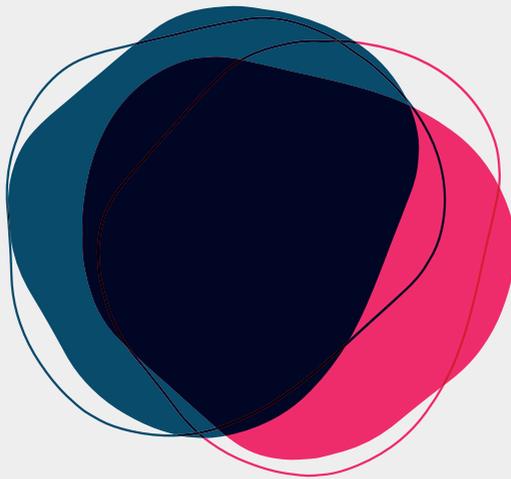


Caroline Hess-Klein / Eliane Scheibler

Aktualisierter Schattenbericht

Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten
Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss
für die Rechte von Menschen mit Behinderungen



EXECUTIVE SUMMARY: AKTUALISIERTER SCHATTENBERICHT

WORUM GEHT ES?

Der **UN-Ausschuss** für die Rechte von Menschen mit Behinderungen überprüft zum ersten Mal die **Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK)** durch die Schweiz. Zur Unterstützung des Ausschusses beim Erstellen seiner Schlussempfehlungen («Concluding Observations») hat **Inclusion Handicap**, Dachverband der Schweizer Behindertenorganisationen, den vorliegenden **aktualisierten Schattenbericht** erstellt. Dieser bezieht sich insbesondere auf den **Initialstaatenbericht** der Schweiz und die Antworten der Schweiz auf die Fragen des Ausschusses (**List of Issues**). Gemäss ihren Ausführungen im Initialstaatenbericht ist die Schweiz der Ansicht, die Anforderungen der BRK schon weitgehend zu erfüllen; der Schattenbericht von Inclusion Handicap zeigt auf, dass dies nicht der Fall ist.

FEHLENDE STRATEGIE

Die **Umsetzung der BRK (Art. 4 und 33 BRK)** wird in der Schweiz auch rund **acht Jahre nach ihrer Ratifizierung** nicht konsequent verfolgt. Bisher fand **keine systematische Überprüfung der Rechtsgrundlagen im Lichte der BRK** statt. Auch besteht **kein umfassender Nationaler Aktionsplan** in Bezug auf ihre Umsetzung. Dabei weisen die Erfahrungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene z.T. auf **schwerwiegende Mängel in der Gesetzgebung und bei ihrer Umsetzung** hin. Das Schweizer Rechtssystem basiert immer noch auf einem **medizinischen, defizit-orientierten Verständnis von Behinderung**, was sich auch in der Terminologie zeigt (Begriffe wie «Invalidität», «Hilflosenentschädigung» etc.). Entsprechend wird das Thema Behinderung inhaltlich und institutionell v.a. sozialpolitisch und fürsorglerisch behandelt. Das **Konzept der Inklusion**, wie es der BRK zugrunde liegt, ist weder auf den Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden noch bei Behindertenorganisationen und -institutionen systematisch aufgenommen sowie umgesetzt worden. Zwar haben vereinzelt Kantone die Umsetzung der BRK mittels Gesetzgebungsverfahren, Schaf-

fung von Koordinationsstellen oder Aktionsplänen in Angriff genommen. Die meisten Gesetze und politischen Strategien auf allen Stufen wurden jedoch **ohne Beteiligung von MmB sowie ohne Berücksichtigung ihrer Anliegen und Bedürfnisse** erlassen und revidiert.

KEIN GENÜGENDER SCHUTZ VOR DISKRIMINIERUNG

Das geltende Schweizer Recht und die dazugehörige Rechtsprechung bieten MmB **keinen ausreichenden Schutz vor Diskriminierung (Art. 5 BRK)**. Bei **staatlichen Diskriminierungen** folgt aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 3 BV) nur in Ausnahmefällen das Recht, die zur Beseitigung einer Benachteiligung nötigen angemessenen Vorkehrungen im Einzelfall zu fordern (**kein Anspruch auf Herstellung faktischer Gleichheit**). Klar ungenügend ist der Schutz bei **Diskriminierungen durch private Anbieter von öffentlich-zugänglichen Dienstleistungen**: Erstens können Privatpersonen und Behindertenverbände **keine Unterlassung oder Beseitigung** der Diskriminierung, sondern lediglich deren Feststellung und – im Falle von Privatpersonen – eine Entschädigung von max. CHF 5'000.- verlangen. Ein Recht auf angemessene Vorkehrungen besteht somit nicht, obwohl die Verweigerung angemessener Vorkehrungen eine Form der Diskriminierung darstellt (Art. 2 BRK). Zweitens beschränkt die Rechtsprechung den Diskriminierungsbegriff auf Fälle, bei denen die **Herabwürdigung oder Ausgrenzung** das Ziel darstellt. Die Schweiz anerkannte diesbezüglich im Initialstaatenbericht noch Handlungsbedarf; in ihren Antworten auf die List of Issues erachtete sie den rechtlichen Schutz jedoch plötzlich als genügend. Entsprechend sieht der Bund **keinerlei Massnahmen zur Stärkung des rechtlichen Schutzes vor Diskriminierung durch Private** vor.

FEHLENDE BARRIEREFREIHEIT

In Bezug auf die **Zugänglichkeit (Art. 9)** u.a. in den Bereichen Bauten und Anlagen, öffentlicher Raum, ÖV, Dienstleistungen sowie Kommunikation und Information existiert **kein nationaler Plan für die Barrierefreiheit** auf allen föderalen Ebenen. Das **BehiG** ist diesbezüglich – entgegen der Ansicht der Schweiz – ungenügend. Einerseits ist es auf **sämtliche Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden nicht anwendbar**.

Andererseits bestehen z.T. **gravierende bereichsspezifische Mängel**: Im Bereich Bauten und Anlagen sind **bestehende Bauten und Anlagen**, die nicht umgebaut werden, von der Pflicht zum barrierefreien Bauen **nicht erfasst** (Art. 3 lit. a BehiG). Bei den zuständigen Baubewilligungsbehörden **fehlen Expertise und systematische Kontrollen** der Umsetzung von Art. 9 BRK. Im **Wohnungsbau** entfaltet das BehiG aufgrund der Mindestgrenze von mehr als 8 Wohneinheiten (Art. 3 lit. c BehiG) **kaum Wirkung**, insb. auf dem Land. Im Bereich ÖV existiert bis heute **kein koordiniertes Gesamtkonzept** der zuständigen Akteure **zur Sicherstellung eines hindernisfreien ÖV**. Die 20-jährige **Umsetzungsfrist** zur Herstellung der Barrierefreiheit von Bauten, Anlagen und Fahrzeugen des ÖV (Art. 22 Abs. 1 BehiG) läuft Ende 2023 ab und wird **nicht eingehalten** (z.B. sind gemäss Schätzungen weiterhin über 90% der Bushaltestellen in der Schweiz für MmB nicht zugänglich). Die laufende Entwicklung hin zur erweiterten Zuständigkeit der EU und vermehrten Anwendbarkeit von EU-Normen führt zur Aushebelung des Schweizer Behindertengleichstellungsrechts und beschneidet die Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten von Schweizer Behindertenorganisationen. Im Bereich Dienstleistungen besteht **keine Pflicht für private Dienstleistungsanbieter**, die Zugänglichkeit zu gewährleisten (z.B. keine Pflicht zur Übernahme von Gebärdendolmetscherkosten). Sehr viele Websites, Apps und elektronische Dokumente aber auch diverse Automaten (Bankomaten, Ticketautomaten etc.) sind entsprechend weiterhin nicht oder ungenügend zugänglich.

EINSCHRÄNKUNGEN DER HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Weiter besteht eine **offensichtliche Diskrepanz** zwischen der **gleichen Anerkennung vor dem Recht (Art. 12 BRK)** und dem Schweizer System der Beistandschaften. Durch behördliche **Erwachsenenschutzmassnahmen** (Art. 388-439 ZGB) kann die **Handlungsfähigkeit beschränkt oder entzogen** werden und die Beistandschaften (Art. 390-439 ZGB) knüpfen an einen «Schwächezustand» an, namentlich eine geistige Behinderung oder psychische Störung (Art. 390 Abs. 1 Ziff. 1 ZGB). Beim Feststellen der Urteilsfähigkeit wird nicht berücksichtigt, ob eine Person möglicherweise mit Unterstützung fähig wäre, vernunftgemäss zu handeln. Hinzu kommt ein **paternalistisches Aufsichts- und Lenkungsverhalten**: Beiständ:innen haben bei ihrer Aufgabenerfüllung zwar im Interesse der betroffenen Person zu handeln,

aber nur «soweit tunlich» auf deren Meinung Rücksicht zu nehmen (Art. 406 Abs. 1 ZGB). Es besteht somit ein **System stellvertretender Entscheidungsfindung** anstelle eines **Systems der unterstützten Entscheidungsfindung** i.S.v. Art. 12 BRK, das auf dem Willen und den Präferenzen und nicht dem objektiven Wohl («best interests») der betroffenen Person basiert. Obwohl die Schweiz die **Unvereinbarkeit** ihrer Rechtsgrundlagen mit Art. 12 BRK **anerkennt**, bestehen **keine Pläne**, diese entsprechend **anzupassen**.

MANGELNDER ZUGANG ZUR JUSTIZ

Die Frage des Ausschusses, welche **konkreten Schritte** unternommen worden seien, um allen MmB **Zugang zur Justiz (Art. 13 BRK)** zu ermöglichen, **beantwortet die Schweiz nicht**. In Bezug auf die **Zugänglichkeit von Verwaltungsgebäuden und Gerichten** existieren **keine Statistiken**. Die **Verwaltungs- und Justizverfahren** an sich sind **oft nicht zugänglich**. Weiter besteht insb. für Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen kein diskriminierungsfreier Zugang zur Justiz, wie z.B. die **Regelungen zur Prozess- und Zeugnisfähigkeit von «urteilsunfähigen» Personen** zeigen. Auch der Zugang von Menschen mit kognitiven Behinderungen, die in Institutionen leben, ist nicht sichergestellt. Zudem ist der Zugang zur Justiz nach wie vor mit einem **erheblichen finanziellen Risiko** verbunden; dies betrifft insb. auch Verfahren im **Behindertengleichstellungs- und Sozialversicherungsrecht**. Notwendig wären entsprechende Anpassungen der unterschiedlichen Verfahrensordnungen auf Ebene Bund und Kantone. Mangels Ratifikation des Fakultativprotokolls zur BRK fehlt zudem eine Beschwerdemöglichkeit an den Ausschuss.

KEIN SELBSTBESTIMMTES LEBEN

Im Bereich Wohnen ist das Schweizer System anstatt auf die Ermöglichung eines **selbstbestimmten Lebens (Art. 19 BRK)** auf institutionelle Wohnformen fokussiert. **Unterstützungsleistungen für selbständiges Wohnen** sind **unzureichend**, insb. bestehen **beträchtliche Hürden beim Zugang zum Assistenzbeitrag** der IV. Unabhängige Beratungsstellen und barrierefreie Informationen sind rar. Aus diesen Gründen ist es vielen MmB mit Unterstützungsbedarf heute **nicht möglich, ein selbst-**

bestimmtes Leben i.S.v. Art. 19 BRK zu führen. Ein Leben in der Gemeinschaft mit gleichen **Wahlmöglichkeiten** bleibt ihnen **verwehrt**; ihre Wahl des Wohnsitzes und der Wohnform ist eingeschränkt. Eine **Strategie zur Desinstitutionalisierung** für eine grössere Wahlfreiheit existiert nicht. Die **statistische Datenlage** in Bezug auf die Wohnformen von MmB ist **prekär**.

KEINE INKLUSIVE BILDUNG

Betreffend **Bildung (Art. 24 BRK)** existieren in der Schweiz **keine Rechtsgrundlagen und keine Strategie für ein inklusives Grundschulsystem**. Es besteht lediglich ein bedingter Vorrang der integrativen Beschulung: Ist die Organisation der Regelschule in Bezug auf eine integrative Beschulung ungenügend, führt dies – mit Hinweis auf das dadurch angeblich gefährdete Kindeswohl – i.d.R. zur Anordnung einer separativen Beschulung (vgl. Art. 2 lit. b SoPädK). Ein Grund dafür ist ein massiver **Ressourcen- und Personalmangel**; ein systematischer **Transfer der Ressourcen** von den Sonder- zu den Regelschulen findet dennoch nicht statt. Ebenso fehlt es an **Fachkenntnissen** und an **universellem Design** (Raumgestaltung, Unterrichtsformen, Lehrmittel etc.). Dies ist mit Art. 24 BRK nicht vereinbar; die Verweigerung angemessener Vorkehrungen an der Regelschule stellt eine Form von Diskriminierung dar (Art. 5 BRK). In den den Zuteilungsentscheiden vorangehenden **Standardisierten Abklärungsverfahren** werden **kaum behinderungsspezifische und inklusionspädagogische Expertise** beigezogen. Entsprechend besteht immer noch eine **hohe Sonderschulquote**. Dabei ist eine separative Beschulung allermeist unumkehrbar und führt in ein **Leben in der Segregation**. Der Bund erachtet sich aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen als nicht zuständig. Ebenso besteht **kein inklusives Berufsbildungssystem**. Erforderliche Anpassungsmassnahmen werden rasch als unzulässig eingestuft. Jugendlichen mit Bedarf an weitergehenden Anpassungen, insb. mit kognitiven und psychosozialen Behinderungen, bleibt der **Zugang zur zertifizierenden Berufsbildung** somit oft von vornherein **verwehrt**. Auch an **(Fach-)Hochschulen** fehlt es trotz Schaffung gewisser Fachstellen vielerorts an universellem Design und der Bereitschaft, erforderliche Anpassungsmassnahmen zu treffen.

KEIN INKLUSIVER ARBEITSMARKT

Entgegen den Verpflichtungen aus der BRK in Bezug auf **Arbeit und Beschäftigung (Art. 27 BRK)** sind MmB in der Schweiz vom **offenen Arbeitsmarkt ausgeschlossen (kein inklusiver Arbeitsmarkt)**. Mit **Werk- und Tagesstätten** für «invalide» Personen in der Zuständigkeit der Kantone (vgl. Art. 2 f. IFEG) besteht ein geschützter, **staatlich unterstützter** Arbeitsmarkt mit **meist sehr tiefen Löhnen** und **ohne Aufstiegsmöglichkeiten**. Die Bestreitung des Lebensunterhaltes allein durch Arbeit ist so nicht möglich; trotz eines «Ersatzeinkommens» in Form von IV-Rente und EL bleiben die Gesamteinkommen i.d.R. **unter den (tiefsten) Mindestlöhnen**. Dies perpetuiert die **Abhängigkeit** arbeitender MmB von sozialstaatlichen Leistungen. Auch erfolgt das IV-System der Arbeitsintegration primär zu Sparzwecken und nicht um der Inklusion willen; dies widerspricht Art. 27 BRK fundamental. Insgesamt besteht bei MmB eine **niedrigere Erwerbstätigkeit** und **höhere Erwerbslosigkeit**. **Strategien** für eine **systematische Reform** inkl. Transition und Ressourcetransfer von institutionellen zu ambulanten Unterstützungsleistungen im offenen Arbeitsmarkt **fehlen**. **Mangels gesetzlicher Pflicht** von Arbeitgeber:innen auf dem offenen Arbeitsmarkt zur Anstellung von MmB existieren bislang kaum angepasste Arbeitsstellen. Ferner besteht **kein Schutz vor Diskriminierung am Arbeitsplatz im privaten Sektor**. Das Diskriminierungsverbot des BehiG gilt – anders als dasjenige des GLG – nicht für private Arbeitsverhältnisse. Entsprechend stehen **keine wirksamen Rechtsmittel** gegen Diskriminierungen in der Form der **Verweigerung angemessener Vorkehrungen** (Art. 5 BRK), zur Verfügung.

ENTZUG UND EINSCHRÄNKUNG DER POLITISCHEN RECHTE

Auch die **politische Rechte (Art. 29 BRK)** von MmB sind in der Schweiz nicht gewährleistet. Art. 136 BV hält nach wie vor fest, dass Menschen, die «wegen **Geisteskrankheit oder Geistesschwäche** entmündigt sind», **keine politischen Rechte** haben. Im Gesetz wird dies wie folgt konkretisiert: Menschen, die «wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden», sind vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen (Art. 2 BPR). Betroffen sind insb. Menschen mit psychischen und

kognitiven Behinderungen. Diese Regelung ist mit Art. 29 und Art. 12 BRK unvereinbar. Weiter bestehen mangels barrierefreier Aufbereitung von Abstimmungs-/Wahlmaterialien und Informationen Benachteiligungen bei der Ausübung der politischen Rechte. Trotz diesbezüglichen Fortschritten können **blinde und sehbehinderte Menschen** ihr Stimm- und Wahlrecht nach wie vor **nicht autonom ausüben**. Auch fehlen professionelle Strukturen zur unterstützten Entscheidungsfindung. Hinzu kommt, dass MmB in der Schweizer Politik **stark untervertreten** sind.

CORONA-PANDEMIE

Schliesslich hat die **Corona-Pandemie** auch in der Schweiz MmB **besonders intensiv getroffen**: Die **staatliche Kommunikation** erfolgte nicht von Anfang an in zugänglicher Form, das BAG empfahl **Besuchs- und Ausgehverbote für Alters- und Behindertenheime**, die erste Fassung der Richtlinie der SAMW zur Frage der **Triage bei Knappheit in der Intensivpflegemedizin** führte wegen der Abstützung auf die Klinische Fragilitätsskala zu einer Diskriminierung von MmB, **Ausnahmen von der Maskentragpflicht** aus behinderungsbedingten Gründen werden erst auf Intervention der Behindertenorganisationen erlassen und bis heute existiert **keine wissenschaftliche Forschung** in Bezug auf die Situation von MmB in der Corona-Pandemie.

Zusätzlich bestehen **diverse weitere**, mit der BRK nicht zu vereinbarende **Benachteiligungen** von MmB in der Schweiz. Diese betreffen bspw. die **Missachtung der behinderungsbedingten Notwendigkeit psychiatrischer Versorgung** und insb. **Suizidprävention im Freiheitsentzug** (entgegen Art. 10 BRK), **behinderungsbedingte Freiheitsentzüge** im Rahmen der fürsorgerischen Unterbringung (entgegen Art. 14 BRK) oder die Möglichkeiten von **medizinischen Zwangsmassnahmen** bei Vorliegen einer «psychischen Störung» **ohne Zustimmung der betroffenen Person** und von **Sterilisationen «urteilsunfähiger» Personen gegen ihren Willen** (entgegen Art. 15 BRK). Auch bestehen aufgrund **ungenügender Bewusstseinsbildung** (Art. 8 BRK) weiterhin **Stereotypen und Vorurteile** und grosse Lücken in Bezug auf Mehrfachdiskriminierungen von Frauen und Kindern mit Behinderungen (Art. 6 und 7 BRK) sowie in Bezug auf geflüchtete Menschen mit Behinderungen (Art. 11 BRK).

Die wichtigsten Mängel auf einen Blick

Umsetzung – Art. 4 und 33 BRK

Fehlen einer umfassenden und kohärenten **Strategie** zur Umsetzung der BRK, unter Berücksichtigung der föderalen Strukturen der Schweiz. Mangelnder **Einbezug** der Menschen mit Behinderungen. Kein unabhängiges **BRK-Monitoring**.
(S.13 ff. und 104)

Gleiche Anerkennung vor dem Recht – Art. 12 BRK

System der **Entscheidfindung durch Vertretung** noch vorhanden; keine Pläne, die aktuelle Bundesgesetzgebung im Lichte der BRK anzupassen.
(S. 40 ff.)

Selbstbestimmung – Art. 19 BRK

Kein Leben in der Gemeinschaft mit **gleichen Wahlmöglichkeiten** für viele Menschen mit Behinderungen mit Unterstützungsbedarf u.a. Einschränkung der **Wohnsitzwahl** und der **Wohnform**.
(S. 60 ff.)

Bildung – Art. 24 BRK

Kein **inklusives Bildungssystem**, u.a. kein **inklusives Berufsbildungssystem**.
(S. 73 ff.)

Arbeit und Beschäftigung – Art. 27 BRK

Kein **inklusiver Arbeitsmarkt**; kein **Schutz vor Diskriminierung** am Arbeitsplatz im privaten Sektor.
(S. 85 ff.)

Politische Rechte – Art. 29 BRK

Keine **politischen Rechte für Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen**, die unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden.
(S. 97 ff.)

Zugang zur Justiz – Art. 13 BRK

Verwaltungs- und Justizverfahren oft nicht zugänglich; **Diskriminierung** von «urteilsunfähigen» Menschen; erhebliche **finanzielle Risiken** im Prozess; fehlende Beschwerdemöglichkeit an den Ausschuss (Fakultativprotokoll).
(S. 43 ff.)

Schutz vor Diskriminierung – Art. 5 BRK

Ungenügender Schutz von Menschen mit Behinderungen vor **Diskriminierungen durch Private**.
(S. 21 f.)