

Ansprache ASPr – SVG vom Samstag, 9. November 2019, Museum Paul Klee, Bern

Markus Schefer

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich sehr, an Ihrer Veranstaltung zum 80-jährigen Bestehen Ihrer Vereinigung eine Ansprache halten zu dürfen. Ich wurde von den Veranstaltern gebeten, vor dem Hintergrund meiner Arbeit im UNO-Ausschuss jene Hebel zu beschreiben, mit denen in der Schweiz die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vorangetrieben werden kann. Ich wurde zudem gebeten, die Schweiz mit anderen Ländern zu vergleichen.

Zunächst müssen wir uns fragen, wo wir in der Schweiz mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen heute stehen. Im letzten Juni vor 60 Jahren hatten die Eidgenössischen Räte das Invalidenversicherungsgesetz verabschiedet. Das war ein gewaltiger Schritt für die damaligen Verhältnisse und hat für eine sehr grosse Zahl von Menschen mit Behinderungen eine markante Verbesserung gebracht. Mit seiner auf den Arbeitsprozess ausgerichteten Wirkungsweise deckt das IVG zwar einen wichtigen Teilbereich ab, lässt aber zentrale Aspekte des Lebens von Menschen mit Behinderungen ausser Betracht.

Mit der Aufnahme des Verbots, wegen einer Behinderung zu diskriminieren, am 1. Januar 2000 in die Bundesverfassung, dem Inkrafttreten des BehiG im Jahr 2004, und der Ratifikation der UNO-BRK im Jahr 2014, wurde die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung auf eine neue Grundlage gestellt: Es geht heute in einem umfassenden Sinn darum, allen Menschen mit Behinderungen in gleichem Masse zu ermöglichen, ihre Grund- und Menschenrechte auszuüben, wie dies jene Menschen können, die keine Behinderung haben. Damit wurde die Behindertenpolitik in der Schweiz auf eine fundamental neue rechtliche Grundlage gestellt und inhaltlich neu ausgerichtet.

Um das Ziel zu erreichen, Menschen mit Behinderung die Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte zu ermöglichen, sind grundlegende Veränderungen von Staat und Gesellschaft im Umgang mit Menschen mit Behinderungen erforderlich. Auf der Ebene der Gesellschaft muss sich das Bild ändern, das man sich gemeinhin über Menschen mit Behinderungen macht. Dieser langwierige Prozess muss von den Behindertenverbänden vorangetrieben werden. Von zentraler Bedeutung dabei ist, wie die Verbände auftreten. Verfolgen sie eine umfassende, auf die Gewährleistung der Menschenrechte ausgerichtete Politik, oder beschränken sie sich im Wesentlichen auf IV-Revisionen und ähnliche, auf ihre je spezifischen Bedürfnisse zugeschnittene Fragestellungen? Mir scheint, hier müssten die Verbände ihre bisherige Orientierung kritisch überdenken.

Die Bemühungen um eine Veränderung gesellschaftlicher Vorstellungen sind langfristiger Art. Sie sind kein Ersatz dafür, konkrete Massnahmen zu ergreifen, welche für die heute lebenden Menschen mit Behinderungen tangible Verbesserungen ihrer Lebenssituation

geben. Solche Massnahmen müssen zunächst vom Staat kommen: Er muss mit seiner Rechtsordnung dafür sorgen, dass auch Menschen mit Behinderungen in ihren Menschenrechten geschützt sind.

Nun ist die Verlockung gross, Aktionspläne zu verfassen, konkrete Massnahmen zu ergreifen und allerhand Aktivismus zu unternehmen. Allein, der Staat muss überall dort, wo er etwas tut, über eine Grundlage in einem Gesetz verfügen. Ohne geht es nicht. Um wirksam etwas zu verändern, ist der Weg über die Gesetzgebung zwingend. Will man hier abkürzen, droht zumindest mittelfristig ein Debakel.

Die beiden wichtigsten Bereiche, in denen heute die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verbessert werden muss, liegen in der Durchsetzung der bestehenden Gesetzgebung, vor allem jener des Bundes, und im Erlass neuer Gesetzgebung, hier vor allem auf der Ebene der Kantone. Lassen Sie mich mit letzterer beginnen.

Seit dem 1. Januar 2000 haben die Kantone die verfassungsrechtliche Pflicht, auf dem Weg der Gesetzgebung «Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten» zu erlassen. Dies ist bisher nur sehr punktuell und primär dort erfolgt, wo der Bund die Kantone unter einen gewissen Druck setzte, wie etwa bei kantonalen Bestimmungen über die Zugänglichkeit von Gebäuden. Ein umfassendes Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen steht heute noch in keinem Kanton in Kraft. Aber einige Kantone bewegen sich in diese Richtung. So hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt als erstes kantonales Parlament ein solches Gesetz verabschiedet, und zwar einstimmig. Am 2. Dezember war die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen.

Für das Zustandekommen dieses Gesetzes spielten die Behindertenverbände eine entscheidende Rolle: Sie lancierten eine Volksinitiative auf Änderung der Kantonsverfassung und bauten so Druck auf. Zudem reichte eines ihrer Mitglieder im Grossen Rat eine Motion ein, die – wenn auch sehr knapp – überwiesen wurde. Dadurch sah sich der Regierungsrat unter Zugzwang und beschloss – nach etwas gutem Zureden –, ein grösseres Gesetzgebungsprojekt in Angriff zu nehmen. Ein analoger Mechanismus hat im Kanton Basel-Landschaft dazu geführt, dass auch dort von Regierung und Verwaltung ein grösseres Gesetzgebungsprojekt vorbereitet wird.

Die beiden Basler Beispiele zeigen, dass die Behindertenverbände mit dem Initiativrecht entscheidend dazu beitragen können, dass auf kantonaler Ebene die nötigen Gesetzgebungsverfahren endlich in Gang kommen. Hier liegt einer jener «Hebel», nach denen ich von Ihren Veranstaltern befragt wurde.

Wie erwähnt sind die Behindertenverbände aber auch auf der Ebene der Rechtsanwendung, bei der Umsetzung der Gesetze, gefordert. Regierung und Verwaltung sind unter anderem mit der Aufgabe betraut, die Gesetze umzusetzen. Wie wir aber immer wieder feststellen müssen, tun sie das nicht immer mit der nötigen Gesetzestreue. Ein illustratives Beispiel ist die Anpassung der Autobushaltestellen. Obwohl die Frist zur Anpassung nach BehiG am 31.

Dezember 2023 abläuft, ist heute erst ein verschwindend kleiner Teil der Haltekanten angepasst. Gewisse Behörden geben freimütig zu, dass sie andere Prioritäten setzen und deshalb den bundesgesetzlich verbindlich vorgeschriebenen Termin nicht einhalten werden.

Hier können die Behindertenverbände mit ihrem Verbandsbeschwerderecht tätig werden. Das BehiG – und das neue Basler Gesetz – gibt den Behindertenverbänden das Recht, in gewissen behindertenrechtlichen Angelegenheiten selber Beschwerde zu erheben. Von dieser Möglichkeit haben sie bisher nur sehr selten Gebrauch gemacht. Wenn man Beschwerde macht, muss man aber immer damit rechnen, dass man eventuell verliert. Und – und das ist zentral – die Beschwerdeführung kostet Geld. Genauso wichtig ist aber, dass die Behindertenorganisationen über fachliches Know-How verfügen.

Die finanziellen und fachlichen Anforderungen dürfen nicht unterschätzt werden. Sie übersteigen die Möglichkeiten einzelner Verbände. Finanziell muss das Risiko eingeplant werden, einen grossen Fall vollumfänglich zu verlieren. Das kann leicht mehrere 100'000 Franken kosten. In fachlicher Hinsicht empfiehlt es sich keinesfalls, dass jeder Verband Spezialisten im Behindertengleichstellungsrecht einstellt. Dies nur schon deshalb, weil es in der Schweiz gar nicht so viele gibt und weil erst eine gewisse Konstanz in der Auseinandersetzung mit solchen Fragen dazu führt, dass die betroffene Person über genügend Fachwissen verfügt.

Sowohl beim Anstossen von Gesetzgebung durch Volksinitiativen als auch bei der Ausübung des Verbandsbeschwerderechts müssen die Behindertenverbände deshalb zusammenarbeiten. Ansonsten stünden diese Instrumente zur Verbesserung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nur ein paar wenigen, grossen und reichen Organisationen zur Verfügung. Und es würde kaum eine Koordination stattfinden können.

Eine enge Zusammenarbeit drängt sich aber auch aus inhaltlichen Gründen auf: Es gibt nicht unterschiedliche Grund- und Menschenrechte für Rollstuhlfahrer, Menschen mit Seh-, solchen mit Hörbehinderung, oder Menschen mit intellektuellen oder psychosozialen Behinderungen. Die für alle diese Gruppen gleichen Menschenrechte kommen lediglich in unterschiedlichen Ausprägungen auf die einzelnen Gruppen und die ihnen zugehörigen Menschen zur Anwendung. In ihren Grundsätzen unterscheiden sie sich jedoch nicht. Jeder Gerichtsentscheid hat letztlich Auswirkungen auf alle.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass das Ziel, allen Menschen mit Behinderungen die gleichen Möglichkeiten zur Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte zu gewährleisten, nur durch enge Zusammenarbeit unter den Behindertenverbänden erreicht werden kann. Das alte Muster, gegeneinander um staatliche Gelder zu kämpfen und sich je separat in der Öffentlichkeit profilieren zu wollen, schadet letztlich allen. Und hier sehe ich gerade im Vergleich mit anderen Ländern, die bei uns am UNO-Ausschuss in Genf aufgetreten sind, erheblichen Aufholbedarf in der Schweiz.

Zunächst fällt im Vergleich mit anderen Ländern auf, wie wenig die Behindertenverbände eigentliche Menschenrechtspolitik für ihre Mitglieder betreiben. Es gibt nach wie vor zu wenige Menschen in der Schweiz, die über das erforderliche breite Know-How verfügen, um die zum Teil sehr in die Tiefe gehenden Fragen meiner Kolleginnen und Kollegen des UNO-Ausschusses kompetent beantworten zu können. Dies sieht man etwa daran, wer für eine Anhörung nach Genf geschickt wird.

Sodann fällt auf, dass die Vertretung von Menschen mit Behinderungen in den Parlamenten von Bund und Kantonen noch dürftig ist. Das Bundesamt für Statistik geht – im Einklang mit internationalen Daten – von einem Anteil von rund 20% von Menschen mit Behinderungen an der Gesamtbevölkerung aus. Aber in den Eidgenössischen Räten besteht heute kein aktiver, funktionierender Zusammenschluss jener Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die sich für Anliegen von Menschen mit Behinderungen einsetzen. Vergleichen Sie das einmal mit dem Landwirtschaftlichen Klub der Bundesversammlung, dem nach eigenen Angaben rund 100 National- und Ständerätinnen und –räte angehören, bei einem Bevölkerungsanteil von 3%, Tendenz sinkend.

Dass es auch anders geht, hat der Schattenbericht von Inclusion Handicap an meinen Ausschuss gezeigt: Abgesehen vom Bericht der australischen Behindertenorganisationen habe ich bisher keinen Bericht gesehen, der qualitativ derart hochstehend war. Und dieser Bericht kam nur zustande, weil die Schweizer Organisationen intensiv zusammenspannten.

Insgesamt möchte ich mein Anliegen an Sie folgendermassen zusammenfassen: Werden Sie politisch noch aktiver, mit Volksinitiativen und Vorstössen in den Parlamenten, trommeln Sie in den Parlamenten von Bund und Kantonen die Ihnen freundlich gesinnten Mitglieder zusammen, machen Sie von Ihrem Verbandsbeschwerderecht Gebrauch, und arbeiten Sie in allen diesen Angelegenheiten auf kantonaler und gesamtschweizerischer Ebene intensiv und eng zusammen als bisher. Dann haben wir eine Chance, die grosse Versprechung der UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Realität werden zu lassen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Grund- und Menschenrechte ausüben können wie alle anderen Menschen auch.