

Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderung

Die Uno-Behindertenrechtskonvention verfolgt das Ziel, Menschen mit Behinderung die volle und gleichberechtigte Teilhabe an allen Menschenrechten zu garantieren.

Wichtig sind dabei auch direkt gerichtlich durchsetzbare Rechte für Behinderte. Von Hardy Landolt und Nicole Emmenegger

Jede Gesellschaft entscheidet, wie sie mit den schwächsten Mitgliedern, unter ihnen Menschen mit Behinderung, umgeht und sie schützt. Dies kann über direkte Schutzbestimmungen oder indirekt mit Sozialversicherungsleistungen erfolgen. Als direkte Schutzbestimmungen zu nennen sind etwa das Sterilisationsverbot dauernd Urteilsunfähiger oder das Verbot von sexuellen Handlungen mit Abhängigen. Die Sozialversicherungsleistungen wiederum helfen indirekt, bei den von Behinderung Betroffenen Armut zu verhindern und eine Teilnahme an der Gesellschaft zu ermöglichen. Der Schutz vor Diskriminierung für Personen mit Behinderung ist in der Bundesverfassung verankert, ferner im Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) und in weiteren Bestimmungen des eidgenössischen und kantonalen Rechts. Der Bundesrat hat 2012 beim Parlament beantragt, auf völkerrechtlicher Ebene die Uno-Behindertenrechtskonvention (BRK) zu ratifizieren. Nach der Zustimmung des Nationalrates wird der Ständerat als Zweitrat in der kommenden Wintersession über die Ratifizierung der BRK entscheiden.

Schutz und Gleichstellung

Eine Ungleichbehandlung von Personen mit und ohne Behinderung ist nach dem verfassungsmässigen Diskriminierungsverbot nur beim Vorliegen zwingender Gründe zulässig. Das Diskriminierungsverbot gilt jedoch nur gegenüber dem Staat und den Privaten, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, nicht aber wie beispielsweise bei der Geschlechtergleichstellung auch gegenüber Privaten, so dass kein Gleichstellungsanspruch vermittelt wird. Die Ausklammerung der faktischen Gleichstellung führt dazu, dass das verfassungsmässige Behindertendiskriminierungsverbot ein «zahnloser Tiger» ist. Diese Wertung wird vom Bundesgericht bestätigt, das in seiner mehr als zehnjährigen Praxis selten eine Diskriminierung festgestellt hat. So muss Menschen mit Behinderung kein Kinozutritt gewährt werden, wie das Bundesgericht unlängst erwog.

Die BRK wurde 2006 von der Uno-Generalversammlung verabschiedet und bis heute von 138 Ländern ratifiziert. Neben dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung besteht das Fakultativprotokoll. Das Übereinkommen formuliert einerseits allgemeine Grundsätze und Verpflichtungen und statuiert andererseits Schutz- und Gleichstellungsnormen in Bezug auf spezifische Sachbereiche. Mit dem Fakultativprotokoll wurde der Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderung geschaffen, an welchen sich Einzelpersonen und ihre Organisationen wenden können, wenn der innerstaatliche Instan-

zenzug erschöpft ist.

Die Geschichte der BRK ist in vielerlei Hinsicht von Erfolg geprägt. Einerseits wurde sie in Rekordzeit in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen erarbeitet, und andererseits wurde keine andere Konvention der Vereinten Nationen innert kürzester Zeit so oft ratifiziert. Die BRK verfolgt das Ziel, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte durch alle Menschen mit Behinderung zu fördern, zu schützen sowie zu gewährleisten, und deckt die aktive Teilnahme in sämtlichen Lebenslagen ab.

Das Übereinkommen umfasst die gerichtlich durchsetzbaren sowie die programmatischen Rechte, die fordern, dass der Staat die Verpflichtungen der Konvention umsetzt. Der Bundesrat hält in der Botschaft jedoch fest, dass im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung zu entscheiden sein wird, ob die in der BRK garantierten Rechte einen blossen Gesetzgebungsauftrag erteilen oder in Ergänzung zum Diskriminierungsverbot und zum BehiG einen Rechtsanspruch statuieren. Um die Umsetzung auf nationaler Ebene zu überwachen, sind die Mitgliedstaaten angehalten, Strukturen zur Überwachung der Durchführung der BRK zu schaffen. Auf der internationalen Ebene sind regelmässig Konferenzen der Vertragsstaaten abzuhalten. Die Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet, dem Ausschuss regelmässig Bericht über die nationale Situation zu erstatten. Ein wichtiges Kontrollinstrument für den Ausschuss sind dabei die sogenannten «Schattenberichte» von Nichtregierungsorganisationen.

Anders als das Übereinkommen wurde das Zusatzprotokoll bis heute erst von 78 Ländern ratifiziert und steht in der Schweiz zurzeit nicht zur Debatte. Das Protokoll verschafft dem Ausschuss die Kompetenz, über die Mitteilungen Einzelner oder deren Organisationen zu urteilen, die der Ansicht sind, der Staat verletze die Konvention. Dass sowohl die BRK als auch der Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderung keine «zahnlosen Tiger» sind, machte der erste Entscheid des Ausschusses vom 19. April 2012 offenbar. Dieser befand, dass der schwedische Staat mit der nicht erfolgten Erteilung einer Ausnahmebewilligung für den Einbau eines Hydrotherapiebeckens den Gleichberechtigungsanspruch, den Gesundheitsanspruch und den Habilitations- und Rehabilitationsanspruch der Baugesuchstellerin verletzte.

Zusatzprotokoll

Damit der rechtliche Schutz von Menschen mit Behinderung tatsächlich und auf nationaler wie auch internationaler Ebene gestärkt wird, muss die Ratifizierung des Zusatzprotokolls nach erfolgter

Unterzeichnung des Übereinkommens ebenso angestrebt werden. Den Betroffenen soll die BRK als vollumfängliches Instrument in die Hände gelegt werden.

Schliesslich darf das Unterfangen der Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderung keine bloss symbolische Wirkung haben, sondern ist effektiv und in umfassender Hinsicht zu realisieren – getreu dem Motto «Nichts über uns ohne uns», das der Uno-Konvention zugrunde liegt.

Hardy Landolt ist Rechtsanwalt und Titularprofessor für Privat- und Sozialversicherungsrecht sowie Haftpflichtrecht an der Universität St. Gallen, **Nicole Emmenegger** arbeitet am Institut Schweizer Paraplegiker-Forschung der Schweizer Paraplegiker-Stiftung (SPS).