

sek·feps

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federation of Swiss Protestant Churches

VON DER RECHTSGLEICHHEIT

ZUR

CHANCENGERECHTIGKEIT

Vernehmlassungsantwort

zum Übereinkommen über die Rechte von

Menschen mit Behinderungen

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

«Having rights but no resources and no services available is a cruel joke.»

Julian Rappaport¹

I. Zusammenfassung

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund unterstützt das Anliegen des Bundesrates der Ratifizierung des UN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die UN-Konvention setzt den rechtlichen Rahmen für eine eigenverantwortliche, sozial integrierte Lebensführung von Menschen mit Behinderungen.

Drei theologisch-ethische Überlegungen stehen für den Kirchenbund im Zentrum:

- 1. Die UN-Konvention ist Ausdruck des Respekts gegenüber Menschen mit Behinderungen und der Anerkennung ihres Rechts auf gleiche Lebenschancen und -perspektiven.*
- 2. Die in der UN-Konvention festgeschriebenen Rechte für Menschen mit Behinderungen bilden für die Kirchen einen wichtigen Bezugspunkt in den bioethischen Diskussionen über den Wert und die Würde menschlichen Lebens.*
- 3. Die UN-Konvention bietet ein rechtliches Instrument, um den Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen in einem flexibilisierten Arbeitsmarkt ausgesetzt sind, wirkungsvoll zu begegnen.*

II. Vorgeschichte

Die zur Vernehmlassung anstehende «UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen» wurde im Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung angenommen und bis Ende 2010 von 147 Staaten unterzeichnet und von 96 Staaten (15 EU-Staaten) ratifiziert. Ihr ging eine mehr als 20jährige Diskussion voraus, die durch die UN-Dekade für Menschen mit Behinderung (1983–1992) angestossen wurde.² Das vorliegende Dokument stellt eine Konkretion und Spezifizierung der «universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen» dar,³ aber seine Bedeutung reicht viel weiter. Denn die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die beiden UN-Pakte von 1966 sprechen noch nicht ausdrücklich von Menschen mit Behinderung. Behinderung taucht in der Aufzählung von Diskriminierungsmerkmalen – Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion etc.⁴ – nicht auf.⁵ Erst die Behinderten-Konvention rückt Formen körperlicher, geistiger und psychischer Behinderung explizit in den Bereich jener Lebenslagen, in denen Menschen besonderer Schutzpflichten bedürfen.⁶

Obwohl die Bundesverfassung in Art. 8 BV das Verbot der Diskriminierung «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» ausdrücklich erwähnt⁷ und – als Konkretisierung von Art. 8, Abs. 4 BV – das Behinderungsgleichstellungsgesetz von 2002 das Ziel, «Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind» (Art. 1, Abs. 1 BehiG) festschreibt,⁸ hat der Gesetzgeber das Übereinkommen bisher nicht ratifiziert. Der Bundesrat hat aber in seiner Legislaturplanung 2007–2011 eine Ratifizierung in diesem Zeitraum in Aussicht gestellt.⁹

III. Ziele der UN-Konvention

Die Behinderten-Konvention zielt nicht nur auf eine Angleichung der tatsächlichen Lebensperspektiven und -chancen zwischen Menschen mit und ohne Behinderung,¹⁰ sondern auch auf ein anderes Verständnis von Behinderung. Darin folgt sie der Internationalen Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit der WHO (ICF) von 2001.¹¹ Behinderungen werden danach grundsätzlich nicht als «defizitäre» Gesundheitszustände, sondern als «andere» Lebensformen (*diversity*) verstanden.¹² Der – am Krankheitsbegriff orientierte – Defizit-Ansatz von Behinderung als körperliche, geistige oder psychische *Normabweichung* soll überwunden werden zugunsten eines *funktionalen* Verständnisses als Beeinträchtigungen der Körperfunktionen, Einschränkungen der Aktivität und Beschränkungen gesellschaftlicher Teilhabe. Die UN-Konvention vollzieht damit einen «Paradigmenwechsel vom medizinischen zum menschenrechtlichen Modell von Behinderung»¹³ oder aus ethischer und sozialpolitischer Sicht von einer *advocacy*- zu einer *empowerment*-Perspektive.

Mit dieser Wahrnehmungsperspektive und dem daraus folgenden Handlungsfokus geht die UN-Konvention in zentralen Punkten über die bestehende Gesetzgebung hinaus, allen voran das Behindertengleichstellungsgesetz, das auf drei Formen stossender Ungleichbehandlung reagiert: Benachteiligungen 1. «beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs», 2. «bei der Inanspruchnahme einer Dienstleistung» und 3. «bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung» (Art. 2, Abs. 3–5 BehiG). Vor dem Hintergrund der menschenrechtlichen Verpflichtungstrias aus Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten,¹⁴ bleibt der dritte Pflichtenkomplex im geltenden Recht signifikant unterbestimmt. «Weder aus der EMRK, noch aus den UNO-Menschenrechtspakten lässt sich für die Schweiz eine über Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot hinausgehende umfassende Pflicht zur gesellschaftlichen Gleichberechtigung/Gleichstellung (ähnlich der Frauenrechtskonvention) von Menschen mit Behinderungen ableiten.»¹⁵

Aus rechtlicher Sicht würde die Ratifizierung der UN-Konvention «die Schweiz dazu verpflichten, Hindernisse zu beseitigen und aktiv die gesellschaftliche Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu fördern».¹⁶ Die daraus resultierende politische und gesellschaftliche Praxis zielt nicht auf individuelle Kompensation gesellschaftlicher Ungleichheiten, sondern auf eine gesellschaftliche Gleichstellung im Sinne gleicher Beteiligungschancen und gleichen Zugangsmöglichkeiten zu gesellschaftlichen Ressourcen.

IV. Argumente der Kirchen

Der Kirchenbund begrüsst das Anliegen des Bundesrates, das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu ratifizieren. Die Umsetzung der Konvention entspricht der humanitären und menschenrechtlichen Tradition der Schweiz. Die Verbundenheit mit diesen Grundüberzeugungen zeigt sich darin, ob und wie er alle Bürgerinnen und Bürger, unabhängig von ihren körperlichen, seelischen und intellektuellen Voraussetzungen, zu einem eigenverantwortlichen, sozial integrierten Leben befähigt. Für den Kirchenbund stehen dabei drei theologisch-ethische Überlegungen im Zentrum.

1. Die Abkehr von einer defizit- und kompensationsorientierten Wahrnehmung von Behinderung hin zu einem gesellschafts-funktionalen Verständnis entspricht einem christlichen Menschenbild, das die Menschen nicht nach ihren Voraussetzungen, ihrer Leistungsfähigkeit und ihrem sozialen Status beurteilt. Jeder Mensch verdient *als Mensch* den gleichen Respekt und die gleiche Anerkennung. Die *Gleichheit* der Menschen muss durch das Recht geschützt werden. Bewähren muss sie sich in einer *gerechten* Praxis. Für den Kirchenbund gehören deshalb die Forderungen nach Gleichheit der Menschen und gerechten Lebensverhältnissen untrennbar zusammen. Der Ökumenische Rat der Kirchen hat diese Verbindung im Blick auf die soziale Gerechtigkeit auf die prägnante Formel gebracht: «Wer im Leben wenig hat, soll mehr im Recht haben.»¹⁷ Dieser Grundsatz gilt im übertragenen Sinne auch hier: Die gleichen Rechte von Menschen mit und ohne Behinderungen schaffen nur dann gerechte Verhältnisse, wenn sie auch von allen Menschen in gleicher Weise in Anspruch genommen werden können. Angesichts unterschiedlicher Ausgangssituationen und ungleich verteilter «natürlicher» Ressourcen, haben Menschen mit Behinderung ein Recht auf Berücksichtigung ihrer spezifischen Situation – konkret: auf Kompensation jener Zustände, die sie an der gleichen Wahrnehmung ihrer Rechte im Lebensalltag hindern. Der Selbstbefähigungsansatz (*capability approach*), der der UN-Konvention zugrunde liegt, entspricht dem Freiheits- und Personenverständnis evangelischer Theologie und Ethik.

2. Der Kirchenbund fordert und unterstützt die Stärkung der Situation von Menschen mit Behinderung auch vor dem Hintergrund der aktuellen bioethischen Debatten über das Recht auf Leben. Beide Themen gehören untrennbar zusammen. Anstatt Diskussionen über den Lebenswert von – geborenem oder ungeborenem – menschlichen Leben zu führen, sollten alle Anstrengungen unternommen werden, damit Menschen mit Behinderung gesellschaftliche Bedingungen vorfinden, in denen sie Perspektiven entwickeln und ihre Lebenschancen verwirklichen können. Die Ermöglichung eines chancen- und perspektivreichen Lebens von Menschen mit Behinderung in unserer Gesellschaft ist das überzeugendste Argument gegen die Lebenswertdebatten. Die Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention ist ein wichtiges Signal und ein ernsthafter Schritt in diese Richtung.

3. Der Wohlstand der Schweiz verdankt sich nicht zuletzt ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die sie der Leistungsbereitschaft und Flexibilität der berufstätigen Bevölkerung verdankt. Die drastische Zunahme psychischer Erkrankungen bei den IV-Neuberentungen, die negativen Wirkungen von Individualisierung und Flexibilisierung auf die traditionellen Struktu-

ren in Familien und lokalen Solidargemeinschaften, sowie die Zunahme prekärer Lebensverhältnisse zeigen deutlich die Grenzen des gesellschaftlichen Anpassungsdrucks auf. Menschen mit Behinderungen haben unter diesen Bedingungen kaum eine Chance. Ihrer spezifischen Situation trägt der Arbeitsmarkt so gut wie keine Rechnung. Was nützt rechtliche Gleichheit, wenn ihr keine Wirklichkeit entspricht? In einer Gesellschaft, die Anerkennung und sozialen Status wesentlich über Arbeit bzw. berufliche Qualifikation und Position definiert, ist es stossend, wenn eine Gruppe von Menschen in ihren Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt kategorisch benachteiligt wird.

Der Kirchenbund stellt sich deshalb hinter das Anliegen des Bundesrates. Die Ratifizierung des Behindertenrechtsabkommens stärkt die freiheitlichen Grundüberzeugungen der Gesellschaft, weil sie die rechtlichen Grundlagen schafft, damit Menschen mit Behinderung ihre Freiheiten tatsächlich wahrnehmen können. Die Zielsetzung der Inklusion macht Ernst mit der Einsicht aus der Präambel der Bundesverfassung, «dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen».

Autor: Frank Mathwig
© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Bern, 15. April 2011
info@sek.ch
www.sek.ch

-
- ¹ Julian Rappaport, In praise of paradox: A social policy of empowerment over prevention, in: American Journal of Community Psychology, 9/1981, 1–25 (13): Rechte zu haben, aber über keine Mittel und Leistungen zu verfügen, ist ein grausamer Scherz.
 - ² Vgl. Theresia Degener, Menschenrechtsschutz für behinderte Menschen. Vom Entstehen einer neuen Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, in: VN 54/2006, 104–110.
 - ³ Vgl. Bundesrat, Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Erläuternder Bericht, 22.12.2010, 9f.
 - ⁴ Vgl. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), Art. 2 und analog die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, EMRK (1950), Art. 14.
 - ⁵ Lediglich das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, SR 0.107) vom 20. November 1989 erwähnt in Art. 2, Abs. 1 KRK «Behinderung» als Diskriminierungsmerkmal.
 - ⁶ Vgl. Valentin Aichele, Behinderung und Menschenrechte, in: APuZ 23/2010, 13–19 (15).
 - ⁷ Vgl. dazu Walter Kälin et al., 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, Bern 2008, 41–48.66–68.
 - ⁸ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (SR 151.3); vgl. Verordnung vom 19. November 2003 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.31).
 - ⁹ Vgl. Generalsekretariat GS-EDI, Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen 2004–2009. Entwicklungen und Herausforderungen, Bern 2009, 8.
 - ¹⁰ In diesem Sinne definiert das Behindertengleichstellungsgesetz: «Eine *Benachteiligung* liegt vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig

ist.» (Art. 2, Abs. 2 BehiG). Zur faktischen Ungleichbehandlung vgl. Norman Weiß, Die neue UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – weitere Präzisierung des Menschenrechtsschutzes, in: MRM 3/2006, 293–300, bes. 295.

¹¹ Vgl. einleitend Bundesamt für Statistik, Behinderung hat viele Gesichter. Definitionen und Statistiken zum Thema Menschen mit Behinderungen, Neuchâtel 2009, bes. 5–8; Frank Mathwig, Behinderten Seelsorge – oder behindert Seelsorge. Bemerkungen zum theologisch-ethischen Verständnis von Menschen mit Behinderung. Erstellt im Auftrag der Katholischen Behindertenseelsorge des Kantons Zürich, Zürich 2005, 5–9.

¹² Vgl. Heiner Bielefeldt, Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention, 3., aktual. u. erw. Aufl., Berlin 2009, bes. 6–9.

¹³ Degener, Menschenrechtsschutz, a.a.O., 4.

¹⁴ Vgl. dazu Walter Kälin/Jörg Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, Basel, Genf, München 2005, 100–103.

¹⁵ Kälin et al., Mögliche Konsequenzen, a.a.O., 66.

¹⁶ Kälin et al., Mögliche Konsequenzen, a.a.O., 67.

¹⁷ Ökumenischer Rat der Kirchen (Hg.), Appell an die Kirchen der Welt. Dokumente der Weltkonferenz für Kirche und Gesellschaft, Stuttgart, Berlin 1967, 158; vgl. dazu Helmut Simon, «Wer wenig im Leben hat, soll viel im Recht haben», in: ÖR 16/1967, 338–357.