

Wie ernst nimmt der Bundesrat internationale Menschenrechtsverpflichtungen?¹

Von Ruedi Tobler

In seiner letzten Sitzung im vergangenen Jahr hat der Bundesrat die Botschaft für den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, internationale Abkürzung ICRPD) verabschiedet.² Er schlägt dafür keinerlei gesetzgeberische Massnahmen vor und will keinen Beitritt der Schweiz zum Zusatzprotokoll, das individuelle Beschwerden an den Ausschuss der Konvention ermöglicht.

Ein Meilenstein in der Menschenrechtspolitik

Die UNO-Behindertenrechtskonvention wurde zusammen mit einem Fakultativprotokoll am 13. Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung im Konsens angenommen. In der Entwicklung des UNO-Menschenrechtssystems stellt sie einen Meilenstein dar. Noch nie waren die Betroffenen und die Zivilgesellschaft so stark an der Ausarbeitung eines Konventionstextes beteiligt. Das hatte Auswirkungen nicht nur auf die Ausgestaltung der Konvention, sondern auch auf einzelne Begriffe, wie zum Beispiel ein inklusives Bildungssystem.

Bemerkenswert ist der "Erfolg" der Konvention, die einen Zuspruch erlebt hat, der nur von der Kinderrechtskonvention übertroffen wird. Bereits am ersten Unterzeichnungstag, dem 30. März 2007, unterzeichneten nicht weniger als 81 Staaten und die EU die Konvention und 44 Staaten das Zusatzprotokoll. Bis Ende 2007 stieg die Zahl der Unterzeichner auf 121 bzw. 67. Bereits am 3. April 2008 hatten 20 Staaten die Konvention ratifiziert, so dass sie am 3. Mai 2008 in Kraft treten konnte, zusammen mit dem Zusatzprotokoll, das bis dahin bereits 11 Staaten ratifiziert hatten. Zu den Erstuntzeichnern gehören auch Staaten, die nicht gerade einen Ruf als Menschenrechtsheld geniessen, wie beispielsweise Algerien, Äthiopien, China, Kolumbien, Sudan, Syrien, Thailand oder die Türkei. Sie alle haben die Konvention ratifiziert, allerdings ohne bisher dem Zusatzprotokoll beizutreten. Sind sie Vorbild für die Haltung der Schweiz zum Zusatzprotokoll? Der Stand Ende März 2013 ist, dass 129 Staaten und die EU die Konvention ratifiziert und weitere 25 sie unterzeichnet haben. Beim Zusatzprotokoll sind es 76 Ratifikationen und weitere 15 Unterzeichnungen.

Wo bleibt die Schweiz?

Die Schweiz ist in diesen Aufstellungen nicht zu finden. Es ist deshalb klar, dass ein andauerndes Abseitsstehen zu einem erheblichen menschenrechtlichen Imageschaden für die Schweiz führen könnte. Die Botschaft kann den Verdacht nicht ausräumen, dass es dem Bundesrat einzig und allein um das internationale Image geht.

- Unzweifelhaft klar ist, dass es ihm nicht darum geht, der Behindertengleichstellungspolitik zusätzliche Impulse oder neuen Schub zu geben, denn er will weder irgendwelche rechtlichen Rahmenbedingungen ändern noch irgendwelche Programme oder Aktivitäten zur besseren Integration von Behinderten in die Gesellschaft, die Schule oder die Arbeitswelt entwickeln oder unterstützen.

¹ Erstveröffentlichung in «[vpod - Bildungspolitik](#)» (180/2013)

² In einer [Medienmitteilung](#) hat der Bundesrat am 19. Dezember 2012 bekanntgegeben: «Der Bundesrat hat heute den Vernehmlassungsbericht gutgeheissen und unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung die Ratifizierung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beschlossen.»

Übereinkommen vom 13. September 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ICRPD). [Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens](#) (22. Dezember 2010 - 15. April 2011), Direktion für Völkerrecht, Bern, 19. Dezember 2012

[12.100 Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, vom 19. Dezember 2012, BBl 2013 661](#)

- Obwohl die Konvention in Artikel 33 ein innerstaatliches Monitoring vorschreibt, in das auch Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen einzubeziehen sind, will der Bundesrat das auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschieben. Gemäss Botschaft «sind die vorhandenen Strukturen mittelfristig zu überdenken» (S. 715 der Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 12.100, nachstehend: Botschaft). Für sein Nichthandeln verschanzt er sich auch hinter dem "Pilotprojekt" des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR). Dabei schreibt die Konvention ausdrücklich «unabhängige Mechanismen» vor, was das SKMR ja gerade nicht ist, ebenso wenig wie das auf Seite 714 erwähnte Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.
- «Der Einbezug der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess kann im selben Rahmen wie bei der innerstaatlichen Durchführung anderer Übereinkommen gewährleistet werden» (S. 715 der Botschaft). Im Klartext heisst dies, dass der Bundesrat dies der Eigeninitiative der NGOs überlässt, wie ich dies bei einer Mehrzahl von NGO-Berichten miterleben konnte.
- Den Zweck der Ratifikation siedelt er denn auch in der Menschenrechts-Aussenpolitik an: «Schliesslich entspräche der Beitritt zum Übereinkommen der bisherigen Menschenrechtsaussenpolitik der Schweiz, insbesondere der Überzeugung, die Rechte von Menschen mit Behinderungen als unveräusserlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte zu fördern. Es ist daher die Absicht des Bundesrats, mit der Ratifikation dieses Übereinkommens ein weiteres wichtiges Signal zur ernsthaften Würdigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen zu senden» (S. 672 f. der Botschaft).

Sozialrechte sollen nicht justiziabel werden

Dem Fakultativprotokoll will der Bundesrat nicht beitreten aus grundsätzlichen Erwägungen, weil er den Sozialrechten die Justiziabilität abspricht, was er ausführlich darlegt (2.2. Zur Justiziabilität der Verpflichtungen des Übereinkommens nach schweizerischer Praxis; S. 674 ff. der Botschaft). Diese Ausführungen hat er weit gehend aus dem Gutachten «Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz»³ übernommen, allerdings nur so weit sie ihm in den Kram passen. So zitiert er aus seinem Bericht von 2008 an den Sozialrechtsausschuss «er sei auch als Folge der Gewaltenteilung an die bundesgerichtliche Haltung gebunden» (S. 676 der Botschaft). Er unterschlägt aber die Kritik im Gutachten Kälin zu dieser Aussage (S. 35 der Botschaft): «Diese Argumentation erscheint in höchstem Ausmass zirkulär, begründet doch das Bundesgericht seine restriktive Praxis regelmässig mit der Haltung des Bundesrats.» Aber nicht genug damit; er bleibt unverrückbar bei der Haltung: «Der Bundesrat hält seine Auffassung zur Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und entsprechender Teilgehalte in diesem Übereinkommen auch weiterhin aufrecht. In diesem Sinne verzichtet er bewusst darauf, das eigenständige Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zu ratifizieren.» (S. 676 der Botschaft) Mit keinem Wort erwähnt er, dass diese Haltung im Gutachten Kälin als «letztlich völkerrechtswidrig» (S. 35 des Gutachtens) kritisiert wird. «Noch problematischer dürfte sich eine Beibehaltung der schweizerischen Praxis zur Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nach einer allfälligen Ratifikation der BehiK präsentieren, weil mit Art. 4 Abs. 2 dieses Vertrages erstmals auf völkerrechtlicher Ebene verbindlich anerkannt wird, dass auch diese Menschenrechtskategorie unmittelbare Verpflichtungen schafft. Das Bild rein programmatischer, schwammiger Verpflichtungen, welches durch Bundesgericht und Bundesrat gezeichnet wird, liesse sich daher für die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte der BehiK kaum mehr aufrechterhalten» (S. 36 f. des Gutachtens). Selbstverständlich präsentiert auch ein Gutachten nicht die "reine Wahrheit". Aber seriöserweise müsste der Bundesrat mindestens auf die abweichende Meinung im Gutachten hinweisen.

³ [Walter Kälin / Jörg Künzli / Judith Wytenbach / Annina Schneider / Sabiha Akagündüz: Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz. Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Universität Bern, Institut für öffentliches Recht, 14. Oktober 2008](#)

Mit Widersprüchlichkeit scheint der Bundesrat kein Problem zu haben, denn weiter vorne in der Botschaft begründet er die Ablehnung nicht prinzipiell, sondern sehr pragmatisch: «Der Bundesrat beabsichtigt nicht, dieses Instrument zu ratifizieren, bevor die Schweiz mit ihren Staatenberichten erste Erfahrungen über die Praxis des Vertragsorgans gesammelt hat» (S. 666 der Botschaft). Diese Begründung entspricht jener, die der Bundesrat vor zwanzig Jahren in der Botschaft zum Beitritt zur Antirassismuskonvention zum entsprechenden Mechanismus jener Konvention gegeben hat. Damals hatte er es allerdings noch für nötig befunden, sich für seine inkonsequente Haltung zu entschuldigen: «Die Schweiz hat sich immer für die Verbesserung und die Entwicklung von internationalen Kontrollmechanismen im Menschenrechtsbereich eingesetzt. Kontrolle ist ein bestimmendes Element jeder Politik für einen besseren Menschenrechtsschutz. In diesem Sinne entspräche es durchaus einer konsequenten Menschenrechtspolitik, wenn die Schweiz die Anerkennungserklärung nach Artikel 14 des Übereinkommens schon beim Beitritt abgeben würde.»⁴ Unterdessen scheinen sich Inkonsequenzen in der Menschenrechtspolitik als Normalität in der bundesrätlichen Politik etabliert zu haben, die keiner Erklärung mehr bedürfen.

Bundesrat will keinen Effort zur Umsetzung der Konvention

In der Botschaft wird zwar auf Seite 670 f. auf das Gutachten Kälin hingewiesen: «Dabei bestätigte sich die Einschätzung der grundsätzlichen Übereinstimmung der schweizerischen Rechtsordnung mit dem Übereinkommen. Das Gutachten hielt allerdings auch nicht überraschend fest, dass es zur Umsetzung der programmatischen Vorgaben des Übereinkommens in verschiedenen Bereichen einen weiteren Effort bedarf, so namentlich in der Bildung. Gemäss dem Gutachten entspricht die schweizerische Rechtsordnung zudem im Bereich der Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderungen den präzisen Vorgaben des Übereinkommens noch nicht, da eine Lücke beim Schutz vor Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt besteht.»

Dies erweckt den täuschenden Eindruck, dass sich insgesamt nur geringe Probleme bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention stellen würden. Aber nicht nur in den Bereichen Bildung und Arbeit sind grundlegende Reformen notwendig – die aber mit der Botschaft nicht angegangen werden.⁵

Auftrag für das Gutachten der Universität Bern

Der Auftrag für das Gutachten hat nicht eine umfassende Analyse aller von der Konvention abgedeckten Bereiche verlangt – was bei der Lektüre der Botschaft leicht übersehen werden kann –, sondern lediglich eine «Darstellung der Grundzüge der Tragweite folgender ausgewählter Bestimmungen der Konvention im Hinblick auf mögliche Konflikte mit der schweizerischen Rechtsordnung: Artikel 19 (Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft); Artikel 27 (Arbeit und Beschäftigung); Artikel 24 (Bildung); Artikel 30 Abs. 1 lit. b (Zugang zu Fernsehsendungen und kulturellen Veranstaltungen).» Insbesondere nicht Teil des Auftrags war Artikel 9 (Zugänglichkeit bzw. Barrierefreiheit), bei dem es

⁴ 92.029 [Botschaft über den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und über die entsprechende Strafrechtsrevision vom 2. März 1992](#), Sonderdruck aus dem Bundesblatt, S. 55; die Schweiz hat 2003 die Zuständigkeit des Antirassismus-Ausschusses zur Entgegennahme von Individualbeschwerden anerkannt.

⁵ Hier je ein Zitat zur Bildung und zur Arbeit aus dem Gutachten:

«Die Behindertenkonvention verwendet den Begriff "Inklusion", welcher anders als das Konzept der Einzelintegration eine umfassende strukturelle Ausrichtung der Schule auf Diversität beinhaltet. Bei der Umsetzung auf kantonaler Ebene wird man sich damit auseinandersetzen müssen, wie die Struktur des Grundschulangebotes dieser Vorgabe gerecht werden kann. Der Erfolg der Umsetzung wird namentlich auch davon abhängen, wie viele Ressourcen für die strukturellen und personellen Bedürfnisse einer inklusiven Schule zur Verfügung gestellt werden (insbesondere Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer und Team-Teaching). Die Konvention verpflichtet den Vertragsstaat in Art. 4 Abs. 2 dazu, die Sozialrechte unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel ("to the maximum of available resources") schrittweise zu verwirklichen.» (S. 99 f.)

«Insbesondere schützt das Arbeitsvertragsrecht nicht vor Diskriminierung bei der Anstellung, d.h. beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Wie schon beim Verfassungsrecht gezeigt, bleibt die Schweizerische Rechtsordnung im Bereich der privatwirtschaftlichen Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderungen weit hinter den Vorgaben von Art. 27 Abs. 1 lit. a BehiK zurück.» (S. 127)

nicht nur um die physische Zugänglichkeit der öffentlichen Bereiche geht, sondern beispielsweise auch um Beschilderungen in Brailleschrift oder um professionelle Gebärdensprachdolmetscher.

Ungenügende gesetzliche Rahmenbedingungen

«Der diskriminierungsfreie Zugang zu gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit und die Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse wird grundsätzlich durch Art. 8 Abs. 2 und 4 BV gewährleistet. Die Konvention würde hier nun aber die Behörden konkret in die Pflicht nehmen, alle ihre Dienstleistungen nicht nur zugänglich zu machen, sondern auch positive Massnahmen zu ergreifen, um die speziellen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.» (S. 80 des Gutachtens)

Und selbst das Behindertengleichstellungsgesetz⁶ geht von einem anderen Ansatz aus als die Behindertenrechtskonvention: «Während das Behindertengleichstellungsgesetz eine Negativformulierung enthält (Beseitigung von Benachteiligung), verfolgt die Behindertenkonvention einen positiven Ansatz (Ergreifen angemessener Vorkehrungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen).» (S. 61 des Gutachtens)

«Bereits diese Kurzdarstellung belegt, dass die BehiK weit detailliertere und auch inhaltlich weiterreichende Vorgaben zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen enthält als die Sozialziele der BV. Als Beispiel kann etwa auf das in Art. 25 BehiK verankerte Recht auf Gesundheit verwiesen werden (...) Die Sozialziele weisen aber im Vergleich mit den Garantien der BehiK nicht nur Defizite hinsichtlich ihrer materiellen Reichweite und ihres Präzisionsgrades, sondern auch hinsichtlich ihrer normativen Geltung auf.» (S. 39 f. des Gutachtens)

Untaugliche Vorlage des Bundesrats

Insgesamt entsprechen also weder die heutige Bundesverfassung noch die Bundesgesetzgebung den Anforderungen der Behindertenrechtskonvention. Dass der Bundesrat der Konvention⁷ beitreten will, ohne einen Finger für ihre unumgängliche Umsetzung zu rühren, ist faktisch eine Unterminierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik. Die Eidgenössischen Räte haben es in der Hand, dies zu verhindern und die untaugliche Vorlage des Bundesrats durch griffige Beschlüsse zu retten und ein Zeichen für die Inklusion der Behinderten in die Schweizer Gesellschaft zu setzen. Vorschläge dafür sind im Vernehmlassungsverfahren zur Genüge gemacht worden, von der Verankerung der Gebärdensprache als fünfte Landessprache in der Bundesverfassung über Anpassungen im BehiG, OR, der Gesundheits- und Sozialge-

⁶ [BehiG, SR 151.3](#); es entstand als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «[Gleiche Rechte für Behinderte](#)», die Bundesrat und Eidgenössischen Räten zu weit ging, weil sie «die Gewährleistung eines einklagbaren Rechts auf der Stufe der Verfassung» vorsah, wie im "Bundesbüchlein" zu den Abstimmungen vom 18. Mai 2003, Seite 44, nachzulesen ist; ausführlicher in der Botschaft zur Volksinitiative vom 11. Dezember 2000, ([00.094, BBl 2001 1715](#)). Die Initiative ist deswegen abgelehnt worden.

⁷ Die Arbeitssprache für die Ausarbeitung des Konventionstextes war Englisch. Bei UNO-Konventionen gibt es jedoch nicht einen "Urtext", der massgeblich ist, sondern verbindlich ist der Text in den sechs UNO-Sprachen (arabisch, chinesisch, englisch, französisch, russisch und spanisch). Das schafft bereits die ersten Probleme, denn beispielsweise sind im französischen Text (bei den anderen Sprachversionen kann ich das nicht beurteilen) teilweise nicht die Begriffe übernommen worden, die von der Behindertenbewegung eingebracht wurden, z.B. *intégration* statt *inclusion*. Heftige Diskussionen ausgelöst hat die deutsche Version, die «amtliche, gemeinsame Übersetzung von Deutschland, Österreich, Schweiz und Lichtenstein», der von Behindertenorganisationen bewusste Fehlübersetzungen vorgeworfen werden. Sie haben deshalb eine «Schattenübersetzung» mit Kennzeichnung der Abweichungen herausgegeben. Auf diese Problematik geht die Botschaft des Bundesrats mit keinem Wort ein, obwohl das Gutachten Kälin anregt, «im Falle einer Ratifikation die Frage der Terminologie für die amtliche Publikation des Vertragstextes in Deutsch zu prüfen» (S. 69 des Gutachtens). Ja, es wird nicht einmal angeführt, dass es sich beim deutschen Konventionstext, der mit der Botschaft im Bundesblatt publiziert worden ist (BBl 2013 725), um die gemeinsame Übersetzung der deutschsprachigen Länder handelt, sondern es findet sich die Anmerkung «Übersetzung des französischen Originaltextes». Dass die Übersetzung wirklich aus dem Französischen erfolgte, ist allerdings mehr als fraglich. Für die anderen deutschsprachigen Länder gab es keinen Grund, von der französischen Version auszugehen, und beim Vergleich der Versionen finden sich einige Formulierungen, die eher dem englischen als dem französischen Text entsprechen.

setzung, einer Totalrevision des BehiG bis hin zur Schaffung eines Gesetzes über die Gleichstellung von Arbeitnehmenden mit Behinderung (wofür die zhaw einen Entwurf ausgearbeitet hat).⁸ Und selbstverständlich geht es auch um die Schaffung einer Monitoringstelle auf Bundesebene, aber auch in den Kantonen und den grösseren Städten.

Eidgenössischer Kompromiss im Vernehmlassungsverfahren?

Erstaunlicherweise ist der Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (das vom 22. Dezember 2010 bis zum 15. April 2011 dauerte) erst zusammen mit der Botschaft zum Beitritt zur Konvention am 19. Dezember 2012 publiziert worden. Ein Grund für die Verzögerung ist nicht ersichtlich. Dies drängt die Vermutung auf, dass es hinter den Kulissen Auseinandersetzungen darum gegeben hat, ob überhaupt eine Botschaft zum Beitritt zur Konvention vorgelegt werden solle. Denn es gibt ja namhaften Widerstand gegen den Beitritt, von der SVP über die FDP bis zu den Arbeitgeberverbänden und dem Hauseigentümerverband sowie vier Kantonen (die CVP nahm nicht Stellung bzw. überliess diese ihrer Frauenorganisation). Als Kompromiss ist offensichtlich der Beitritt zum Nulltarif herausgekommen, immerhin auch ohne Vorbehalte – von denen einige in der Vernehmlassung gefordert worden sind. Ist das nun ein gut eidgenössischer Kompromiss oder eher ein fauler Zauber?

⁸ Der Auswertungsbericht ist im Anhang zur Medienmeldung des Bundesrats vom 19. Dezember 2012 zu finden.