

Aufbau einer nachhaltigen strategischen Prozessführung zur Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen

Dr. iur. Caroline Hess-Klein, Inclusion Handicap

GRUNDRECHTSTAGUNG 2021: STRATEGISCHE PROZESSFÜHRUNG –
ERSTE ANSÄTZE IN DER SCHWEIZ

1. Behindertengleichstellungsrecht als junges Rechtsgebiet

Historisch betrachtet wurden die «Rechte von Menschen mit Behinderungen», wie sie im Titel meines Referats erwähnt werden, lange ausschliesslich in einem sozialversicherungsrechtlichen Sinne verstanden. Das Behindertengleichstellungsrecht als ein ausdrücklicher Bestandteil der Grundrechte ist in der Schweiz erst in den letzten 20 Jahren entstanden, mit der Einführung des Diskriminierungsverbotes aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung in unserer Bundesverfassung von 1999. Diese Garantie ist durch Gesetze und Verordnungen sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene konkretisiert worden. Die Schweiz ist zudem 2014 der UN-Behindertenrechtskonvention beigetreten, welche die Tragweite der Menschenrechte nach UNO-Pakt I und II für Menschen mit Behinderungen detailliert festlegt und ihren Katalog sogar punktuell erweitert. In der Rechtslehre und in der Praxis der Schweizer Gerichte sowie Behörden ist das Behindertengleichstellungsrecht jedoch nach wie vor kaum verankert. Auch auf internationaler Ebene sind die Anhaltspunkte spärlich: Die Entscheide des EGMR und des BRK-Ausschusses klaffen in wesentlichen Punkten auseinander¹. In beinahe allen Bereichen dieser umfassenden Querschnittmaterie stellen sich somit Fragen grundsätzlicher Natur, die unbeantwortet sind.

Illustrativ ist hierzu das Urteil, welches für Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen der Auslöser für die Entwicklung einer Prozessführungsstrategie war – auf dieses wird gleich noch ausführlicher eingegangen. Vor Bundesverwaltungsgericht rügte Inclusion Handicap, der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz, dass die neuen Doppelstock-Züge der SBB in vieler Hinsicht zu Benachteiligungen von Menschen mit einer Geh-, Hör- oder Sehbehinderung führen, weil sie diese

¹ So etwa zur Frage der politischen Rechte von Menschen mit Behinderungen. Siehe BRK Ausschuss, beispielsweise Concluding observations (CO) zu Deutschland, CRPD/C/DEU/CO/1 (2015), Rz. 53f., CO zu Dänemark, CRPD/C/DNK/CO/1 (2014), Rz. 60f.; CO zur EU, CRPD/C/EU/CO/1 (2015), Rz. 68f., CO zu Luxemburg, CRPD/C/LUX/CO/1 (2017), Rz. 50f., welcher den Entzug der politischen Rechte aufgrund einer Behinderung stets als eine Verletzung von Art. 29 BRK betrachtet, und EGMR *Strøbye and Rosenlind v. Denmark*, 25802/18 und 27338/18 (2021) sowie *Caamaño Valle v. Spain*, 43564/17(2021), in denen das EGMR eine Verletzung von Art. 3 Zusatzprotokoll 1 zur EMRK sowie von Art. 14 EMRK in Verbindung mit Art. 3 Zusatzprotokoll 1 zur EMRK durch den behinderungsbedingten (mangelnde Rechtsfähigkeit/Beistandschaft) Entzug der politischen Rechte verneint.

nicht autonom nutzen können. Das Gericht wies ihre Beschwerde im Wesentlichen ab, und zwar mit einer Begründung, die kaum voraus zu sehen war: Im Gegensatz zu den Menschen mit Behinderungen, die dieses Recht als selbstverständliches Kernstück des Behindertengleichstellungsrechts verstanden, stellte sich das Bundesverwaltungsgericht auf dem Standpunkt, dass aus diesem kein Anspruch der Betroffenen auf autonome Nutzung des öffentlichen Verkehrs folge². Diese grundsätzliche Frage ist noch immer vor Bundesgericht hängig.

Bei der Führung von Prozessen im Behindertengleichstellungsrecht kann somit nicht auf eine etablierte Rechtsprechung und Literatur zurückgegriffen werden, mit dem Ziel, diese vor dem Hintergrund von bekannten Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen punktuell zu ergänzen, zu konkretisieren oder weiter zu entwickeln. Es geht vielmehr darum, eine gerichtliche Praxis zu zentralen Aspekten dieses Rechtsgebietes überhaupt entstehen zu lassen. Diese besondere Ausgangslage hat die Vorgehensweise der Behindertenorganisationen rund um die Frage der strategischen Prozessführung wesentlich geprägt.

2. Die bisherigen Prozesse der Behindertenorganisationen und ihre Auswirkungen

2.1 Ursprüngliche Vorgehensweise der Behindertenorganisationen

Das Behindertengleichstellungsgesetz, welches in ausgewählten Bereichen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot aufgrund einer Behinderung konkretisiert, gibt Menschen mit Behinderungen punktuell Rechtsansprüche (Art. 7 und Art. 8 BehiG). Mit der ideellen Verbandsbeschwerde ermöglicht es das BehiG zudem auch ihren Organisationen, in bestimmten Konstellationen zu prozessieren (Art. 9 BehiG).

Seit Inkrafttreten des BehiG 2004 sind die Behindertenorganisationen zwar äusserst zurückhaltend, aber immer wieder vor Gericht gegangen, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzufordern. Auslöser waren stets ein oder mehrere betroffene Menschen mit Behinderungen, die sich gegen eine Benachteiligung wehren wollten. Selbstverständlich wurde im Vorfeld der prozessierten Fälle immer auch untersucht, ob der Sachverhalt eine Frage von einer gewissen grundsätzlichen Bedeutung aufwarf, mit der auch andere Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind. Es wurde zudem überlegt, ob das Prozessieren des gegebenen Sachverhalts ein wirksames Vehikel sein könnte, um über Medienberichterstattungen ein Bewusstsein der Bevölkerung für die Situation der Menschen mit Behinderungen zu schaffen, bzw. es zu stärken. Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass die Behindertenorganisationen insofern überwiegend reaktiv vorgingen, als dass im Vorfeld dieser einzelnen Beschwerden keine bereichsübergreifende Auslegeordnung sowie Priorisierung vorgenommen worden wäre.

So entstand etwa das Verfahren von Procap, insieme und pro infirmis gegen das Heilbad Unterrechtestein³, welches einer Gruppe von Kindern aufgrund ihrer

² Urteil A-359/2018 (2018).

³ Urteil Nr. K3Z 13 42 des Kantonsgerichts Appenzell Ausserrhoden vom 20. März 2017 (Gruppe von Kindern mit Behinderungen wird der Zugang zu einem Thermalbad verwehrt mit dem Hinweis, andere Gäste würden sich durch ihre Anwesenheit gestört fühlen; Verletzung von Art. 6 BehiG).

Behinderung den Zutritt verweigert hatte – sie störten die anderen Gäste. So begann auch der Prozess gegen das Genfer Kino, welches aus Sicherheitsgründen eine Person im Rollstuhl nicht zulassen wollte – Herr Glaisen, der Betroffene, wehrte sich mit Unterstützung der Behindertenorganisationen bis vor den EGMR⁴. So schliesslich auch der Auftakt vom vorher erwähnten Dosto-Verfahren von Inclusion Handicap gegen die SBB: Kurz vor Weihnachten 2017 erhielten Menschen mit einer Geh-, Hör- und Sehbehinderung sowie Inclusion Handicap die Gelegenheit, einen fertiggebauten Zug zu besichtigen. Die Betroffenen stellten zahlreiche Dispositionen fest, welche sie an eine autonome, sichere Nutzung der neuen Fahrzeuge hindern würden, und dies für die nächsten 40 Jahre. Ihre Erwartungen gegenüber Inclusion Handicap waren gross, entsprechend auch der Zeitdruck: Die 30-tägige Frist zur Anfechtung der provisorischen Betriebsbewilligung, welche den SBB durch das BAV erteilt worden war, war bereits am Laufen.

2.2 Auswirkungen der Verfahren und Urteile

2.2.1 Allgemein

Mit Ausnahme von wenigen Prozessen – dazu gehören insbesondere der «Fall Bad Unterrechtenstein»⁵ sowie, letztes Jahr, der «Fall Bushaltestelle Düdingen»⁶ – wurden die Beschwerden der Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen von den Gerichten abgewiesen (an dieser Stelle ist jedoch zu erwähnen, dass zahlreiche Interventionen der Behindertenorganisationen und Fachstellen im Baubereich sowie im Bereich des ÖV zur Aufnahme von Auflagen in den entsprechenden Bewilligungen führen, so dass sich in diesen Konstellationen der Gang vor Gericht erübrigt).

Trotz der überwiegend ernüchternden Urteilsdispositive wirkten sich die Gerichtsverfahren in verschiedener Hinsicht positiv aus: 1) Durch sie wurden die Medien vermehrt auf Menschen mit Behinderungen aufmerksam. Sie stellten Menschen mit Behinderungen nicht wie bis anhin als Bezüger von Sozialversicherungen, bzw. Empfänger*innen von sozialer Fürsorge dar, sondern als Träger*innen von Rechten. 2) Zumindest punktuell bewegten die Verfahren Menschen mit Behinderungen auch über den Einzelfall hinaus: Inclusion Handicap erreichten immer wieder Nachrichten, in denen Betroffene Freude, Stolz zum Ausdruck brachten, und zwar darüber, dass „ihre“ Rechte durch die Behindertenorganisationen ernstgenommen und eingefordert werden. 3) Die Behindertenorganisationen werden durch die Akteure der Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts vermehrt ernst genommen – man will möglichst Beschwerden vermeiden. 4) Schliesslich wurden auch die Behindertenorganisationen selber durch die Verfahren aufgerüttelt: Sie sahen sich gezwungen, sich mit der Frage ihrer Finanzierung, und damit verbunden

⁴ Urteil Bundesgericht 4A_369/2012 (2012); EGMR, Glaisen v. Switzerland, 40477/13 (2019).

⁵ Siehe Anm. 2.

⁶ Urteil Nr. 602 2019 143 des Kantonsgerichts Fribourg vom 8. Oktober 2020 (weil die Kante einer Bushaltestelle lediglich eine Höhe von 16 cm aufweist, können Menschen im Rollstuhl nicht autonom ein- und aussteigen; Verletzung der Verpflichtung nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 BehiG). Im Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht im Fall Dosto hielt das Kantonsgericht fest, es sei das oberste Ziel des BehiG, dass sich Menschen mit Behinderungen «unabhängig und ohne fremde Hilfe mit dem öV fortbewegen» können, was «Verfassung und Gesetz implizit» und die Verordnung «explizit» fordere. Es sei Aufgabe der zuständigen Behörde zu überprüfen, ob die Verpflichtung, wonach Menschen mit Behinderungen den ÖV autonom nutzen können, eingehalten ist. Dies, so das Gericht explizit, selbst dann, wenn technische Vorschriften auf Verordnungsebene sowie die anwendbaren Normen erfüllt sind.

mit der Frage der behinderungsübergreifenden Solidarität auseinanderzusetzen. Sie mussten auch den Umgang mit der Angst, sich durch Prozesse unbeliebt zu machen (insbesondere bei Spender*innen), lernen.

2.2.2 Das Dosto Verfahren

Besonders prägend war das Dosto-Verfahren. Dieses war für die Behindertenorganisationen und ihren Dachverband Inclusion Handicap in mehrfacher Hinsicht eine Grenzerfahrung, um nicht zu sagen eine Zerreisprobe: Kennzeichnend waren insbesondere die Komplexität sowie der Umfang des Sachverhalts, gleichzeitig auch die Intensität der Reaktion seitens der Beschwerdegegner*innen. Daraus folgten ausserordentlich umfangreiche Schriftenwechsel, welche die personellen und finanziellen Ressourcen von Inclusion Handicap sowie seiner Mitglieder stark herausforderten. So musste etwa nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im November 2018 innert 30 Tagen nicht nur die Beschwerde ans Bundesgericht verfasst, sondern gleichzeitig auch ihre Finanzierung sichergestellt sowie eine Lösung für die Parteientschädigungskosten in der Höhe von einer Viertelmillion Franken gefunden werden, die Inclusion Handicap auferlegt worden war.

Vielleicht aber gerade weil das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von November 2018 so dramatisch war (Frage der Autonomie/Höhe Parteientschädigungskosten), fand eine Mobilisierung und Solidarisierung in der Behindertenbewegung statt: Mit der Einreichung ihrer Beschwerde vor Bundesgericht hatten die Behindertenorganisationen entschieden, sich gemeinsam für das Recht auf Autonomie von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Von allen Menschen mit Behinderungen. Weiter zeigte das Dosto-Verfahren eindrücklich, wie wirksam ein Prozess sein kann, um eine breite Öffentlichkeit auf die Situation von Menschen mit Behinderungen in unserer Gesellschaft aufmerksam zu machen (dazu beigetragen haben sicher der Bekanntheitsgrad der Beschwerdegegner*innen sowie die „David und Goliath-artige Situation“). Schliesslich löste das Dosto-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auch ausserhalb des Behindertenwesens beispiellose Solidaritätsbekundungen aus. Inclusion Handicap erhielt ausserordentliche Spenden, die den Dachverband und seinen Organisationen ermutigen sollten, sich von nun an konsequenter und nachhaltiger mit dem Instrument des Prozessierens für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzusetzen.

Damit waren Weichen für das Konzept der strategischen Prozessführung gelegt, welches nun vorgestellt wird.

3. Strategische Prozessführung zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen

3.1 Vorgehensweise und Organisation

3.1.1 Vorgehensweise

2019 machte sich Inclusion Handicap hinter die Erarbeitung eines Konzeptes für die künftige strategische Prozessführung der Behindertenorganisationen. Der Dachverband organisierte zunächst eine Tagung mit seinen Mitgliederorganisationen, an der ihre Anregungen und Erwartungen gesammelt wurden. Diskutiert wurden u.a. die Kriterien zur Fallauswahl sowie Fragen der Finanzierung und der Organisation. Gestützt auf den Ergebnissen dieses Austauschs und inspiriert von den Erfahrungen zur strategischen Prozessführung aus dem Ausland, wurde das Konzept verfasst. Es wurde erneut

mit den Mitgliedern besprochen, bevor es im Vorstand und danach durch die Delegiertenversammlung im 2020 verabschiedet wurde.

3.1.2 Organisation

Der Dachverband konnte seine strategische Prozessführung weitgehend auf bestehenden Strukturen aufbauen. Formell wird Inclusion Handicap (je nach Sachverhalt u.U. auch eine weitere beschwerdebefugte Organisation) Beschwerde im eigenen Namen führen oder eine betroffene Person vertreten sowie die Prozesskosten übernehmen. Die Abteilung Gleichstellung von Inclusion Handicap übernimmt die Rolle der Anlauf- bzw. Sammelstelle für Fälle, die Gegenstand von strategischen Prozessen bilden können. Je nach Fallkonstellation entscheiden die Geschäftsstelle oder der Vorstand von Inclusion Handicap über die Führung eines Prozesses. Neu geschaffen wurden:

Ein ExpertInnengremium, welches Inclusion Handicap und seine Mitglieder bei der strategischen Prozessführung unterstützen soll, so etwa beim Festlegen von thematischen Schwerpunkten sowie bei der Auswahl der konkreten Fälle, in denen prozessiert werden soll. Dieses Gremium setzt sich zusammen aus:

- einem/einer Experten/Expertin aus der Rechtswissenschaft (Behindertengleichstellungsrecht),
- einem/einer praktizierenden Anwalt/Anwältin mit Prozesserfahrung im Bereich der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Menschen mit Behinderungen,
- einem/einer Medienexpert*in (zurzeit noch vakant),
- zwei Vorstandsmitglieder von Inclusion Handicap mit einer Behinderung,
- der/die Leiter*in der Abteilung Gleichstellung von Inclusion Handicap

Eine Austauschgruppe, bestehend aus Mitglieder- und weiteren interessierten Organisationen. Zweimal pro Jahr ist vorgesehen, dass sie über Entwicklungen im Zusammenhang mit der strategischen Prozessführung informiert werden und diese mit ihren Erfahrungen und Anregungen mitgestalten können.

3.2 Zielsetzung der strategischen Prozessführung

Mit dem Instrument der strategischen Prozessführung verfolgen die Behindertenorganisationen das übergeordnete Ziel, die autonome, selbstverantwortete und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben sicherzustellen.

Auf der Suche nach der adäquaten Vorgehensweise zur Erreichung dieses Ziels mittels Prozessen mussten sie folgenden Besonderheiten des Behindertengleichstellungsrechts Beachtung schenken:

a) Die Diskrepanz zwischen der normativen Ebene, insbesondere der UN-BRK (SR o.109), und der Praxis sowie der Realität der Menschen mit Behinderungen ist enorm, und zwar in beinahe sämtlichen Lebensbereichen. Eine autonome, selbstverantwortete und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben setzt grundsätzliche Veränderungen in beinahe allen Bereichen unserer Rechtsordnung voraus (Querschnittsmaterie); oft bedingen sich die nötigen Veränderungen, bzw. sie sind eng miteinander verknüpft;

b) Wie einleitend bereits erwähnt, gibt es bis heute weder in der Schweiz noch auf internationaler Ebene eine etablierte Rechtsprechung im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts, auf welche die Behindertenorganisationen aufbauen können.

3.3 Themenfokussierung

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Behindertenorganisationen letztlich vor der Frage standen: „Womit beginnen wir überhaupt“? An dieser Stelle ist wichtig hervorzuheben, dass das „wir“ keineswegs für eine homogene Gruppe von Menschen, bzw. Organisationen steht, die sich mit vergleichbaren Problemen auseinandersetzen. Je nach Behinderung sind die davon betroffenen Menschen vielmehr mit ganz unterschiedlichen Benachteiligungen in kaum vergleichbaren Bereichen konfrontiert. So zum Beispiel das Kind mit Autismus, welches keinen ausreichenden Grundschulunterricht erhält, die blinde Person, der den Zutritt zur Physiotherapiepraxis mit dem Assistenzhund verweigert wird, die Person mit psychischer Behinderung, der niemand eine Wohnung vermieten will, die gehörlose Person, die wegen ihrer Behinderung nicht angestellt wird, obschon sie sämtliche Qualifikationen und Erfahrungen mitbringt, oder schliesslich noch die Person mit geistiger Behinderung unter umfassender Beistandschaft, die nicht abstimmen darf.

Die erste Aufgabe im Rahmen ihrer strategischen Prozessführung sahen die Behindertenorganisationen deshalb darin, Themenschwerpunkte festzulegen. Sie wollten ihre Ressourcen erstmal auf die Klärung und Vertiefung ausgewählter rechtlicher Fragen mit möglichst behinderungsübergreifendem Charakter konzentrieren. Damit verbunden ist ihre Hoffnung, auch einen roten Faden auf den Ebenen der Kommunikation und der politischen Arbeit herzustellen.

Zur Auswahl der vier Themenschwerpunkte «Bildung», «Arbeit», «Dienstleistungen Privater» sowie «Öffentlicher Verkehr» wurden unter anderem folgende Kriterien herangezogen:

- **Mögliche zu erreichende Ziele:** Welche realistischen Ziele können im Schwerpunktthema kurz- und langfristig erreicht werden? Wie stark tragen diese zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen bei?
- **Bedarf und Bedeutung für Menschen mit Behinderungen in der Praxis:** Welche Bedeutung und Wichtigkeit hat das Thema für Menschen mit Behinderungen und ihre Teilhabe? Besteht ein grosser Bedarf an einer rechtlichen Intervention?
- **Vorhandensein und Qualität der Rechtsgrundlagen/ Rechtsprechung:** Sind das BehiG oder andere behindertengleichstellungsrechtliche Grundlagen anwendbar? Müssen solche Grundlagen erst geschaffen werden? Bedürfen existierende Grundlagen einer Anpassung? Existiert eine behindertengleichstellungsrechtliche Rechtsprechung, auf die man aufbauen kann? Ist eine Änderung einer bestehenden Rechtsprechung anzustreben?
- **Prozessrechtliche Aspekte:** Sind die Prozesse im «kund*innenfreundlicheren» Verwaltungsverfahren oder im Zivilprozess zu führen? Welche kantonalen und bundesrechtlichen Behörden/Instanzen sind involviert?

- **Chancen, bis ans Bundesgericht zu gelangen:** Ist davon auszugehen, dass gutheissende erst- oder zweitinstanzliche Urteile von der Gegenseite nicht weitergezogen werden (Kosten, Reputation, Wichtigkeit)? Stehen bei abweisenden erst- oder zweitinstanzlichen Urteilen Interessen der Betroffenen einem Weiterzug entgegen?
- **Vorhandener Gestaltungsspielraum:** Ist die Fallauswahl in einem Themenbereich nur reaktiv oder auch proaktiv möglich? Besteht ein ideelles Verbandsbeschwerderecht oder nicht?
- **Verhältnis zu Kommunikations-, politischen und wissenschaftlichen Massnahmen:** Wie nimmt die Öffentlichkeit das Thema wahr? Welche kommunikativen Möglichkeiten bieten sich? Sind bei einem bestimmten Thema politische oder wissenschaftliche Massnahmen zur Zielerreichung allenfalls besser geeignet als das Führen von strategischen Prozessen?

3.4 Auswahl der Fälle

Die Auswahl der Sachverhalte, welche Gegenstand strategischer Prozesse werden sollen, erfolgt, neben der Fokussierung auf den erwähnten Schwerpunktthemen, gestützt auf folgenden Kriterien:

- **Wichtigkeit der Frage, die rechtlich durch ein Urteil geklärt würde:**
 - Breite Betroffenheit:** Die Anzahl Betroffener ist gross; der Sachverhalt ist repräsentativ, stellvertretend für Andere, so dass das Urteil präjudizielle Wirkung haben kann (kein Einzelfall; behinderungsübergreifende Wirkung).
 - Schwere der Betroffenheit/Grundsätzlichkeit der Fragestellung** (z.B. die Person mit Behinderung, die ihr ganzes Leben in einem Kanton leben muss, weil ihr der Heimwechsel in einen anderen Kanton von den Behörden verwehrt wird)⁷
 - Prägung des Umfelds** (z.B. die Dosto Züge, die in den nächsten 40 Jahren in der Schweiz verkehren werden).
 - Tragweite für die Lebensqualität der Gesellschaft** (für alle/für Menschen mit Behinderungen).
- **Sympathiewert des Falles:** Das gerügte Problem ist nachvollziehbar; der Sachverhalt, die betroffene Person wecken in der Öffentlichkeit und im Gericht Sympathie/Mitgefühl; Aussenstehende können sich identifizieren.
- **Kommunikationschancen bzw. -risiken:** Eignet sich der Fall für die Kommunikations- bzw. Medienarbeit?
- **Erfolgschancen:** Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung, des aktuellen politischen Klimas oder des gesellschaftlichen Diskurses, wie werden die Chancen für die Gutheissung einer Beschwerde eingeschätzt? Wichtig: Ein strategischer Prozess kann auch geführt werden, wenn keine oder wenig Erfolgschancen bestehen; die bewusst in Kauf genommene Abweisung der Beschwerde durch das Gericht wird als Grundlage für weitere Prozesse oder politische Vorstösse verwendet.

⁷ Dies ist der Sachverhalt, welcher dem Urteil des Bundesgerichts 8C_390/2019 vom 20. September 2019 zugrundelag; siehe dazu die eingehende Berichterstattung durch SRF, Sendung 10 vor 10 vom 26.5.2020, einsehbar unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/wegen-mehrkosten-fuer-kanton-beeintraechtigter-darf-nicht-in-die-naehe-der-schwester-ziehen> sowie <https://www.srf.ch/news/schweiz/behinderter-darf-nicht-zuegeln-der-betroffene-kann-den-rest-seines-lebens-nirgends-hinziehen> (zuletzt besucht am 29.7.2021).

- **Gegenpartei:** Wer steht den Behindertenorganisationen gegenüber? Handelt es sich um eine Partei, die über viele Ressourcen zum Prozessieren und für die Medienarbeit verfügt? Wie könnte die Öffentlichkeit reagieren, wenn die Behindertenorganisationen gegen diese Partei prozessieren?
- **Mobilisierungspotential:** Ist der Fall geeignet, um Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen hinter sich zu mobilisieren? Können mit ihm weitere Kreise gewonnen oder Allianzen mit Akteuren ausserhalb der Behindertenbewegung gebildet werden (so z.B. mit Frauen- oder Kinderschutzorganisationen in Fällen mehrfacher Diskriminierung von Frauen oder Kindern mit Behinderungen oder mit Altersorganisationen bei Fragen der Zugänglichkeit)?
- **Vielfalt/Repräsentativität der Fälle:** Über die Zeit muss eine Vielfalt bzw. ein Gleichgewicht der Behinderungsgruppen, der Sachverhalte sowie der Rechtsfragen gewährleistet sein. Insbesondere muss darauf geachtet werden, dass auch unsichtbare Behinderungen sowie besonders verletzte Gruppen (Mehrfachbehinderung; doppelte Diskriminierungen, z.B. Frau mit Behinderung) ins Licht gerückt werden.
- **Machbarkeit:** Finanzielle und personelle Ressourcen.

3.5 Finanzierung

Wichtiger Bestandteil des Konzepts Strategische Prozessführung der Behindertenorganisationen ist die Schaffung eines nachhaltigen Finanzierungssystems. Dieses soll einerseits sicherstellen, dass sich jedes Mitglied mit den einzelnen Fällen identifiziert (keine Delegation des Ganzen an Inclusion Handicap). Gleichzeitig ist aber auch gewährleistet, dass nicht bei jedem Prozess wertvolle Zeit und Ressourcen für die Mittelbeschaffung sowie Überzeugung der Mitglieder verwendet werden müssen. So haben sich die Mitglieder von Inclusion Handicap zum Alimentieren eines Fonds für Strategische Prozessführung verpflichtet; ergänzend setzt sich Inclusion Handicap zur Gewinnung externer Spender*innen ein.

3.6 Synergien

Auch das Nutzen von Synergien mit den Medien, der Politik, der Wissenschaft sowie mit den internationalen Organen zum Schutz der Menschenrechte gehört zum Konzept Strategische Prozessführung der Behindertenorganisationen.

3.6.1 Bedeutung der Medien für die strategische Prozessführung

Medien sollen dafür gewonnen werden, die Verfahren, welche im Rahmen der strategischen Prozessführung der Behindertenorganisationen geführt werden, zu begleiten. Dies aus folgenden zwei Überlegungen:

- Medien können Rechtsverletzungen, mit denen Menschen mit Behinderungen konfrontiert sind, auch ausserhalb der Gerichte, für die breite Öffentlichkeit ins Licht rücken. Durch ihre Arbeit können sogar unscheinbare Fälle oder abgewiesene Beschwerden ihren Beitrag zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen leisten⁸. Der gesellschaftliche und politische Diskurs betreffend Menschen mit Behinderungen kann positiv geprägt werden. Damit rücken die durch

⁸ Siehe Anmerkung 7.

strategische Prozesse längerfristig angestrebten grundlegenden Veränderungen näher.

- Greifen die Medien die Geschichten auf, welche Gegenstand der strategischen Prozesse sind, wird auch der Druck auf diejenigen erhöht, welche zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts verpflichtet sind: Es wird öffentlich bekannt, dass die Behindertenorganisationen nicht tatenlos zuschauen, wenn die Rechte von Menschen mit Behinderungen missachtet werden.

3.6.2 Politik

Auch der politische Kontext wird in die strategische Prozessführung der Behindertenorganisationen miteinbezogen: Damit das Ziel eines selbstbestimmten und selbstverantworteten Lebens von Menschen mit Behinderungen erreicht werden kann, müssen Gesetze, Verordnungen sowie Normen neu erarbeitet oder angepasst werden, und dies auf allen Ebenen des föderalen Staates. Strategische Prozesse können hier als Katalysator wirken, indem sie den Handlungsbedarf sichtbar machen. Beim Festlegen der Themenschwerpunkte wurde jeweils untersucht, ob zur Behebung der gerügten Missstände auch Anpassungen der Rechtsgrundlagen nötig sind, und zu welchem Zeitpunkt eines Verfahrens entsprechende Vorstösse eingereicht werden sollen. Gleichzeitig kann der politische Kontext auch einen wesentlichen Einfluss auf die Wirksamkeit der strategischen Prozessführung haben, indem er etwa die Medien oder die öffentliche Meinung prägt. Er muss deshalb im Laufe der geführten Prozesse eng verfolgt werden.

3.6.3 Wissenschaft

Im Konzept Strategische Prozessführung der Behindertenorganisationen wird dem Einbezug der Rechtswissenschaft eine grosse Bedeutung zugemessen. Dies im Wissen darum, dass die wissenschaftliche Kritik an einem Urteil zu einem späteren Zeitpunkt die Gerichte dazu bewegen kann, ihre Rechtsprechung zu ändern. Weiter kann durch Fachtagungen die Verbreitung sowie konsequente Umsetzung einer neuen Rechtsprechung sichergestellt werden. Zu überprüfen wird ebenfalls sein, inwiefern zwischen den Law Clinics im Bereich der Menschenrechte und der Prozessführungsstrategie der Behindertenorganisationen Synergien hergestellt werden können. Je nach Schwerpunktthema, bzw. Sachverhalt der einzelnen strategischen Prozesse, müssen schliesslich auch Verbindungen mit anderen Bereichen der Wissenschaft hergestellt werden (Bsp. Erziehungswissenschaften; Soziologie; Medizin; Architektur).

3.6.4. Internationale Organe zum Schutz der Menschenrechte

Schliesslich beziehen die Behindertenorganisation auch die internationalen Organe zum Schutz der Menschenrechte auf Ebene der UNO und des Europarates in ihre Prozessführungsstrategie mit ein. Jene Anliegen, die mit den Mitteln der Prozessführung vorangetrieben werden, sollen auch in diesen Organen thematisiert werden. So werden beispielsweise hängige und bereits entschiedene Fälle dem BRK-Ausschuss im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens mitgeteilt. Allfällige Empfehlungen von Seiten des Ausschusses zu den dem einzelnen Fall zugrunde liegenden allgemeinen rechtlichen Problemstellungen können wiederum in hängigen Verfahren verwendet werden oder Grundlage für die weitere politische Arbeit bilden. Die weiteren UNO-Ausschüsse, wie etwa die Ausschüsse über die Rechte der Frauen oder der Kinder, sollen ebenfalls miteinbezogen werden.

Ob bei Verletzungen der EMRK eine Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) geführt werden soll, werden die Behindertenorganisationen jeweils sorgfältig erwägen müssen: Der Gerichtshof zeigte sich in den letzten Jahren äusserst zurückhaltend gegenüber Anliegen von Menschen mit Behinderungen und stellt in solchen Verfahren nur sehr selten eine Verletzung der EMRK fest⁹.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Mit dem Instrument der strategischen Prozessführung verfolgen die Behindertenorganisationen somit gemeinsam das Ziel, Situationen, die viele Personen mit Behinderungen betreffen, bzw. diese schwer treffen, zu ändern. Sie haben Themenschwerpunkte festgelegt und sich verpflichtet, die einzelnen Prozesse mitzutragen – kommunikativ sowie finanziell – und zwar unabhängig davon, ob der betroffene Mensch im konkreten Fall zu der Gruppe gehört, dessen Anliegen sie sich spezifisch widmen oder nicht. Ihre Strategie haben sie erstmal für eine Dauer von sechs Jahren festgelegt. In dieser Zeit soll sie evaluiert, und dabei eine Gesamtperspektive – über die einzelnen Urteilsdispositive hinaus – eingenommen werden: Auch ein negatives Urteil, verbreitet durch die Medien, kann der Katalysator für Demonstrationen, Bewegungen, politische Vorstösse, usw. sein, die im Ergebnis zur Durchsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen bzw. ihrer Stärkung beitragen.

Den Behindertenorganisationen ist bewusst, dass mit der strategischen Prozessführung allein, geschweige denn mit nur einem Prozess, die tiefgreifenden Änderungen noch nicht vollzogen werden, zu welchen sich die Schweiz mit der Ratifikation der BRK verpflichtet hat. Es sind viele Jahre Prozessieren – Jahrzehnte, so zumindest die Erfahrung aus den USA im Bereich der schulischen Rassensegregation – auf welche sie sich eingestellt haben; parallel setzen sie sich weiterhin insbesondere auch mit politischen Massnahmen ein.

Erfreulich wäre, wenn sich aus der Grundrechtstagung 2021 zu diesem Thema erste Gedanken zu einer strategischen Prozessführung im Bereich der Grund- und Menschenrechte in der Schweiz herauskristallisieren könnten. Die Schaffung von Synergien auf Ebene der Sachverhalte, der Rechtsfragen oder der Kommunikation scheint möglich und sinnvoll.

⁹ Siehe etwa die Beispiele in Anm. 1 und 4.