

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches Departement
für auswärtige Angelegenheiten EDA
Direktion für Völkerrecht DV
Sektion Menschenrechte
Bundeshaus Nord
3003 Bern

05. April 2011

Bericht des Bundesrats über das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD) – Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Dezember 2010 haben Sie uns zur Stellungnahme zum Bericht des Bundesrates über das UNO-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingeladen. Sie bitten dabei insbesondere darum, den aufgrund der Konvention erforderlichen legislativen und administrativen Handlungsbedarf zu benennen und allenfalls den das geltende Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) übersteigenden Mehraufwand zu bezeichnen.

Wir lassen uns dazu gerne wie folgt vernehmen:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen als unveräusserlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte zu fördern sind. Ziel ist der volle Genuss der grundlegenden Menschenrechte durch Menschen mit Behinderungen und deren aktive Teilhabe am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Dabei verfolgt das Übereinkommen nicht einen defizit-, sondern einen ressourcenorientierten Ansatz. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass die schweizerische Rechtsordnung mit dem Übereinkommen übereinstimmt und die gleichen Ziele anstrebt. Insbesondere jene Bestimmungen des Übereinkommens, die Unterlassungs- und Schutzpflichten, namentlich auch das Diskriminierungsverbot, begründen, dürften aus unserer Sicht schon heute erfüllt sein. Dasselbe gilt für die bürgerlichen und politischen Rechte. Bei den Gewährleistungspflichten ist unserer Auffassung nach der harte Kern ebenfalls erfüllt. Handlungsbedarf besteht zweifellos noch bei den zahlreichen Gewährleistungspflichten, die aber wegen ihrer programmatischen Natur kein Hindernis für einen Beitritt zum Übereinkommen darstellen. Vielmehr gehen wir davon aus, dass der Beitritt zum Übereinkommen in der Schweiz einen längeren und vielschichtigen Prozess fortführen wird, der in der Schweiz ohnehin bereits in

Gang ist und der zur schrittweisen Annäherung bis hin zur Erfüllung der programmatischen Bestimmungen des Übereinkommens führen wird. Es versteht sich von selbst, dass ein solcher Prozess Augenmass erfordert und wohl letztlich nie ganz abgeschlossen werden kann.

Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch das Übereinkommen auf der Stufe der Kantone ein gesetzlicher oder administrativer Handlungsbedarf ausgelöst wird oder bestimmte Artikel des Übereinkommens von den schweizerischen Gerichten künftig im Sinne von direkt einklagbaren, also justiziablen Individualrechten interpretiert werden könnten. Da in beiden Fällen erhebliche finanzielle Folgen für die Kantone zu erwarten wären, stellen wir den **Antrag**, die Auswirkungen des Übereinkommens auf die kantonalen Vollzugsbehörden in der Botschaft detaillierter darzustellen.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 8 Bewusstseinsbildung

Artikel 8 verpflichtet die Vertragsstaaten sofortige, wirksame und geeignete Massnahmen zu ergreifen um das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern. Der Zweck der Massnahme ist es, Vorurteile zu bekämpfen und das Bewusstsein für die Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Dies soll unter anderem durch Öffentlichkeitskampagnen erreicht werden.

Sensibilisierungs- und Informationskampagnen, um das Verständnis der Bevölkerung für die Integration und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und die Anerkennung ihrer Fähigkeiten zu fördern, sind primär auf eidgenössischer Ebene (Invalidenversicherung, Behindertenverbände) zu lancieren. Im Kanton Solothurn wird Sensibilisierungs- und Öffentlichkeitsarbeit primär von Behindertenverbänden und der kantonalen Fachkommission Behinderung geleistet. Die Bestrebungen werden teilweise mit Leistungsvereinbarungen oder aus Fonds-Mitteln unterstützt. Es ist aber unbestritten, dass die Sensibilisierung in den Schulen und in der Öffentlichkeit für die Anliegen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen noch ausgebaut werden könnte.

Art. 9 Zugänglichkeit

Artikel 9 verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Massnahmen zu treffen um Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt den Zugang zu Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offen stehen oder für sie bereit gestellt werden, zu gewährleisten.

Hindernisfreier Zugang zu Bauten und Anlagen ist für Menschen mit Behinderung eine entscheidende Voraussetzung, um ein selbstständiges Leben führen zu können. Bewilligungspflichtige öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, werden seit 2004 behindertengerecht gebaut. Das gleiche gilt für Erneuerungen der öffentlich zugänglichen Bereiche. Es besteht aber zweifelsfrei vor allem bei älteren Bauten noch ein gewisser Aufholbedarf. Dasselbe gilt für die Ausstattung von Ampeln mit akustischen Signalen, welche den sehbehinderten und blinden Menschen ein sicheres Überqueren der Strasse ermöglichen, sowie die Beschilderung von öffentlichen Gebäuden mit Brailleschrift.

Art. 13 Abs. 2 Zugang zur Justiz

Um Menschen mit Behinderungen den Zugang zur Justiz zu gewährleisten, werden die Vertragsstaaten durch Art. 13 Abs. 2 verpflichtet, geeignete Schulungen für die im Justizwesen tätigen Personen zu fördern.

Die Gewährleistung des Zugangs zur Justiz ist ein zentrales Prinzip der schweizerischen Rechtsordnung. Einvernahmen sprech- oder hörbehinderter Personen werden unter Beizug einer geeigneten Fachperson durchgeführt. Eine besondere Schulung für die im Justizwesen tätigen Personen für die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen wurde bisher im Kanton Solothurn nicht durchgeführt. Hingegen werden schon heute bei Bedarf Fachpersonen für Befragungen und Einvernahmen beigezogen.

Art. 16 Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch

Die Vertragsstaaten werden durch Artikel 16 verpflichtet, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Wohnung vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu schützen.

Behinderte Menschen haben sehr häufig mit Personen zu tun, von denen sie sowohl emotional als auch pflegerisch in einem hohen Maße abhängig sind. Aufgrund dieser Verhältnisse kommen Missbrauchsfälle kaum ans Licht. Zudem sind vor allem geistig behinderte Menschen oft nicht in der Lage, Missbrauchshandlungen als solche zu erkennen oder zu benennen. Aus diesen Gründen ist die Überwachung bzw. Verhinderung solcher Vorfälle äusserst schwierig. Im Kanton Solothurn unterstehen gestützt auf die Kantonsverfassung und das Sozialgesetz die Behindertenheime der Bewilligung und Aufsicht. Mit einem Bündel von institutionalisierten Massnahmen, die als Bewilligungsvoraussetzungen definiert wurden, wird die Betreuungsqualität und der Schutz vor Missbrauch sichergestellt. Zu diesen Massnahmen gehören namentlich die Verpflichtungen, Betriebsführung und Trägerschaft zu trennen (interne Heimaufsicht), im Betreuungsvertrag auf die Ombudsstelle hinzuweisen und deren Prospekte aufzulegen, Betriebs- und Betreuungskonzept einzureichen, Personalschlüssel an ausgebildetem Personal inkl. Weiterbildung und Supervision einzuhalten und vieles mehr. Zur Zeit stehen weitere Massnahmen zur Diskussion (Pflicht, bei Personalanstellung Referenzen einzuholen; Hinweis auf Beratungsstelle Mira, etc.). Bei Menschen mit Behinderungen, die in Privathaushalten leben, kommt insbesondere den Vormundschaftsbehörden und den Beratungsstellen eine gewisse Aufsichtsfunktion zu.

In diesem Bereich wurden vom Kanton her auch schon Schulungen durchgeführt.

Art. 21 Zugang zu Informationen

Artikel 21 hat zum Ziel, dass Informationen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, Menschen mit Behinderungen rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien zur Verfügung gestellt werden.

Informationen sind in den Medien oft entweder nur lesbar oder nur akustisch wahrnehmbar. Durch die technologischen Fortschritte und entsprechende Hilfsmittel können sich blinde und sehbehinderte Internetnutzer die Webseiten jedoch vorlesen lassen. Die Invalidenversicherung übernimmt die Kosten von entsprechenden Hilfsmitteln. Dennoch besteht bezüglich Zugang zu Informationen noch Handlungsbedarf. Hörbehinderte und gehörlose Menschen haben oft Schwierigkeiten, Texte zu lesen und zu verstehen, da sie oft ein reduziertes Lese- und Schreibpotential aufweisen. Im Fernsehen wird

die Gebärdensprache erst spärlich angeboten, aber immerhin werden die Nachrichten auf SF-Info durch einen Gebärdensprachdolmetscher übersetzt. Angesichts der Kleinräumigkeit in der Schweiz sowie der Kosten bei gleichzeitig eher geringen Fallzahlen, wird der Informationszugang wohl nie flächendeckend auf alle Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zugeschnitten werden können. Allerdings dürfte die genannte Kleinräumigkeit in der Schweiz umgekehrt den Vorteil bieten, dass Menschen mit Behinderungen sozial besser eingebettet sind und deshalb auch auf konkrete Hilfestellung und entsprechende Informationsübersetzung von Angehörigen, Bekannten und Nachbarn zählen können.

Art. 24 Bildung

Artikel 24 verlangt von den Vertragsstaaten, Vorkehrungen dafür zu treffen, dass Kinder und Jugendliche mit Behinderung zusammen mit den anderen Kindern die Regelschule besuchen können. Dieses integratives Bildungssystem ist auf allen Ebenen anzubieten.

Unseres Erachtens besteht der harte Kern dieses Artikels und damit die direkte Anwendbarkeit im Zugang zu Schulen bzw. zur Schulung überhaupt. Dies bedeutet noch nicht, dass jedes Kind den Regelunterricht besuchen muss. Nach dem UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist nämlich ebenfalls zu gewährleisten, dass den besonderen Bedürfnissen jedes Kindes Rechnung zu tragen ist. Mit andern Worten ist das individuelle Kindeswohl massgebend für die Entscheidung über die integrative oder gesonderte Schulung im konkreten Einzelfall. Gemäss erläuterndem Bericht sind folgende Ziele von Art. 24 Abs. 2 programmatischer Natur:

- dass Menschen aufgrund ihrer Behinderung nicht vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden
- dass Kinder nicht aufgrund ihrer Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Sekundarschulunterricht ausgeschlossen werden
- dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit Nichtbehinderten in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Grundschulunterricht und einer entsprechenden Sekundarschulbildung haben
- dass auf persönliche Bedürfnisse Rücksicht genommen wird
- dass behinderte Menschen die notwendige Unterstützung im Rahmen des allgemeinen Bildungssystems erhalten. Ziel dieser Bemühungen muss es sei, ein inklusives Bildungsangebot zu schaffen, welches die Grundlage für eine maximale/optimale schulische und soziale Entwicklung bietet.

Gemäss solothurnischem Volksschulgesetz mit integrierter Sonderpädagogik ist der Kanton Solothurn auf dem richtigen Weg. Das Primat der Integration darf aber nicht dazu führen, dass die "Spezialitätenpädagogik" vernachlässigt wird. Auch wenn wir die Bedenken der EDK und der SODK nachvollziehen können, wonach die Umsetzung dieser Ziele in den Kantonen zu grösseren Vollzugsproblemen führen könnte, befürworten wir keinen entsprechenden Vorbehalt zu Art. 24 des Übereinkommens. Wir stimmen mit den Zielen überein und sind bereit, diese programmatischen Ziele auch schrittweise in einem längeren Prozess umzusetzen.

Art. 25 Gesundheit

Artikel 25 Abs. 1 lit. e verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung und in der Lebensversicherung.

Die Grundversicherung nach KVG ist in der Schweiz für jeden obligatorisch. Diese deckt die wichtigsten ambulanten Behandlungen und die Spitalpflege. Die Prämie basiert auf Solidarität und darf nicht unterschiedliche Risiken nach Geschlecht, Gesundheitszustand oder Alter (mit Ausnahme der Kategorien Kinder und junge Erwachsene) berücksichtigen. Die Prämien für Zusatzversicherungen und Lebensversicherungen nach VVG orientieren sich demgegenüber am Risikoprinzip, womit eine Behinderung ebenso wie eine vorbestehende Krankheit oder ein höheres Alter bei der Prämienbemessung berücksichtigt wird. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen, da verschiedene Risiken berücksichtigt werden.

Art. 29 Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben

Artikel 29 verpflichtet die Staaten dazu, das gesamte Wahlverfahren und die Materialien barrierefrei und leicht verständlich zu gestalten.

Hier ist zwar grundsätzlich noch ein gewisser Handlungsbedarf zu erkennen. Die Wahlmaterialien werden im Kanton Solothurn sehbehinderten oder blinden Menschen nicht in Brailleschrift zugestellt. Auch stehen die Abstimmungserläuterungen und -texte für blinde und sehbehinderte Stimmberechtigte nicht als Hörzeitschrift zur Verfügung. Aufgrund der erwähnten sozialen Einbettung von Menschen mit Behinderungen gehen wir davon aus, dass auch sehbehinderte oder blinde Menschen konkrete Hilfestellung in ihrem Umfeld erhalten, um ihre politischen Rechte wahrnehmen zu können.

Art. 31 Statistiken und Datensammlung

Artikel 31 verpflichtet zur Sammlung geeigneter Informationen, einschliesslich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die den Vertragsstaaten ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.

Im Kanton Solothurn werden verschiedene Aufgaben und Angebote im Bereich Behinderung bereits heute statistisch erfasst (IV-Stelle, Kant. Statistiken über Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten, Beratungsstellen, Sonderschulung etc.). Jedoch werden diese Statistiken noch nicht oder nicht ausreichend koordiniert und gebündelt, um so die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen umfassend beschreiben und den Vergleich mit den Lebensbedingungen von nicht behinderten Menschen aufzeigen zu können. Der Bund müsste hier präzise Vorgaben machen und den Kantonen genügend Zeit einräumen, die Sammlung geeigneter Informationen zu optimieren.

Art. 33 Innerstaatliche Durchführung und Ueberwachung

Gemäss erläuterndem Bericht könnten für die Kantone Kosten verursacht werden, wenn sie zur Führung von Anlaufstellen im Sinne von Focal Points für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens verpflichtet würden. Wir sehen zurzeit keinen Bedarf für solche kantonalen Fachstellen und lehnen eine bundesrechtlich verankerte Pflicht zu ihrer Schaffung ab.

Art. 35 Berichte der Vertragsstaaten

Gestützt auf die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Berichterstattung zu andern Menschenrechtskonventionen, in welchen der administrative Aufwand recht hoch war, beantragen wir, dass künftig das EDA möglichst früh gemeinsam mit den Kantonen alle organisatorischen Massnahmen einleitet, damit sowohl die Berichterstattung koordiniert und zeitgerecht vorgenommen werden kann, wie auch kein unnötiger administrativer Aufwand für die Kantone entsteht.

Wir danken Ihnen an dieser Stelle noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen Ihnen für allfällige weitere Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Christian Wanner
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber