

Entwurf

Erläuternder Bericht

Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

vom ... [Stand: 22. Dezember 2010]

Übersicht

Das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Diskriminierung der weltweit 650 Mio. Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu bekämpfen und ihre selbstständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Das Übereinkommen wurde am 13. Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung angenommen und wurde bis zum 1. Dezember 2010 von 147 Staaten (inkl. der EU) unterzeichnet und von 96 Staaten ratifiziert. Ein Beitritt zum Übereinkommen entspräche der bisherigen Menschenrechtsaussenpolitik und der auch dem Ausland gegenüber vertretenen Gleichstellungspolitik der Schweiz, insbesondere der Überzeugung, die Rechte von Menschen mit Behinderungen als unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte zu fördern.

Das Übereinkommen verbietet jede Form der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Es basiert auf den Grundprinzipien der bestehenden internationalen Menschenrechtsabkommen und garantiert deren Anwendung auf behinderte Menschen. Das Übereinkommen geht hierbei zeitgemäss von einer breit gefassten Definition von "Behinderung" aus, was gewährleisten soll, dass grundsätzlich kein Behinderter vom Schutz des Übereinkommens ausgeschlossen wird: "Menschen mit Behinderungen" im Sinn der Konvention sind Personen, die aufgrund des Zusammenspiels einer langfristigen körperlichen, psychischen, geistigen oder Sinnes-Beeinträchtigung und verschiedenartiger Beschränkungen seitens der Mehrheitsgesellschaft in ihrer vollen, tatsächlichen und gleichwertigen Teilnahme in der Gesellschaft behindert sind.

Ziel ist der volle Genuss der grundlegenden Menschenrechte durch behinderte Menschen und deren aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Behinderten in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Es garantiert unter anderem das Recht auf ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben, gleiches Recht auf eine eigene Familie, das Recht auf Beschäftigung, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz, gleicher Zugang zu Bildung, gleiches Recht auf Teilhabe am öffentlichen und kulturellen Leben sowie Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch.

Der Bundesrat geht bereits heute von einer grundsätzlichen Übereinstimmung der Schweizer Rechtsordnung mit dem Übereinkommen aus, wenn es auch Bereiche geben mag, in denen noch gesetzgeberischer Anpassungsbedarf besteht, um den präzisen Vorgaben des Übereinkommens in allen Teilen Rechnung zu tragen. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens und nach Kenntnisnahme der Ergebnisse wird über das weitere Vorgehen zu entscheiden sein.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge des Übereinkommens	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Die Entstehungsgeschichte des Übereinkommens	5
2 Die schweizerische Haltung zum Übereinkommen	7
3 Besonderer Teil: Inhalt und Anwendungsbereich des Übereinkommens	9
3.1 Inhalt des Übereinkommens im Allgemeinen	9
3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Übereinkommens	10
3.2.1 Zweck (Artikel 1)	10
3.2.2 Begriffsbestimmungen (Artikel 2)	11
3.2.3 Allgemeine Grundsätze (Artikel 3)	11
3.2.4 Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 4)	11
3.2.5 Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung (Artikel 5)	14
3.2.6 Frauen mit Behinderungen (Artikel 6)	15
3.2.7 Kinder mit Behinderungen (Artikel 7)	16
3.2.8 Bewusstseinsbildung (Artikel 8)	17
3.2.9 Zugänglichkeit (Artikel 9)	18
3.2.10 Recht auf Leben (Artikel 10)	19
3.2.11 Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen (Artikel 11)	19
3.2.12 Gleiche Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12)	20
3.2.13 Zugang zur Justiz (Artikel 13)	21
3.2.14 Freiheit und Sicherheit der Person (Artikel 14)	21
3.2.15 Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 15)	22
3.2.16 Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Artikel 16)	22
3.2.17 Schutz der Unversehrtheit der Person (Artikel 17)	23
3.2.18 Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit (Artikel 18)	23
3.2.19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19)	24
3.2.20 Persönliche Mobilität (Artikel 20)	26
3.2.21 Recht der freien Meinungsäußerung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Artikel 21)	26
3.2.22 Achtung der Privatsphäre (Artikel 22)	27
3.2.23 Achtung der Wohnung und der Familie (Artikel 23)	28
3.2.24 Bildung (Artikel 24)	29
3.2.25 Gesundheit (Artikel 25)	31
3.2.26 Habilitation und Rehabilitation (Artikel 26)	32
3.2.27 Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27)	32
3.2.28 Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Artikel 28)	35
3.2.29 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29)	36
3.2.30 Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30)	37

3.2.31	Statistik und Datensammlung (Artikel 31)	38
3.2.32	Internationale Zusammenarbeit (Artikel 32)	39
3.2.33	Innerstaatliche Durchführung und Überwachung (Artikel 33)	39
3.2.34	Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 34)	40
3.2.35	Berichte der Vertragsstaaten (Artikel 35)	41
3.2.36	Prüfung der Berichte (Artikel 36)	41
3.2.37	Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und dem Ausschuss (Artikel 37)	42
3.2.38	Beziehungen des Ausschusses zu anderen Organen (Artikel 38)	42
3.2.39	Bericht des Ausschusses (Artikel 39)	42
3.2.40	Konferenz der Vertragsstaaten (Artikel 40)	43
3.2.41	Depositär (Artikel 41)	43
3.2.42	Unterzeichnung (Artikel 42)	43
3.2.43	Zustimmung, gebunden zu sein (Artikel 43)	43
3.2.44	Organisationen der regionalen Integration (Artikel 44)	43
3.2.45	Inkrafttreten (Artikel 45)	44
3.2.46	Vorbehalte (Artikel 46)	44
3.2.47	Änderungen (Artikel 47)	44
3.2.48	Kündigungen (Artikel 48)	45
3.2.49	Zugängliches Format (Artikel 49)	45
3.2.50	Verbindliche Wortlaute (Artikel 50)	45
4	Das Übereinkommen und die schweizerische Rechtsordnung	45
4.1	Art der völkerrechtlichen Verpflichtungen	45
4.2	Die Verpflichtungen des Übereinkommens	46
4.2.1	Die spezifischen Verpflichtungsvorgaben von Artikel 4	47
4.2.2	Die aus den bürgerlichen und politischen Rechten fließenden Verpflichtungen im Besonderen	48
4.2.3	Die aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten fließenden Verpflichtungen im Besonderen	50
4.2.4	Zur Justiziabilität der Verpflichtungen des Übereinkommens nach schweizerischem Verfassungsrecht	53
4.2.5	Zur Reichweite der Verpflichtungen im Verhältnis zu anderen von der Schweiz ratifizierten UNO-Menschenrechtsinstrumenten	57
4.2.6	Zur Reichweite im Verhältnis zu Artikel 41 BV	58
4.3	Gleichberechtigung und Diskriminierungsbegriff	58
4.3.1	Rechtsslage in der Schweiz heute	58
4.3.2	Folgen einer Ratifikation	59
4.4	Konkrete Umsetzungsmassnahmen	59
5	Finanzielle und personelle Auswirkungen	61
6	Legislaturplanung	61
7	Verfassungsmässigkeit	61
Titel	Rechtstext (Entwurf)	99

Bericht

1 Grundzüge des Übereinkommens

1.1 Ausgangslage

Das *Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen* (Convention on the Rights of Persons with Disabilities [ICRPD], hiernach: Übereinkommen/BehiK) stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Diskriminierung der Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu bekämpfen und ihre selbstständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu fördern.

Das Übereinkommen ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der bereits bestehende Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert. Daher finden sich grundlegende Menschenrechte, wie das Recht auf Leben oder das Recht auf Freizügigkeit, im Vertragstext wieder. Ziel des Übereinkommens ist, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu fördern und ihre Diskriminierung in der Gesellschaft zu unterbinden. Der Text sieht vor, dass ein Vertragsausschuss eingerichtet wird, der die Umsetzung des Übereinkommens in den Vertragsstaaten beobachtet. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, dem Vertragsausschuss in einem regelmässigen Turnus Staatenberichte vorzulegen. Der Vertragsausschuss prüft als Kontrollorgan die Berichte und ist berechtigt, Stellungnahmen und Empfehlungen dazu abzugeben.

Die Kompetenzen des Vertragsausschusses werden um die Kompetenz erweitert, individuelle Mitteilungen zu prüfen und Untersuchungsverfahren durchzuführen, sofern der Vertragsstaat das gleichzeitig mit dem Übereinkommen verabschiedete Fakultativprotokoll (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*) unterzeichnet und ratifiziert. Dieses Fakultativprotokoll ist neben dem Übereinkommen ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag¹. Der Bundesrat beabsichtigt, vorerst dieses Instrument nicht zu ratifizieren bzw. erst dann, wenn die Schweiz erste Erfahrungen mit ihren Staatenberichten über die Praxis des neuen Organs gesammelt hat.

Das Übereinkommen wurde am 13. Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung angenommen und bis zum 1. August 2010 von 146 Staaten (inkl. der EU) unterzeichnet und von 89 Staaten ratifiziert. Es ist am 3. Mai 2008 nach der zwanzigsten Ratifikation in Kraft getreten².

1.2 Die Entstehungsgeschichte des Übereinkommens

Das Übereinkommen tritt als dritte Säule neben die zwei wichtigsten Instrumente zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen auf der Ebene der Vereinten Nationen - das "Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen" (1982) und die "Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit von

¹ Bislang haben 89 Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet; 54 Staaten haben es ratifiziert. Es ist am 3. Mai 2008 gemäss Artikel 13 OP ICRPD nach der 10. Ratifikation in Kraft getreten.

² Für eine aktualisierte Übersicht des Geltungsbereichs siehe die Internetseite der UN Treaty Section, abrufbar unter: <http://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en>.

Menschen mit Behinderungen" (1993). Das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen wurde am 3. Dezember 1982 von der UNO-Generalversammlung angenommen (Res. 37/52). Es bietet einen umfassenden politischen Rahmen, um die volle Teilhabe und Gleichbehandlung von behinderten Menschen im gesellschaftlichen Leben zu fördern. Indem es einen Rechte-basierten Ansatz verankerte, stellte das Weltaktionsprogramm einen bedeutenden Schritt dar, um sich weltweit vom Ansatz zu lösen, Behinderung nur als Frage der Prävention und Rehabilitation zu begreifen.

Die UNO-Generalversammlung rief für die Jahre 1983 bis 1992 die Dekade der Menschen mit Behinderungen aus und forderte die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf, das Weltaktionsprogramm in diesem Zeitraum umzusetzen. Im Anschluss an die Dekade der Menschen mit Behinderungen nahm die Generalversammlung am 20. Dezember 1993 die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen an³. Die Rahmenbestimmungen enthalten behindertenpolitische Empfehlungen für 22 Bereiche mit dem Ziel der vollen Teilhabe von behinderten Menschen an der Gesellschaft. Die Rahmenbestimmungen sehen die Funktion einer Sonderberichterstatterin oder eines Sonderberichterstatters vor, der die Umsetzung der Rahmenbestimmungen in den Mitgliedstaaten beobachtet. Beim Weltaktionsplan und den Rahmenbestimmungen handelt es sich um rechtlich nicht verbindliche Instrumente.

Die rechtlich verbindlichen Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen gelten zwar für jeden Menschen, einschliesslich der Menschen mit Behinderungen. Eine von den Vereinten Nationen in Auftrag gegebene Studie zeigte jedoch auf, dass die bereits bestehenden Menschenrechtsverträge Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend schützen⁴. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Vertragsstaaten und die Ausschüsse die besondere Menschenrechtssituation von Menschen mit Behinderungen nur ungenügend berücksichtigen. Bei der innerstaatlichen Umsetzung von Menschenrechtsverträgen würden Menschen mit Behinderungen nicht oder nur in sozial- bzw. gesundheitspolitischen Zusammenhängen berücksichtigt.

Die Generalversammlung entschied mit ihrer Resolution vom 19. Dezember 2001⁵, ein Ad-Hoc Komitee einzurichten, das Vorschläge für ein umfassendes und in sich geschlossenes internationales Übereinkommen zur Förderung und zum Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen erwägen sollte. Die erste Sitzung des Ad-Hoc Komitees fand vom 29. Juli bis zum 9. August 2002 statt. Im Rahmen der zweiten Sitzung im August 2003 entschied das Ad-Hoc Komitee, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die den Entwurf eines Textes eines Übereinkommens erarbeiten sollte. Die Arbeitsgruppe bestand aus ausgewählten Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten, von Nichtregierungsorganisationen und eines nationalen Menschenrechtsinstituts. Die Arbeitsgruppe tagte vom 5. bis 16. Januar 2004 und entwickelte einen ersten Entwurf, der die zahlreich eingereichten Vorschläge berücksichtigte.

Die Verhandlungen über den Entwurf des Übereinkommens begann das Ad-Hoc Komitee anlässlich seiner dritten Sitzung vom 24. Mai bis zum 4. Juni 2004 auf der Basis des Vorschlags der Arbeitsgruppe. Während der vierten (2004), der fünften und der sechsten (2005) Sitzung wurden Verhandlungen über den Text geführt. Im

³ GA Res. 48/96.

⁴ Gerard Quinn/Theresia Degener, Menschenrechte und Behinderungen, 2002.

⁵ GA 56/168.

Januar 2006 wurde über den revidierten Text, den der Vorsitzende des Ad-Hoc Komitees auf der Grundlage der Diskussionen entwickelt hatte, verhandelt. An seiner achten Sitzung vom 14. bis zum 25. August 2006 nahm das Ad-Hoc Komitee den Entwurf des Textes des Übereinkommens und des dazugehörigen Fakultativprotokolls an. Das Ad-Hoc Komitee setzte im Anschluss eine Redaktionsgruppe unter der Leitung Liechtensteins ein, die die Einheitlichkeit der Terminologie im Text sicherstellen und die offiziellen Sprachversionen der Vereinten Nationen abstimmen sollte⁶.

Die Generalversammlung nahm am 13. Dezember 2006 den Text des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls an. Das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll liegen seit dem 30. März 2007 in New York den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zur Zeichnung und Ratifikation auf.

2 Die schweizerische Haltung zum Übereinkommen

Das Vertragswerk stellt einen wichtigen Schritt zur Stärkung der Rechte behinderter Menschen weltweit dar. Es ist das erste universelle Rechtsinstrument, das bestehende Menschenrechte bezogen auf die Lebenssituation behinderter Menschen konkretisiert. Es würdigt Behinderung als Teil der Vielfalt menschlichen Lebens und überwindet damit das noch in vielen Ländern vorherrschende defizit-orientierte Verständnis. Dem Grossteil der weltweit rund 650 Millionen behinderten Menschen wird das Übereinkommen erstmalig einen effektiven Zugang zu universell verbrieften Rechten verschaffen. Die Vereinten Nationen schätzen, dass nur etwa 40 Staaten, zumeist Industrienationen, eine nationale behindertenpolitische Gesetzgebung haben. Zwei Drittel der etwa 650 Millionen Menschen mit Behinderungen leben in Entwicklungsländern. Zwischen Behinderung einerseits sowie Armut und sozialem Ausschluss andererseits besteht in weiten Teilen der Welt ein unmittelbarer Zusammenhang. Während das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen und die Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen einen lediglich empfehlenden Charakter haben, wird das Übereinkommen für alle Staaten, die es ratifizieren, verbindlich.

Im Rahmen einer ersten Analyse der Tragweite des Übereinkommens und seiner Vereinbarkeit mit dem schweizerischen Recht durch das EDA wurde die grundsätzliche Kompatibilität der Konvention mit dem Landesrecht festgestellt. Der Bundesrat war daher bereits im Zeitpunkt der Auflage des Übereinkommens zur Unterzeichnung bereit, die Frage der Unterzeichnung resp. Ratifikation des Übereinkommens vertieft zu prüfen (vgl. die Antwort auf die Motion Bruderer [06.3820]). Zu diesem Zweck hatte das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) bei der Universität Bern eine Studie in Auftrag gegeben, um die Tragweite des Übereinkommens und die Folgen seiner Umsetzung für die schweizerische Rechtsordnung zu ermitteln. Die Ergebnisse der Studie lagen im September 2008 vor. Dabei bestätigte sich die Einschätzung einer grundsätzlichen Übereinstimmung der schweizerischen Rechtsordnung mit dem Übereinkommen; das Gutachten wies allerdings auch auf Bereiche, namentlich *die privatwirtschaftliche Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderungen*, hin, in

⁶ Die offiziellen Sprachversionen sind nach Artikel 50 des Übereinkommens der arabische, der chinesische, der englische, der französische, der russische und der spanische Wortlaut.

denen die schweizerische Rechtsordnung den präzisen Vorgaben des Übereinkommens noch nicht in allen Teilen Rechnung trage.

Wo die Schweiz einer Konvention nicht beitrifft, geschieht dies nicht ohne Gründe. Diese können direkt mit der Form oder dem Inhalt der Konvention zusammenhängen oder aber sich aus der schweizerischen Ratifikationspraxis betreffend internationale Abkommen ergeben. Diese Praxis ist in einem älteren Geschäftsbericht des Bundesrates beschrieben (1988, S. 46) und ist auch heute noch gültig. Daraus geht vor allem hervor, dass der Bundesrat sich an den Grundsatz hält, Übereinkommen nur zu unterzeichnen, wenn in absehbarer Zeit mit einer Ratifikation gerechnet werden darf. Eine Ratifikation kann ferner nur dann angezeigt sein, wenn die Schweiz die vertraglich vereinbarten Verpflichtungen tatsächlich einzuhalten vermag, da zu den Grundsätzen des schweizerischen Rechtsstaates die strikte Beachtung völkerrechtlicher Regeln gehört. Für die Ratifikationspraxis des Bundesrates haben diese Grundsätze zur Folge, dass zwischen einem Übereinkommen und der innerstaatlichen Rechtsordnung keine erheblichen Unterschiede bestehen dürfen, für die nicht ein Vorbehalt angebracht werden kann. Hingegen brauchen kleinere Differenzen einer Ratifikation nicht notwendigerweise entgegenzustehen. Selbst mit dem Landesrecht nicht ganz deckungsgleiche Vereinbarungen werden dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet, wenn Abklärungen ergeben, dass die noch vorhandenen Lücken durch unmittelbar anwendbare Bestimmungen des internationalen Vertrages oder, falls das Übereinkommen nicht unmittelbar anwendbar ist, durch gesetzgeberische Massnahmen innert nützlicher Frist geschlossen werden können. Es ist ausserdem zu unterstreichen, dass die Stellungnahme der Kantone für die Übereinkommen, deren Gegenstand im Wesentlichen im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt, gebührend berücksichtigt werden muss.

Das Übereinkommen stärkt die Rechte von Menschen mit Behinderungen und wird damit wichtige Impulse für die weiteren Veränderungsprozesse setzen mit dem Ziel der vollen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft.

Ein Beitritt zum Übereinkommen entspräche somit der bisherigen Menschenrechtenpolitik und der auch dem Ausland gegenüber vertretenen Gleichstellungspolitik der Schweiz, insbesondere der Überzeugung, die Rechte von Menschen mit Behinderungen als unveräusserlicher, integraler und unabtrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte zu fördern⁷. Es ist daher die Absicht des Bundesrates, mit der Ratifizierung dieses Übereinkommens ein wichtiges politisches Signal zur

⁷ So ist hier an das Engagement der Schweiz im Rahmen des Koordinationsforums für den Aktionsplan des Europarates zugunsten von Menschen mit Behinderungen (CAHPAH) zu erinnern. In diesem Forum werden die Aktivitäten des Europarates zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen koordiniert, die bisher nur im Rahmen eines Teilabkommens im Bereich Soziales und Gesundheit berücksichtigt wurden. Im Zentrum der Tätigkeit des Koordinationsforums steht die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Aktionsplans des Europarats zugunsten von Menschen mit Behinderungen. Dazu wurde u.a. unter aktiver Beteiligung der Schweiz ein Fragebogen verabschiedet, der es den Mitgliedstaaten und dem Europarat erlauben soll, die Fortschritte auf dem Weg zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen aufzuzeigen und zu messen.

ernsthafte Würdigung der Anliegen der Menschen mit Behinderungen auf allen Ebenen zu senden⁸.

3 Besonderer Teil: Inhalt und Anwendungsbereich des Übereinkommens

3.1 Inhalt des Übereinkommens im Allgemeinen

Das Übereinkommen verbietet jede Form der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Es basiert auf den Grundprinzipien der bestehenden internationalen Menschenrechtsabkommen und garantiert deren Anwendung auf Menschen mit Behinderungen. Das Übereinkommen geht hierbei zeitgemäss von einer breit gefassten Definition von "Behinderung" aus, was gewährleisten soll, dass grundsätzlich kein Behinderter vom Schutz des Übereinkommens ausgeschlossen wird: Unter "Menschen mit Behinderungen" werden jene verstanden, die langfristig körperliche, psychische, geistige oder Sinnes-Beeinträchtigungen haben, die im Zusammenspiel mit verschiedenartigen Beschränkungen seitens der Mehrheitsgesellschaft ihre volle, tatsächliche und gleichwertige Teilnahme in der Gesellschaft behindern können.

Ziel des Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mithin die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben durch Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Behinderten in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Es garantiert unter anderem das Recht auf ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben, gleiches Recht auf eine eigene Familie, das Recht auf Beschäftigung, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz, gleicher Zugang zu Bildung, gleiches Recht auf Teilhabe am öffentlichen und kulturellen Leben sowie Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch.

Mit der zuvor genannten Zielsetzung bezieht sich das Übereinkommen auf die universellen Menschenrechte, wie sie in anderen menschenrechtlichen Übereinkommen der Vereinten Nationen anerkannt sind, und steht im engen Zusammenhang mit diesen Übereinkommen. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen greift auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 (AEMR) sowie auf die wichtigsten Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen zurück und formuliert zentrale Bestimmungen dieser Dokumente für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Somit schafft das Übereinkom-

⁸ Vgl. etwa die Ratifikationsgeschichte des Römer Statuts: Am 17. Juli 1998 wurde die völkerrechtliche Grundlage des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH, ICC), das sog. «Römer Statut», von der UNO-Konferenz zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs verabschiedet (in Kraft seit 1. Juli 2002). Die Schweiz hat im Oktober 2001 das Römer Statut ratifiziert. Es war das vorrangige Ziel des Bundesrates gewesen, ein starkes Zeichen im Kampf gegen die Straflosigkeit zu setzen und möglichst früh Vertragsstaat des IStGH zu werden. Deshalb konzentrierte der Bundesrat seine damalige Botschaft auf jene Gesetzesänderungen, welche für die Ratifikation unmittelbar notwendig waren (Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof, SR 351.6 [ZISG]). Weitere Gesetzesänderungen wurden zugunsten einer schnellen Ratifikation zurückgestellt und auf eine zweite Etappe verschoben: Der Bundesrat hat am 23. April 2008 zu diesem Zweck eine Botschaft mit den erforderlichen Gesetzesänderungen verabschiedet.

men grundsätzlich keine Sonderrechte, sondern konkretisiert und spezifiziert vielmehr die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen und vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Lebenslagen, die im Menschenrechtsschutz systematische Beachtung finden müssen.

Zu den in Bezug genommenen Menschenrechtsverträgen, welche auch für die Schweiz als Vertragsstaat verbindlich sind, zählen im Wesentlichen der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966* (Sozialpakt oder UNO-Pakt I)⁹, der *Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966* (Zivilpakt oder UNO-Pakt II)¹⁰, das *Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966* (ICERD)¹¹, das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979* (CEDAW)¹², das *Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984* (CAT)¹³, das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989* (CRC)¹⁴.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Übereinkommens

3.2.1 Zweck (Artikel 1)

Satz 1 beschreibt den Zweck des Übereinkommens. Danach will das Übereinkommen den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Menschen mit Behinderungen fördern, schützen und gewährleisten.

Satz 2 erläutert den Begriff "Menschen mit Behinderungen". Dieser bezieht sich auf Menschen, die langfristige körperliche, psychische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können. Damit umschreibt Satz 2 die Personengruppe, die in den Schutz des Übereinkommens fällt. Bereits in der Präambel Buchstabe e wird auf den Begriff "Behinderung" Bezug genommen. Dort wird beschrieben, dass sich das Verständnis von Behinderung ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern. Diese Erläuterung verdeutlicht, dass ein Verständnis von "Behinderung" nicht als fest definiertes Konzept verstanden wird, sondern von gesellschaftlichen Entwicklungen abhängig ist. Dafür spricht auch, dass die Erläuterung von "Menschen mit Behinderungen" nicht als eine technische Definition in Artikel 2 aufgenommen wurde.

Artikel 1 enthält die Begriffserläuterung "Menschen mit Behinderungen", um den Zugang zu den im Übereinkommen formulierten Rechten zu beschreiben. Auf innerstaatlicher Ebene sind die rechtlichen Definitionen von "Behinderungen" zu

⁹ SR 0.103.1.

¹⁰ SR 0.103.2.

¹¹ SR 0.104.

¹² SR 0.108.

¹³ SR 0.105.

¹⁴ SR 0.107.

beachten, für die die spezifischen innerstaatlichen Rechtsordnungen massgebend sind.

3.2.2 Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Artikel 2 enthält Definitionen, die für die Auslegung und das Verständnis der entsprechenden Begriffe in den jeweiligen Artikeln des Vertrages heranzuziehen sind. Im Einzelnen zählen folgende Begriffe dazu:

- Kommunikation,
- Sprache,
- Diskriminierung aufgrund von Behinderung,
- angemessene Vorkehrungen und
- universelles Design.

3.2.3 Allgemeine Grundsätze (Artikel 3)

Artikel 3 bestimmt die für das Übereinkommen geltenden allgemeinen Grundsätze. Sie dienen dem Verständnis der Vorschriften des Übereinkommens und sind bei der Umsetzung des Übereinkommens heranzuziehen. Die Grundsätze des Übereinkommens sind im Einzelnen:

- Die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde, seiner individuellen Autonomie, einschliesslich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, sowie seiner Unabhängigkeit im Sinne von Selbstbestimmung,
- die Nichtdiskriminierung,
- die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft und Einbeziehung in die Gesellschaft,
- die Achtung vor der Unterschiedlichkeit von Menschen mit Behinderungen und die Akzeptanz dieser Menschen als Teil der menschlichen Vielfalt und der Menschheit,
- die Chancengleichheit,
- die Zugänglichkeit,
- die Gleichberechtigung von Mann und Frau,
- die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität.

3.2.4 Allgemeine Verpflichtungen (Artikel 4)

Nach Absatz 1 verpflichten sich die Vertragsstaaten, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundrechte für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Diskriminierungsverbote sind ein Kernbestandteil von Menschenrechtsverträgen. Das Übereinkommen definiert in Artikel 2 bereichsspezifisch den Begriff der "Diskriminierung aufgrund von Behinderung". Danach ist Diskriminierung aufgrund von

Behinderung *jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Beanspruchen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.* Umfasst sind hierbei auch die Fälle der mittelbaren Diskriminierung. Angemessene Vorkehrungen zur Verhinderung von Diskriminierung sind nach Artikel 2 notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten beanspruchen oder ausüben können. Das Übereinkommen enthält keine ausdrücklichen Gründe für die Rechtfertigung unterschiedlicher Behandlungen aufgrund von Behinderung.

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen¹⁵. Diese Verpflichtung entspricht üblichen Regelungen in anderen Menschenrechtsverträgen¹⁶. Mit der Ratifizierung werden die Staatenverpflichtungen zur Erreichung des beschriebenen Ziels, der Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, begründet. Diese Staatenverpflichtungen müssen in innerstaatliches Recht überführt werden. Buchstabe b illustriert dies dadurch, indem er die Vertragsparteien anhält, *„alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“*. In der Folge schärft Buchstabe c den Blick für die Tatsache, dass die Förderung von Menschenrechten von Personen mit Behinderungen nicht nur im Bereich einer „Behindertenpolitik“ in einem eng verstandenen Sinn geschehen soll, sondern dass die Implementierung der Vorgaben des Übereinkommens eine eigentliche staatliche Querschnittsaufgabe darstellt. Wenn er in diesem Sinn die Vertragsstaaten anhält, diese Aufgabe „in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen“, stipuliert er damit, dass als Reflex gleichsam alle Gesetzgebungsvorhaben, aber auch andere staatliche Aktivitäten, auf ihre Konformität mit den Vorgaben der Konvention hin zu überprüfen sind (sog. „*Mainstreaming*“).

Während Buchstabe d das Unterlassen als eine geeignete Massnahme zur Verwirklichung der materiellen Garantien des Übereinkommens bezeichnet und der folgende Buchstabe e Schutzpflichten im Bereich des Diskriminierungsverbots verankert, benennt das Übereinkommen in Absatz 1 in den Buchstaben f bis i schliesslich spezifische Massnahmen, die geeignete Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Massnahmen darstellen. Im Unterschied zu den Buchstaben a bis d handelt es bei den in den Buchstaben f bis i verankerten Grundsätzen nicht um eigentliche Verpflichtungsvorgaben, die auf alle materiellen Garantien des Übereinkommens anwendbar sind. Vielmehr verankern sie eigenständige Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die jedoch keine Individualrechte begründen und daher nicht als selbständige Garantien verankert werden konnten. Im Einzelnen verpflichten sich Staaten mit der Ratifizierung dieses Vertrages die Forschung und Entwicklung für

¹⁵ Siehe dazu ausführlich die nachfolgenden Ausführungen sub Ziff. 4.

¹⁶ Vgl. Artikel 2 Absatz 1 UNO-Pakt I.

Güter, Dienstleistungen, Geräte und Einrichtungen (Bst. f) oder Technologien (Bst. g), die den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen dienen, zu fördern, Menschen mit Behinderungen Informationen über „Mobilitätshilfen, Geräte und unterstützende Technologien, einschliesslich neuer Technologien, sowie andere Formen von Hilfe, Unterstützungsdiensten und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen“ (Bst. h) und schliesslich die Ausbildung von Expertinnen und Experten im Bereich des Umgangs mit Menschen mit Behinderungen zu fördern (Bst. i).

Absatz 2 enthält den Vorbehalt der progressiven Realisierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Hinsichtlich dieser Rechte verpflichtet sich der Vertragsstaat, unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Massnahmen zu treffen, um progressiv die volle Verwirklichung dieser Rechte zu erreichen. Davon unberührt bleiben die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen, die nach dem Völkerrecht unmittelbar anwendbar sind. Absatz 2 entspricht Artikel 2 Absatz 1 Sozialpakt und Artikel 4 Satz 2 Kinderrechtskonvention.

Die Verpflichtung der progressiven Realisierung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Verwirklichung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erreicht werden kann. Der Vertragsstaat ist dennoch verpflichtet, so schnell und wirksam wie möglich Schritte zur Verwirklichung dieser Rechte einzuleiten. Zu den Verpflichtungen, die nach Absatz 2 unberührt bleiben, zählen die Diskriminierungsvorschriften des Übereinkommens. Die Pflicht zur rechtlichen Gleichbehandlung besteht unmittelbar für die Vertragsstaaten. Dies gilt auch in Anbetracht der Tatsache, dass die tatsächliche Gleichbehandlung nur nach und nach zu verwirklichen ist.

Absatz 3 bestimmt, dass die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen, einschliesslich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung des Übereinkommens eng beteiligen und sie aktiv mit einbeziehen. Über den Verweis in Artikel 34 Absatz 3 und in Artikel 35 Absatz 4 gilt diese Regelung ebenfalls bei der Benennung von Kandidaten oder Kandidatinnen für den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und bei Erstellung der Staatenberichte durch die Vertragsstaaten. Zudem bestimmt Artikel 33 Absatz 3, dass die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, in den Überwachungsprozess einbezogen werden und in vollem Umfang daran teilnehmen.

Absatz 4 bestimmt, dass das Übereinkommen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts eines Vertragsstaates oder des für ihn geltenden Völkerrechts, die besser für die Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen geeignet sind, unberührt lässt. Ferner wird das Verbot ausgesprochen, die in einem Vertragsstaat anerkannten oder bestehenden Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht mit der Begründung zu beschränken oder ausser Kraft zu setzen, dass dieses Übereinkommen derartige Rechte oder Freiheiten nicht oder nur in geringerem Mass anerkennt. Das Verbot wiederholt damit die entsprechenden Regelungen aus Artikel 5 Absatz 2 Sozialpakt und Artikel 5 Absatz 2 Zivilpakt.

Absatz 5 stellt klar, dass die Bestimmungen des Übereinkommens ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates und somit in der Schweiz auch für die Kantone gelten.

3.2.5 Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung (Artikel 5)

Nach Absatz 1 anerkennen die Vertragsstaaten, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind, ohne Diskriminierung Anspruch auf den gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben. Diese Vorschrift wiederholt und bekräftigt die entsprechenden Regelungen in Artikel 26 Zivilpakt und Artikel 7 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Absatz 2 wiederholt das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderung, das bereits in Artikel 4 Absatz 1 verankert ist und verlangt einen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, unabhängig auf welchem Grund sie beruht. Absatz 3 verpflichtet die Vertragsstaaten ausdrücklich zu geeigneten Schritten, um angemessene Vorkehrungen mit dem Ziel der Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierungen zu treffen. Bereits nach der Definition von "Diskriminierung aufgrund von Behinderung" in Artikel 2 wird das Versagen von angemessenen Vorkehrungen als eine Form der Diskriminierung gewertet, die nach Absatz 2 und Artikel 4 Absatz 1 verboten ist. Nach Absatz 4 werden besondere Massnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, nicht als Diskriminierung angesehen. Eine ähnliche Regelung mit Bezug zur Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau findet sich in Artikel 4 Absatz 1 der Frauenrechtskonvention.

In der Schweiz sehen zahlreiche Vorschriften einen Schutz vor Diskriminierungen vor¹⁷. Nach Artikel 8 Absatz 2 der Bundesverfassung darf niemand wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung benachteiligt werden. Diese Vorschrift bindet in erster Linie die öffentliche Gewalt, entfaltet aber über Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe eine mittelbare Rechtswirkung für das Privatrecht.

Gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 der Bundesverfassung wurde zudem das Gesetz zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) vom 13. Dezember 2002 erlassen, das am 1. Januar 2004 in Kraft trat. Das Gesetz bezweckt, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, und Rahmenbedingungen zu setzen, die Menschen mit Behinderungen eine autonome Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erleichtern. Insbesondere sieht das Gesetz vor, dass sämtliche öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, die neu gebaut oder renoviert werden, hindernisfrei ausgestaltet werden müssen. Weiter müssen Dienstleistungen des Gemeinwesens sowie der öffentliche Verkehr behindertengerecht ausgestaltet werden. Das Gesetz verbietet zudem auch Privaten, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, Diskriminierungen wegen einer Behinderung. Um den von Benachteiligten betroffenen Menschen die Durchsetzung ihrer Rechte zu erleichtern, sieht das Gesetz schliesslich Beschwerde- und Klagerechte vor. Weitere gleichstellungsrelevante Fragen werden in anderen Erlassen des Bundes und der Kantone geregelt, so insbesondere im Bereich der Kommunikation und der Grundschulbildung.

¹⁷ Zu den Folgen einer Ratifikation für die Schweiz siehe auch die nachfolgenden Ausführungen sub Ziff. 4.3.

3.2.6 Frauen mit Behinderungen (Artikel 6)

Mit Artikel 6 Absatz 1 anerkennen die Vertragsstaaten, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen aufgrund des Kriteriums der Behinderung und des Kriteriums des Geschlechts mehrfach benachteiligt werden. Die Vorschrift dient dazu, die Aufmerksamkeit auf diese spezifische Benachteiligung zu richten und ihr entsprechend entgegenzuwirken. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, in dieser Hinsicht Massnahmen zu ergreifen und zu gewährleisten, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt beanspruchen können. Dazu zählen nach Absatz 2 auch alle geeigneten Massnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung, der Förderung und der Stärkung der Autonomie der Frauen, hier verstanden als Empowerment der Frauen.

Die Vertragsstaaten sind auf der Grundlage von Artikel 6 verpflichtet, die Geschlechterperspektive bei der Umsetzung der Vorschriften des Übereinkommens zu berücksichtigen. Um Frauen und Mädchen mit Behinderungen jedoch möglichst effektiv vor Diskriminierungen zu schützen, werden sie neben dem eigenständigen Artikel 6 in einzelnen Vorschriften des Übereinkommens nochmals ausdrücklich erwähnt. Bereits die Präambel, Buchstabe p, macht auf die besondere Gefährdungslage von Menschen mit Behinderungen, bei denen weitere Statusmerkmale hinzutreten, aufmerksam. Zu diesen weiteren Statusmerkmalen wird unter anderem das Geschlecht gezählt. Nach Präambel Buchstabe s wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es notwendig ist, bei der Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten die Geschlechterperspektive einzubeziehen. Nach Artikel 3 Buchstabe g zählt die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu den Grundsätzen des Übereinkommens. Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen, einschliesslich derjenigen aufgrund des Geschlechts, sollen in allen Lebensbereichen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b bekämpft werden.

Die Präambel, Buchstabe q, anerkennt, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowohl innerhalb als auch ausserhalb ihres häuslichen Umfelds oft in stärkerem Masse durch Gewalt, Verletzung oder Missbrauch, Nichtbeachtung oder Vernachlässigung, Misshandlung oder Ausbeutung gefährdet sind. Artikel 16 Absatz 1 fordert, Menschen mit Behinderungen vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschliesslich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte, zu schützen. Nach Artikel 16 Absatz 2 sollen Hilfe, Unterstützung und Schutzdienste gewährleistet werden, die das Alter, das Geschlecht und die Behinderung berücksichtigen. Rechtsvorschriften und politische Konzepte für das Erkennen, Untersuchen und strafrechtliche Verfolgen von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch sollen nach Artikel 16 Absatz 5 auch auf Frauen und Kinder ausgerichtet sein. Nach Artikel 25 soll der Zugang zu Gesundheitsdiensten, einschliesslich gesundheitlicher Rehabilitation, die die unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern berücksichtigen, gesichert werden. Nach Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe b soll Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen und Mädchen, der Zugang zu Programmen für sozialen Schutz und der Armutsbekämpfung gesichert werden. Bei der Wahl der Mitglieder des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen soll nach Artikel 34 Absatz 4 unter anderem auf eine ausgewogene, geschlechtergerechte Besetzung geachtet werden.

Durch Artikel 6 Absatz 2 soll die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen erreicht werden. Die Vorschrift enthält eine Querschnittsverpflichtung, die mit jedem im Übereinkommen genannten Recht zu lesen und

umzusetzen ist. Dies erfordert, dass bei zukünftigen Gesetzen, Politiken und Programmen sicherzustellen ist, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen die im Übereinkommen genannten Menschenrechte und Grundfreiheiten ausüben und geniessen können. Negative Effekte sind auszuschliessen. Dabei ist darauf zu achten, dass Artikel 6 nicht nur auf der Benachteiligung von Frauen gegenüber Männern beruht, sondern der mehrfachen Diskriminierung behinderter Frauen und Mädchen entgegenwirken soll, die sich insbesondere aus dem Zusammenwirken der Merkmale Geschlecht und Behinderung ergibt. Zur Umsetzung des Übereinkommens ist jeweils das Ausmass der Inanspruchnahme eines im Übereinkommen genannten Rechts durch Frauen und Mädchen mit Behinderungen zu untersuchen. Wird dabei eine tatsächliche Benachteiligung festgestellt, muss der Vertragsstaat Massnahmen zu deren Beseitigung ergreifen. Zu diesen Massnahmen zählen insbesondere die besonderen Massnahmen nach Artikel 5 Absatz 4.

Die gleiche Stossrichtung verfolgt Artikel 5 BehiG, der Bund und Kantone dazu anhält, bei den Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen Rechnung zu tragen.

3.2.7 Kinder mit Behinderungen (Artikel 7)

Artikel 7 anerkennt, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten beanspruchen können und verpflichtet die Vertragsstaaten, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um dies zu gewährleisten. Absatz 1 basiert auf Artikel 2 Absatz 1 Kinderrechtskonvention (für der Schweiz seit März 1997 in Kraft). Bereits durch die Kinderrechtskonvention ist anerkannt, dass Kinder eines besonderen Schutzes bedürfen. Dies gilt in besonderer Weise für Kinder mit Behinderungen. Aus diesem Grund sieht Artikel 23 Kinderrechtskonvention einen eigenständigen Artikel für die Rechte von Kindern mit Behinderungen vor. Absatz 2 bestimmt das Kindeswohl zum vorrangigen Kriterium für alle Massnahmen, die Kinder betreffen. Die Regelung wiederholt und bekräftigt die Regelung des Artikels 3 Absatz 1 Kinderrechtskonvention.

Um Kinder mit Behinderungen möglichst effektiv vor Diskriminierungen zu schützen, werden sie neben dem eigenständigen Artikel 7 in einzelnen Vorschriften des Übereinkommens nochmals ausdrücklich erwähnt. Die Präambel, Buchstabe r, anerkennt, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern alle Menschenrechte und Grundfreiheiten in vollem Umfang beanspruchen sollen und weist auf die zu diesem Zweck eingegangenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten der Kinderrechtskonvention hin. Zu den Grundsätzen des Übereinkommens gehört nach Artikel 3 Buchstabe h die Achtung vor den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern mit Behinderungen und die Achtung ihres Rechts auf Wahrung ihrer Identität. Zu den allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten gehört nach Artikel 4 Absatz 3, dass die Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Übereinkommens enge Beteiligungen mit Menschen mit Behinderungen, einschliesslich Kindern mit Behinderungen, über die sie vertretenden Organisationen führen und sie aktiv mit einbeziehen. Über den Verweis in Artikel 34 Absatz 3 und in Artikel 35 Absatz 4 gilt diese Regelung ebenfalls bei der Benennung von Kandidaten oder Kandidatinnen für den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und bei Erstellung der Staatenberichte durch die Vertragsstaaten. Rechtsvorschriften und politische Konzepte für das Erkennen, Untersuchen und strafrechtliche Verfolgen von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch sollen nach Artikel 16 Absatz 5 auch auf

Frauen und Kinder ausgerichtet sein. Nach Artikel 18 Absatz 2 sind Kinder mit Behinderungen unverzüglich nach ihrer Geburt in ein Register einzutragen. Weiterhin haben Kinder mit Behinderungen das Recht auf einen Namen von Geburt an und das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Ebenso verbürgt Artikel 18 Absatz 2 das Recht von Kindern mit Behinderungen, ihre Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden. Diese Regelungen wiederholen und bekräftigen die Regelungen des Artikels 24 Absatz 2 und 3 Zivilpakt sowie des Artikels 7 Kinderrechtskonvention. Die Vertragsstaaten gewährleisten nach Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe c, dass Menschen mit Behinderungen, einschliesslich Kinder, ihre Fruchtbarkeit behalten. Weiterhin sollen nach Artikel 23 Absatz 2 Rechte und Pflichten von Menschen mit Behinderungen in Rechtsbeziehungen zwischen Eltern und Kindern gewahrt werden, wobei das Wohl des Kindes ausschlaggebend ist. Artikel 23 Absatz 3 gewährleistet die gleichen Rechte von Kindern mit Behinderungen in Bezug auf das Familienleben. Dafür sollen die Vertragsstaaten unter anderem frühzeitig Informationen, Dienste, und Unterstützung zur Verfügung stellen, um zu vermeiden, dass Kinder vernachlässigt oder abgesondert werden. Artikel 23 Absatz 4 verbietet, dass eine Behinderung des Kindes oder der Eltern ein Grund für eine Trennung des Kindes von seinen Eltern ist, sofern sie nicht auf einer nachprüfbaren gerichtlichen Entscheidung der zuständigen Behörden zum Wohle des Kindes beruht. Artikel 23 Absatz 5 enthält den Grundsatz der weitestgehenden familiären, soweit dies nicht möglich ist, der familienähnlichen Betreuung. Sofern nahe Familienangehörige nicht für das Kind sorgen können, soll mit allen Anstrengungen die Betreuung innerhalb der weiteren Familie gesichert werden. Wenn das nicht möglich ist, soll die Betreuung innerhalb der Gemeinschaft in einem familienähnlichen Umfeld gewährleistet werden. Artikel 24 bestätigt und konkretisiert das Recht von Kindern mit Behinderung auf Bildung. Nach Artikel 25 Buchstabe b sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Gesundheitsleistungen anzubieten, durch die bei Kindern weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen. Die Vertragsstaaten sind nach Artikel 30 Absatz 5 Buchstabe d verpflichtet sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen können, einschliesslich im schulischen Bereich.

Die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen ist bereits heute in der schweizerischen Rechtsordnung explizit verankert. In allgemeiner Weise räumt zudem Artikel 11 der Bundesverfassung Kinder und Jugendlichen einen Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung ein.

3.2.8 Bewusstseinsbildung (Artikel 8)

Artikel 8 verpflichtet die Vertragsstaaten zu sofortigen, wirksamen und geeigneten Massnahmen der Bewusstseinsbildung. Ziel ist es, in der Gesellschaft das Bewusstsein für Menschen mit Behinderungen zu schärfen und die Achtung ihrer Rechte und ihrer Würde zu fördern. Die Massnahmen sollen dazu beitragen, dass Klischees, Vorurteile und schädliche Praktiken gegenüber Menschen mit Behinderungen, auch aufgrund des Geschlechts oder des Alters, in allen Lebensbereichen bekämpft werden und dass das Bewusstsein für die Fähigkeiten und den Beitrag von Menschen mit Behinderungen gefördert wird. Absatz 2 konkretisiert die zu treffenden Massnahmen und konzentriert sich dabei auf vier Bereiche. Dazu gehören die dauerhafte Durchführung wirksamer Öffentlichkeitskampagnen, die Förderung einer respektvollen Einstellung auf allen Ebenen des Bildungssystems, die Aufforderung an die

Medien, Menschen mit Behinderungen in einer dem Zweck des Übereinkommens entsprechender Weise darzustellen und die Förderung von Schulungsprogrammen zur Schärfung des Bewusstseins für Menschen mit Behinderungen und für deren Rechte.

Der Bedeutung der Bewusstseinsbildung für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen trägt auch Artikel 18 BehiG Rechnung. Er räumt dem Bund die Möglichkeit ein, Informationskampagnen durchzuführen, um das Verständnis der Bevölkerung für die Probleme der Gleichstellung und der Integration von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und den betroffenen Kreisen die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

3.2.9 Zugänglichkeit (Artikel 9)

Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Massnahmen zu treffen, um für Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen den Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschliesslich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offen stehen oder für sie bereit gestellt werden, zu gewährleisten. Die Massnahmen schliessen nach Absatz 1 Satz 2 die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren ein. Absatz 2 konkretisiert die zu treffenden Massnahmen. Danach treffen die Vertragsstaaten zum Beispiel geeignete Massnahmen, um Mindeststandards und Leitlinien zur Zugänglichkeit von öffentlichen Einrichtungen zu schaffen oder um den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu fördern. Der eigenständige Artikel 9 zur Zugänglichkeit verdeutlicht, dass die Verwirklichung der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen entscheidend von einer zugänglichen Umwelt abhängt.

Die Zugänglichkeit bzw. der Abbau von Hindernissen beim Zugang zu Bauten und Anlagen, bei der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs, von Dienstleistungen und von Aus- und Weiterbildungsangeboten bildet das zentrale Anliegen des Behindertengleichstellungsgesetzes. So müssen Gebäude und Anlagen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, bei Neu- und Umbauten hindernisfrei gestaltet werden. Dazu verpflichtet das Gesetz, Menschen mit Behinderungen die Inanspruchnahme von staatlichen (in abgeschwächter Weise auch von privaten) Dienstleistungen und die Benutzung des öffentlichen Verkehrs ohne erschwerende Bedingungen zu ermöglichen. In diesen drei Bereichen räumt das Behindertengleichstellungsgesetz den von einer Benachteiligung betroffenen Personen und unter gewissen Voraussetzungen auch Behindertenorganisationen einen Anspruch auf Unterlassung oder Beseitigung ein. Das Gesetz trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass auf Grund der langen Lebensdauer vorhandener (vor Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes noch nicht barrierefrei konzipierter) Infrastruktureinrichtungen und Fahrzeuge der Nachholbedarf nur schrittweise erfüllt werden kann. So besteht eine Verpflichtung zum Abbau von Hindernissen bei Bauten und Anlagen nur bei Neubauten und bewilligungspflichtigen Umbauten. Zudem setzt auch in diesen Fällen der Verhältnismässigkeitsgrundsatz dem Anspruch auf Beseitigung von baulichen Benachteiligungen eine Grenze.

Regeln zur Gewährleistung des Zugangs zu spezifischen Dienstleistungen finden sich in weiteren Erlassen. So sieht etwa das revidierte Bundesgesetz über Radio und

Fernsehen (RTVG) vor, dass Fernsehveranstalter mit nationalen und sprachregionalen Angeboten einen angemessenen Anteil der Sendungen in einer für hör- und sehbehinderte Personen geeigneten Weise aufbereiten müssen. Den Anforderungen einer behindertengerechten Ausgestaltung des Fernmeldewesens ist zudem durch Anpassungen der rechtlichen Grundlagen im Fernmeldegesetz und der Verordnung über Fernmeldedienste Rechnung getragen worden.

Zur Gewährleistung des Zugang zum öffentlichen Raum und zu Information und Kommunikation tragen zudem die Eingliederungsmassnahmen und weitere Leistungen im Rahmen der Invalidenversicherung bei. Weiter ist die Förderung des Zugangs auch von Menschen mit Behinderungen zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ein Ziel der Strategie des Bundesrats für eine Informationsgesellschaft von Januar 2006 und der darauf abgestützten Umsetzungsmassnahmen.

3.2.10 Recht auf Leben (Artikel 10)

Nach Artikel 10 bekräftigen die Vertragsstaaten, dass jeder Mensch ein angeborenes Recht auf Leben hat. Diese Vorschrift greift Artikel 6 Zivilpakt und Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf und bekräftigt diese. Ausdrücklich fordert Artikel 10 die Vertragsstaaten auf, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, um den wirksamen Genuss dieses Rechts durch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen zu gewährleisten.

Nach dem geltenden Schweizer Recht ist dieser Schutz schon auf verfassungsrechtlicher Ebene durch Artikel 10 Absatz 1 der Bundesverfassung umfassend gewährleistet. Strafrechtlich ist das Recht auf Leben durch die Artikel 111 ff. des Strafrechtzbuches (StGB) geschützt.

3.2.11 Gefahrensituationen und humanitäre Notlagen (Artikel 11)

Artikel 11 verpflichtet die Vertragsstaaten, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um in Gefahrensituationen, einschliesslich bewaffneter Konflikte, humanitärer Notlagen und in Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht zu gewährleisten.

Die Regelungen über den Schutz der Bevölkerung im Zivilschutzfall erfassen ohne Unterscheidung Menschen mit wie ohne Behinderung; aus dem Behindertengleichstellungsrecht ergibt sich zudem der Anspruch, der besonderen Situation von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Insoweit entspricht die bestehende Rechtslage dem Artikel 11. Gleiches gilt für den Bereich des Schutzes der Bevölkerung im Katastrophenfall oder bei sonstigen schweren Unglücksfällen, der im Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden liegt.

3.2.12 Gleiche Anerkennung vor dem Recht (Artikel 12)

Nach Absatz 1 bekräftigen die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, überall als Rechtssubjekt anerkannt zu werden. Damit wird ausdrücklich das Recht von Menschen mit Behinderungen anerkannt, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Diese Regelung wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 16 Zivilpakt und des Artikels 6 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Mit Absatz 2 anerkennen die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit beanspruchen können. Absatz 2 findet ein Vorbild in Artikel 15 Absatz 2 und 3 der Frauenrechtskonvention. Mit Rechts- und Handlungsfähigkeit beschreibt Absatz 2 die Fähigkeit von Menschen mit Behinderungen, rechtswirksam zu handeln. Dies gilt für alle Lebensbereiche. Gleichberechtigt mit anderen bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen unter denselben Voraussetzungen wie Menschen ohne Behinderungen Rechts- und Handlungsfähigkeit beanspruchen können. Sie sind uneingeschränkt rechtsfähig. Sie können aber wie Menschen ohne Behinderung aufgrund ihres jugendlichen Alters oder wegen fehlender Willens- und Einsichtsfähigkeit in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt sein. Sowohl die Geschäftsfähigkeit als auch die Deliktsfähigkeit setzen voraus, dass ein Mensch in der Lage ist, die Bedeutung eines Verhaltens zu beurteilen und auch nach dieser Einsicht zu handeln. Nur dann kann ihm die Rechtsordnung auch die Folgen seines Verhaltens zurechnen, d. h. ihn als geschäfts- oder deliktsfähig ansehen. Absatz 5 nennt Beispiele für die Rechts- und Handlungsfähigkeit. Dazu zählen das Recht Eigentum innezuhaben und durch Erbfall zu erwerben, das Recht die eigenen finanziellen Angelegenheiten zu regeln und der Zugang zu Bankdarlehen, Hypotheken und anderen Finanzkrediten. Absatz 5 enthält darüber hinaus das ausdrückliche Verbot, Menschen mit Behinderungen willkürlich ihr Eigentum zu entziehen. Das Recht, Eigentum zu haben, und das Verbot des willkürlichen Entzugs finden sich bereits in Artikel 17 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Absatz 3 verpflichtet die Vertragsstaaten zu geeigneten Massnahmen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen. Nach Absatz 4 stellen die Vertragsstaaten sicher, dass für Massnahmen, die die Ausübung der Rechts- und Handlungsfähigkeit betreffen, im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen geeignete und wirksame Sicherungen vorgesehen werden, um Missbräuche zu verhindern. Diese Sicherungen sollen gewährleisten, dass die Rechte, der Wille und die Präferenzen der betreffenden Person geachtet werden, Interessenkonflikte und missbräuchliche Einflussnahme verhindert werden und dass die Massnahmen verhältnismässig, auf die Umstände der betreffenden Person zugeschnitten sowie von möglichst kurzer Dauer sind und dass sie einer regelmässigen Überprüfung durch eine zuständige, unabhängige und unparteiische Behörde oder gerichtliche Stelle unterliegen.

Die einschlägigen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches entsprechen dieser Regelung bereits heute; der Schutz urteilsunfähiger Menschen wird mit dem revidierten Vormundschaftsrecht, dem sog. Erwachsenenschutzrecht, welches vom Parlament am 19. Dezember 2008 (BB1 2009 141) verabschiedet wurde und voraussichtlich im 2013 in Kraft tritt, zusätzlich Rechnung getragen.

3.2.13 Zugang zur Justiz (Artikel 13)

Absatz 1 verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen einen wirksamen Zugang zur Justiz zu gewährleisten. Ausdrücklich benennt Absatz 1 dafür verfahrens- und das Alter berücksichtigende Vorkehrungen, um die wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme in allen vorgerichtlichen Verfahren und Gerichtsverfahren zu erleichtern. Weiterhin sollen nach Absatz 2 die Vertragsstaaten geeignete Schulungen für Personen, die im Justizwesen tätig sind, fördern.

Die Gewährleistung des gleichen Zugangs zur Justiz ist ein zentrales Prinzip der schweizerischen Rechtsordnung. Verschiedene Vorschriften im schweizerischen Recht halten sich daraus ergebenden Ansprüche von Menschen mit Behinderungen explizit fest. Auf Bundesebene sieht etwa Artikel 143 Absatz 7 der neuen Schweizer Strafprozessordnung (CH-StPO) ausdrücklich vor, dass die Einvernahme Sprech- und hörbehinderter Personen schriftlich oder unter Beizug einer geeigneten Person durchzuführen ist. Kantonale Prozessordnungen kennen ähnliche Vorschriften.

Eine besondere Schulung der im Justizwesen tätigen Personen für die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen besteht nicht; sollten Lücken bestehen, wäre diesen Anliegen im Sinn eines "disability mainstreaming" im Rahmen der ordentlichen Aus- und Weiterbildungen Rechnung zu tragen.

3.2.14 Freiheit und Sicherheit der Person (Artikel 14)

Nach Absatz 1 Buchstabe a gewährleisten die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit geniessen. Diese Regelung wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 9 Zivilpakt, des Artikels 5 EMRK und des Artikels 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Nach Absatz 1 Buchstabe b gewährleisten die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen die Freiheit nicht rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird und dass jede Freiheitsentziehung im Einklang mit dem Gesetz erfolgt. Diese Vorschrift bezieht sich auf Artikel 9 Absatz 1 Satz 2 Zivilpakt. Absatz 1 Buchstabe b stellt dabei ausdrücklich fest, dass eine Freiheitsentziehung allein aufgrund des Vorliegens einer Behinderung in keinem Fall gerechtfertigt ist. Sowohl aus Absatz 1 Buchstabe b als auch aus Absatz 2 ergibt sich, dass eine Freiheitsentziehung auch bei behinderten Menschen nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist. Voraussetzung ist allerdings, dass zur Behinderung besondere Umstände hinzutreten müssen, die die Entziehung der Freiheit erforderlich machen. Das ist etwa der Fall, wenn nur mittels der Freiheitsentziehung eine Selbst- oder Fremdgefährdung vermieden werden kann. Sofern also zusätzliche Umstände vorliegen, die eine Freiheitsentziehung rechtfertigen, kann diese auch dann zulässig sein, wenn die die Freiheitsentziehung begründenden Umstände mit einer Behinderung zusammenhängen.

Nach Absatz 2 gewährleisten die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen bei einem Freiheitsentzug gleichberechtigt mit anderen einen Anspruch auf die in internationalen Menschenrechtsnormen vorgesehenen Garantien haben. Diese

Regelung nimmt Bezug auf die in den Artikeln 9 und 10 Zivilpakt vorgesehenen Verfahrensgarantien. Ausdrücklich verlangt Absatz 2, dass Menschen mit Behinderungen bei einem Freiheitsentzug im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen dieses Übereinkommens, einschliesslich der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen, behandelt werden.

Auf nationaler Ebene ist das Recht auf persönliche Freiheit explizit in Artikel 10 Absatz 2 der Bundesverfassung garantiert. Weiter enthält Artikel 31 der Bundesverfassung präzise Regelungen zum Freiheitsentzug. Im gerade für Menschen mit einer psychischen Behinderung relevanten Bereich des fürsorglichen Freiheitsentzugs ist auf die laufende Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) hinzuweisen. Diese Revision betrifft auch den fürsorglichen Freiheitsentzug (Art. 397a bis 397f ZGB). In diesem Bereich wird mit der Revision bezweckt, den Rechtsschutz der Personen zu verstärken, die gegen ihren Willen in einer Einrichtung untergebracht oder zurückbehalten werden, weil sie eine Gefahr für sich selbst oder für andere darstellen.

3.2.15 Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 15)

Artikel 15 wiederholt und bekräftigt das bereits in Artikel 7 Zivilpakt, in Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in der UNO-Konvention gegen Folter festgeschriebene Verbot der Folter und der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung.

Auf nationaler Ebene ist das Folterverbot in Artikel 10 Absatz 3 der Bundesverfassung verankert. Lücken in der heutigen Gesetzgebung, beispielsweise zur Frage der Forschung an urteilsunfähigen Personen, werden mit dem neuen Artikel 118 b der Bundesverfassung und mit dem vom Bundesrat im Jahr 2009 an das Parlament überwiesenen Bundesgesetz über die Forschung am Menschen geschlossen.

3.2.16 Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Artikel 16)

Nach Absatz 1 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen vor jeder Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschliesslich ihrer geschlechtsspezifischen Aspekte, zu schützen. Zu den Massnahmen werden unter anderem Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial-, Bildungsmassnahmen gezählt. Absatz 2 konkretisiert geeignete Massnahmen. So sollen die Vertragsstaaten geeignete Formen von Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderungen, ihre Familien und Betreuungspersonen gewährleisten. Dies schliesst auch die Bereitstellung von Information und Aufklärung darüber ein, wie Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch verhindert, erkannt und angezeigt werden können. Die Formen von Hilfe und Unterstützung sollen das Geschlecht und das Alter berücksichtigen. Ebenfalls sollen Schutzdienste das Alter, das Geschlecht und die Behinderung der betroffenen Personen berücksichtigen. Nach Absatz 3 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, mit dem Ziel der Verhinderung von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch sicherzustellen, dass alle Einrichtungen und Programme, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, von unabhängigen Behörden überwacht werden. Nach Absatz 4 sind die Vertragsstaaten zu geeigneten Massnahmen verpflichtet, um die Genesung, die Rehabilitation und die soziale

Wiedereingliederung von Menschen mit Behinderungen, die Opfer von Ausbeutung, Gewalt oder Missbrauch geworden sind, zu fördern. Dazu zählt auch die Bereitstellung von Schutzeinrichtungen. Die Genesung und Wiedereingliederung muss in einer Umgebung stattfinden, die der Gesundheit, dem Wohlergehen, der Selbstachtung, der Würde und der Autonomie des Menschen förderlich ist. Diese Umgebung soll geschlechts- und altersspezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen. Absatz 5 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Schaffung wirksamer Rechtsvorschriften und politischer Konzepte, die sicherstellen, dass Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gegenüber Menschen mit Behinderungen erkannt, untersucht und gegebenenfalls strafrechtlich verfolgt werden. Die Rechtsvorschriften und Programme sollen dabei auch auf Frauen und Kinder ausgerichtet sein.

Durch Artikel 16 wird anerkannt, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen in besonderem Masse durch Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch in allen Formen gefährdet sind. In der Schweiz wurde in den letzten Jahren der Schutz von Kindern vor Misshandlung durch Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen ausgebaut. Ebenfalls wurden auf Bundesebene die gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen bzw. von Gewalt im sozialen Nahraum verbessert. Diese gesetzlichen Vorgaben erlauben es, auch den besonderen Bedürfnissen von Frauen und Mädchen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Insbesondere bei flankierenden Massnahmen wird jedoch darauf zu achten sein, diese besonders verletzbare Zielgruppe konsequent einzubeziehen.

3.2.17 Schutz der Unversehrtheit der Person (Artikel 17)

Artikel 17 bekräftigt, dass jeder Mensch mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen das Recht auf Achtung seiner körperlichen und seelischen Unversehrtheit hat. Diese Regelung bezieht sich auf Behandlungen von Menschen mit Behinderungen ohne ihre Einwilligung. Nach den Prinzipien des Übereinkommens darf eine Behandlung ohne Einwilligung nicht allein aufgrund einer Behinderung erfolgen. Hierzu gelten die Ausführungen zu Artikel 14 Absatz 1 entsprechend.

3.2.18 Freizügigkeit und Staatsangehörigkeit (Artikel 18)

Nach Absatz 1 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen auf Freizügigkeit, auf freie Wahl ihres Aufenthaltsortes und auf eine Staatsangehörigkeit an. Absatz 1 wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 12 Zivilpakt sowie der Artikel 13 und Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Nach Absatz 1 Buchstabe a gewährleisten die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen das Recht haben, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben oder diese zu wechseln. Sie gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen ihre Staatsangehörigkeit nicht willkürlich oder aufgrund von Behinderung entzogen wird. Dies entspricht Artikel 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und betont ausdrücklich, dass das Vorliegen einer Behinderung nicht den Entzug der Staatsbürgerschaft rechtfertigt. Das Recht auf Staatsangehörigkeit wird durch Absatz 1 Buchstabe b ergänzt, nach dem die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung die Möglichkeit versagt wird, Dokumente zum Nachweis ihrer Staatsangehörigkeit oder andere Identitätsdoku-

mente zu erhalten, zu besitzen und zu verwenden. Weiterhin darf Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung versagt werden, einschlägige Verfahren, wie etwa Einwanderungsverfahren in Anspruch zu nehmen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zu erleichtern. Nach Absatz 1 Buchstabe c gewährleisten die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen die Freiheit haben, jedes Land, einschliesslich ihres eigenen zu verlassen. Diese Vorschrift wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 12 Absatz 2 Zivilpakt und des Artikels 13 Ziff. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Nach Absatz 1 Buchstabe d gewährleisten die Vertragsstaaten, dass Menschen mit Behinderungen nicht willkürlich oder aufgrund von Behinderung das Recht entzogen wird, in ihr eigenes Land einzureisen. Dies entspricht Artikel 12 Absatz 4 Zivilpakt und betont ausdrücklich, dass das Vorliegen einer Behinderung nicht ein Verbot der Einreise rechtfertigt. Nach Absatz 2 sind Kinder mit Behinderungen unverzüglich nach ihrer Geburt in ein Register einzutragen. Weiterhin haben Kinder mit Behinderungen das Recht auf einen Namen von Geburt an und das Recht, eine Staatsangehörigkeit zu erwerben. Ebenso verbürgt Absatz 2 das Recht von Kindern mit Behinderungen, ihre Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden. Diese Regelungen wiederholen und bekräftigen die Regelungen des Artikels 24 Absatz 2 und 3 Zivilpakt sowie des Artikels 7 Kinderrechtskonvention.

Artikel 24 BV schützt das Recht aller natürlichen Personen mit Schweizer Bürgerrecht auf Freizügigkeit innerhalb der Schweiz, Ausreise oder Auswanderung aus der Schweiz und Rückkehr in die Schweiz. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 135 I 49 ff.) kommt im Einbürgerungsverfahren den Menschen mit einer Behinderung bereits heute ein besonderer Schutz zu. So kann es angebracht sein, bei Menschen mit Behinderungen von gewissen Integrationskriterien abzusehen, wenn diese auf Grund einer Behinderung nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllt werden können. Im Rahmen der laufenden Revision des Bürgerrechtsgesetzes ist vorgesehen, diese Regelung ausdrücklich zu verankern.

3.2.19 Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19)

Nach Artikel 19 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen, mit den gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben. Darunter ist unabhängige Lebensführung im Sinne von selbstbestimmter Lebensführung zu verstehen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, für die Verwirklichung dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen. Diese Massnahmen sollen unter anderem gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen. Sie sollen weiterhin entscheiden dürfen, wo und mit wem sie leben und sind nicht verpflichtet in besonderen Wohnformen zu leben. Weiterhin soll gewährleistet werden, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen haben. Dies schliesst auch die persönliche Assistenz ein, die das Leben in der Gemeinschaft und die Einbeziehung in die Gemeinschaft unterstützt und Isolation und Ausgrenzung verhindert. Gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit offen stehen, sollen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen. Die explizit genannten Massnah-

men – insbesondere die Wahlfreiheit der Wohnform in lit. a – verdeutlichen, dass eine unabhängige Lebensführung nicht als allgemeiner Anspruch auf Unabhängigkeit verstanden wird. Vielmehr sollen die genannten Massnahmen verhindern, dass Personen mit Behinderungen zu einer Lebensform gezwungen werden, die sie nicht selbst gewählt haben und dadurch vom Leben in der Gesellschaft ausgeschlossen werden, bzw. an einer selbstgewählten Lebensform gehindert werden, die sie selbst bewältigen können. Der Anspruch auf unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gesellschaft kann in verschiedene Aspekte aufgegliedert werden, die auch durch das schweizerische Verfassungsrecht garantiert werden (Bewegungsfreiheit, Diskriminierungsverbot, Recht auf Privatleben, persönliche Freiheit). Auch die Europäische Menschenrechtskonvention und der UNO-Pakt II bieten hier Schutz. Die Behindertenrechtekonvention bündelt und konkretisiert diese Rechte im Hinblick auf die spezifische Situation von Menschen mit Behinderungen und schafft insofern Klarheit über die Tragweite dieser Ansprüche.

Der diskriminierungsfreie Zugang zu gemeindenahen Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit und die Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse wird bereits durch Artikel 8 Absatz 2 und 4 BV gewährleistet; eine Konkretisierung erfahren diese allgemeinen Vorgaben im Behindertengleichstellungsgesetz, das die Beseitigung von Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Gemeinwesens verlangt.

Die Leistungen der schweizerischen Sozialversicherungen ermöglichen das *Wohnen zu Hause* wie auch das Wohnen in spezialisierten Einrichtungen und gewährleisten die verlangte freie Wahl der Wohnform.

Insbesondere mit den in den letzten Jahren erfolgten und den anstehenden Revisionen der Invalidenversicherungsgesetzes wird unter anderem bezweckt, Menschen mit einer Behinderung so weit als möglich in das Erwerbsleben und in die Gesellschaft einzugliedern, statt ihnen eine Rente auszurichten. Im Rahmen der 6. Revision der Invalidenversicherung, 1. Massnahmenpaket, wird mit dem Assistenzbeitrag die Einführung einer neuen Leistung für Menschen mit einer Behinderung vorgeschlagen. Der Assistenzbeitrag ergänzt die Hilflosenentschädigung und die Hilfe von Angehörigen und schafft eine Alternative zur institutionellen Hilfe. Menschen mit einer Behinderung sollen künftig für die individuell benötigten Hilfeleistungen selber jemanden anstellen können. Die Versicherten werden damit in die Lage versetzt, ihre Betreuungssituation vermehrt selbstständig und in eigener Verantwortung zu gestalten. Die stärkere Ausrichtung an den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen verbessert ihre Lebensqualität. Der Assistenzbeitrag schafft insgesamt bessere Möglichkeiten, sich in die Gesellschaft und ins Berufsleben zu integrieren, und pflegende Angehörige können zeitlich entlastet werden. Mit dem Assistenzbeitrag können Heimeintritte vermieden, zeitlich verzögert oder rückgängig gemacht werden. Diese Massnahme, über die das Parlament noch befinden muss, wäre ein weiterer Beitrag an die Verwirklichung des Anspruchs auf eine unabhängige Lebensführung, jedoch keine Voraussetzung, um im gegenwärtigen Zeitpunkt die Anforderungen der Konvention erfüllen zu können.

Artikel 108 Absatz 4 BV verpflichtet den Bund, die Interessen von Menschen mit Behinderungen bei der Wohnbauförderung zu berücksichtigen. Das Behindertengleichstellungsgesetz verlangt, dass bei Wohngebäuden mit mehr als acht Einheiten eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen unterlassen und in gewissen Fällen beseitigt werden muss. Nach Artikel 19 des Übereinkommens besteht kein Anspruch darauf, dass jede Wohnung mit baulichen Massnahmen auf die Bedürfnis-

se von Mietern mit Behinderungen angepasst wird. Immerhin muss aber doch ein genügend grosses Angebot von zugänglichen Wohnungen bestehen, damit überhaupt von Wahlfreiheit gesprochen werden kann.

Für den Verkehr zwischen Behörden und der Bevölkerung und bei Dienstleistungen auf dem Internet konkretisiert das BehiG für den Bund die Verpflichtungen, die sich bereits aus Artikel 8 Absatz 2 BV ergeben. Diese Bestimmung verpflichtet auch die Kantone, ihre Dienstleistungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anzupassen.

3.2.20 Persönliche Mobilität (Artikel 20)

Artikel 20 zielt darauf, die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen mit grösstmöglicher Unabhängigkeit im Sinne von Selbstbestimmung sicherzustellen und verpflichtet die Vertragsstaaten mit Blick darauf zu wirksamen Massnahmen. Beispielhaft zählt Artikel 20 einzelne Massnahmen auf. So sollen die Vertragsstaaten die persönliche Mobilität zu erschwinglichen Kosten und mit Wahlmöglichkeiten, die sich auf die Art und Weise sowie den Zeitpunkt beziehen, erleichtern. Weiterhin soll der Zugang zu hochwertigen Mobilitätshilfen, Geräten, unterstützenden Technologien, menschlicher und tierischer Hilfe sowie zu Mittelspersonen erleichtert werden; auch dadurch, dass die vorgenannte Unterstützung zu erschwinglichen Preisen erfolgt. Für Menschen mit Behinderungen und für Fachkräfte, die mit Menschen mit Behinderungen arbeiten, sollen Schulungen in Mobilitätsfertigkeiten angeboten werden. Hersteller von Mobilitätshilfen, Geräten und unterstützenden Technologien sollen ermutigt werden, alle Aspekte der Mobilität für Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen.

Verschiedene Leistungen der Invalidenversicherung tragen zur Erhaltung und zur Förderung der persönlichen Mobilität von Menschen mit Behinderungen bei. Neben den medizinischen Massnahmen gilt dies für die Abgabe von Hilfsmitteln, aber auch für die finanziellen Leistungen wie insbesondere die Hilflosenentschädigung.

Wesentlich für die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen ist auch die Schaffung einer barrierefreien Umwelt und der damit verbundene Abbau von Hindernissen für die Mobilität. Insoweit wird auf die Begründung zu Artikel 9 verwiesen.

3.2.21 Recht der freien Meinungsäusserung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Artikel 21)

Nach Artikel 21 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Meinungsäusserung und Meinungsfreiheit, einschliesslich der Freiheit, sich Informationen und Gedankengut zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben. Diese Regelung wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 19 Zivilpakt und des Artikels 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Die Vertragsstaaten sind nach Artikel 21 verpflichtet, geeignete Massnahmen zu treffen, damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf Meinungsäusserung und Meinungsfreiheit gleichberechtigt mit anderen durch die von ihnen gewählten Formen der Kommunikation ausüben können. Buchstaben a bis e zählen beispielhaft geeignete Massnahmen auf. So sollen Informationen, die für die Allgemeinheit

bestimmt sind, rechtzeitig und ohne zusätzliche Kosten in zugänglichen Formaten und Technologien zur Verfügung gestellt werden. Die Verwendung von Gebärdensprache, Braille, ergänzenden oder alternativen Kommunikationsformen soll im Umgang mit Behörden akzeptiert und erleichtert werden. Private Rechtsträger sollen aufgefordert werden, Informationen und Dienstleistungen in Formaten zur Verfügung zu stellen, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich und nutzbar sind. Massenmedien, einschliesslich Anbieter von Informationen über das Internet, sollen dazu aufgefordert werden, ihre Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu gestalten. Die Verwendung von Gebärdensprache soll anerkannt und gefördert werden.

Über den allgemeinen Schutz von Artikel 16 Bundesverfassung hinaus, der die Meinungs- und Informationsfreiheit schützt, sieht das Behindertengleichstellungsgesetz für sämtliche staatlichen Dienstleistungen – und damit auch für Informations- und Kommunikationsdienstleistungen – ein Benachteiligungsverbot vor. Dienstleistungen, unter anderem auch Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, sind im Rahmen der Verhältnismässigkeit so anzubieten, dass sie von Menschen mit Behinderungen in gleicher Weise in Anspruch genommen werden können wie von anderen Nutzerinnen und Nutzern. Dabei gilt, dass Dienstleistungen grundsätzlich ohne besonderen Anlass an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung anzupassen sind; das BehiG sieht in diesem Bereich keine Übergangsfristen vor. Artikel 14 BehiG sowie die Behindertengleichstellungsverordnung konkretisieren die allgemeinen Vorgaben für Dienstleistungen des Bundes. Sie halten fest, dass die Behörden im Verkehr mit der Bevölkerung Rücksicht auf die besonderen Anliegen von seh-, hör- und sprachbehinderten Personen Rücksicht nehmen und dass die im Internet angebotenen Dienstleistungen für Menschen mit Sehbehinderungen ohne erschwerende Bedingungen zugänglich sein müssen.

3.2.22 Achtung der Privatsphäre (Artikel 22)

Nach Artikel 22 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Privatsphäre. Nach Absatz 1 dürfen Menschen mit Behinderungen keinen willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben, ihre Familie, ihre Wohnung, ihren Schriftverkehr oder andere Arten der Kommunikation oder in ihre Ehre oder ihres Rufes ausgesetzt werden. Gegen rechtswidrige Eingriffe haben Menschen mit Behinderungen Anspruch auf rechtlichen Schutz. Artikel 22 findet sein Vorbild in Artikel 17 Zivilpakt und Artikel 12 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Diese Regelungen zum Schutz der Privatsphäre sind für die Situation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert worden, und zwar im Hinblick auf den Schutz vor Eingriffen in andere Arten der Kommunikation und die Feststellung, dass der Schutz der Privatsphäre unabhängig vom Aufenthaltsort oder der Wohnform, in der Menschen mit Behinderungen leben, gilt. Weiterhin wurde ergänzend aufgenommen, dass die Vertragsstaaten nach Absatz 2 verpflichtet sind, die Vertraulichkeit von Informationen über die Person, die Gesundheit oder die Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen zu schützen.

Nach dem geltenden schweizerischen Recht ist der Schutz der Privatsphäre auf verfassungsrechtlicher Ebene durch Artikel 13 der Bundesverfassung umfassend gewährleistet. Strafrechtlich ist das Rechtsgut der Ehre durch die Artikel 173 ff. und

der persönliche Lebens- und Geheimbereich durch die Artikel 179 ff. des Strafgesetzbuches (StGB) geschützt.

3.2.23 Achtung der Wohnung und der Familie (Artikel 23)

Artikel 23 verpflichtet die Vertragsstaaten wirksame und geeignete Massnahmen zu treffen, um die Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen in Fragen der Ehe, Familie, Elternschaft und Partnerschaft zu beseitigen. Damit soll gewährleistet sein, dass Menschen mit Behinderungen die in Artikel 23 genannten Rechte gleichberechtigt mit anderen in Anspruch nehmen können.

Absatz 1 Buchstabe a schützt das Recht von Menschen mit Behinderungen, eine Ehe zu schliessen und eine Familie zu gründen. Diese Regelung wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 23 Absatz 2 Zivilpakt und des Artikels 16 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Absatz 1 Buchstabe b schützt das Recht von Menschen mit Behinderungen auf eine freie und verantwortungsbewusste Entscheidung darüber, ob, wann und wie viele Kinder sie bekommen möchten. Zur Verwirklichung dieser Entscheidungsfreiheit zählt das Recht auf Zugang zu altersgemässer Information und Aufklärung. Die notwendigen Mittel zur Ausübung dieser Rechte sollen zur Verfügung gestellt werden. Die Vertragsstaaten gewährleisten nach Absatz 1 Buchstabe c, dass Menschen mit Behinderungen, einschliesslich Kindern, gleichberechtigt mit anderen ihre Fruchtbarkeit behalten. Weiterhin sollen nach Absatz 2 Rechte und Pflichten von Menschen mit Behinderungen in familienrechtlichen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern gewahrt werden, wobei das Wohl des Kindes ausschlaggebend ist. Dazu zählt das Übereinkommen beispielhaft Fragen der Vormundschaft, Beistandschaft, Personen- und Vermögenssorge und der Adoption von Kindern. Die Vertragsstaaten unterstützen Menschen mit Behinderungen angemessen in der Wahrnehmung ihrer elterlichen Verantwortung. Absatz 3 gewährleistet die gleichen Rechte von Kindern mit Behinderungen in Bezug auf das Familienleben. Dafür sollen die Vertragsstaaten unter anderem frühzeitig Informationen, Dienste, und Unterstützung zur Verfügung stellen, um zu vermeiden, dass Kinder vernachlässigt oder ausgegrenzt werden. Absatz 4 verbietet, dass eine Behinderung des Kindes oder der Eltern ein Grund für eine Trennung des Kindes von seinen Eltern ist, sofern sie nicht auf einer nachprüfbaren gerichtlichen Entscheidung der zuständigen Behörden zum Wohle des Kindes beruht. Absatz 5 enthält den Grundsatz der weitestgehenden familiären, soweit dies nicht möglich ist, der familienähnlichen Betreuung. Sofern nahe Familienangehörige nicht für das Kind sorgen können, soll mit allen Anstrengungen die Betreuung innerhalb der weiteren Familie gesichert werden. Wenn das nicht möglich ist, soll die Betreuung innerhalb der Gemeinschaft in einem familienähnlichen Umfeld gewährleistet werden.

In der Schweiz stehen nach Artikel 14 der Bundesverfassung Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung.

Lücken im Schutz vor Zwangssterilisationen, die bis in die 1980er Jahre zu heute als missbräuchlich erscheinenden Eingriffen führten, sind mit dem Bundesgesetz über Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen (Sterilisationsgesetz), das am 1. Juli 2005 in Kraft getreten ist, geschlossen worden. Das Gesetz regelt die Voraussetzungen, unter denen ein medizinischer Eingriff zur Aufhebung der Fortpflanzungsfähigkeit einer Person von nun an zulässig ist. Die Sterilisation dauernd urteilsunfähig

higer Personen ist nur ausnahmsweise und unter strengen Voraussetzungen zulässig; zudem muss die Vormundschaftsbehörde ihre Zustimmung erteilt haben. Die Sterilisation von mündigen, urteilsfähigen Personen darf nur vorgenommen werden, wenn diese über den Ablauf und die Folgen des Eingriffs umfassend aufgeklärt wurden und diesem frei und schriftlich zugestimmt haben.

3.2.24 Bildung (Artikel 24)

Die Behindertenkonvention enthält das Recht auf Bildung für Menschen mit Behinderungen und in Übereinstimmung mit Art. 13 Abs. 1 und 2 lit. a Sozialpakt sowie Art. 28 Abs. 1 lit. a und Art. 29 Abs. 1 lit. a Kinderrechtskonvention insbesondere das Recht auf unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen. Diese Garantien finden sich in Art. 24 Abs. 1 (Anerkennung des Rechts auf Bildung, Verbot der Diskriminierung) und Abs. 2 lit. a BehiK (Verbot des diskriminierenden Ausschlusses vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht und vom Sekundarschulunterricht).

Das Verbot der Diskriminierung beim Genuss des Rechts auf Bildung in Artikel 24 Abs. 1 ist direkt anwendbar. Dabei ist die Definition von „Diskriminierung“, wie sie in Artikel 2 Absatz 3 und 4 der Konvention verankert ist, zu berücksichtigen, dass auch das Verweigern angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellt. Stellt der Staat Bildungsangebote zur Verfügung, muss er den Zugang zu diesen diskriminierungsfrei gestalten und darf niemanden aus diskriminierenden Gründen von der Nutzung ausschließen. Der UNO-Sozialrechtsausschuss vertritt in seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Bildung in Artikel 13 des UNO-Sozialpaktes ebenfalls diese Auffassung. Abs. 1 enthält neben den Grundgarantien (Recht auf Bildung, Verbot der Diskriminierung) und der Chancengleichheit ähnlich wie Art. 13 Abs. 1 des UNO-Sozialpaktes verschiedene Vorgaben, an welchen sich das Bildungssystem ausrichten hat, namentlich die Beachtung von gewissen Grundwerten, das Ziel der Entfaltung der Persönlichkeit und die Ermöglichung der Teilnahme an der Gesellschaft. Das Diskriminierungsverbot ist vom Vorbehalt der progressiven Realisierbarkeit ausgenommen: Stellt der Staat Leistungen zur Verfügung, darf er beim Zugang und beim Genuss niemanden diskriminieren.

Artikel 24 Absatz 2 ist programmatischer Natur. Er konkretisiert, an welchen Grundsätzen sich das Bildungssystem ausrichten hat, damit das Recht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen realisiert und Chancengleichheit erreicht werden kann. Der Gesetzgeber ist nach dem Wortlaut der Konvention verpflichtet, mit angemessenen Massnahmen (Pädagogik, Zugänglichkeit, Kommunikationsmittel, Erleichterungen etc.) sicherzustellen,

- dass Menschen aufgrund ihrer Behinderung nicht vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden (lit. a);
- dass Kinder nicht aufgrund ihrer Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Sekundarschulunterricht ausgeschlossen werden (lit. a).
- dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit Nichtbehinderten in der Gemeinschaft, in der sie leben, Zugang zu einem integrativen, hochwertigen und unentgeltlichen Grundschulunterricht und einer entsprechenden Sekundarschulbildung haben (lit. b);

- dass auf persönliche Bedürfnisse Rücksicht genommen wird (lit. c);
- dass behinderte Menschen die notwendige Unterstützung im Rahmen des allgemeinen Bildungssystems erhalten. Ziel dieser Bemühungen muss es sein, ein inklusives Bildungsangebot zu schaffen, welches die Grundlage für eine maximale/optimale schulische und soziale Entwicklung bietet („consistent with the full goal of inclusion“, lit. d und e).

Aus den Materialien zu den Konventionsentwürfen geht hervor, dass mit lit. b keine Pflicht zum Besuch der Regelschule geschaffen werden soll, wenn dies mit den Bedürfnissen der Kinder nicht vereinbar ist. Die Konvention statuiert ebenso wenig wie Art. 28 Kinderrechtskonvention ein absolutes Recht der Eltern, die Schulform für ihre Kinder auszuwählen; die Wahl der Eltern steht zudem unter dem Vorbehalt des Kindesinteresses (Art. 3 Kinderrechtskonvention).

In der Schweiz garantiert das Recht auf Grundschulunterricht gemäss Artikel 19 BV einen individualrechtlichen Minimalstandard. Wie das Bundesgericht in einem Leitentscheid (BGE 130 I 352) ausführte, muss die Ausbildung unentgeltlich, angemessen und geeignet sein sowie genügen, um die Schülerinnen und Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im Alltag vorzubereiten. Der Anspruch umfasst ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Aus Artikel 19 BV ergibt sich mit Rücksicht auf das staatliche Leistungsvermögen kein über diesen Standard hinausgehender Anspruch auf individuelle Betreuung. In einem Entscheid aus dem Jahre 2007 präzierte das Bundesgericht zum Recht auf Grundschulbildung von Kindern mit Behinderungen, dass Art. 8 Abs. 2 BV die Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen auch im Schulbereich verbiete und das Behindertengleichstellungsgesetz die Kantone verpflichte, entsprechende Massnahmen für behinderte Kinder und Jugendliche vorzusehen. Artikel 62 BV statuiert die korrelierende Pflicht der Betroffenen, den Grundschulunterricht zu besuchen und trägt den Kantonen auf, für einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht zu sorgen. Die kantonale Schulhoheit wird im Bereich der Grundschule durch zahlreiche Bestimmungen der Verfassung, insbesondere durch Artikel 62 Abs. 2 und Artikel 19 BV, inhaltlich konkretisiert: Der Grundschulunterricht muss ausreichend sein und allen Kindern offen stehen, obligatorisch und an den öffentlichen Schulen unentgeltlich sein und staatlicher Leitung oder Aufsicht unterstehen. Zudem ist der Grundschulunterricht so auszugestalten, dass die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern nicht verletzt werden; insbesondere müssen die Kantone das Gebot der religiösen Neutralität der Schulen (Art. 15 BV) und das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) achten.

Auf programmatischer Ebene ist für die Schweiz bereits heute Art. 23 Kinderrechtskonvention relevant, welcher die Staaten unter Berücksichtigung der elterlichen Leistungsmöglichkeiten „soweit als möglich“ dazu anhält, dem behinderten Kind die Ausbildung und die Vorbereitung auf das Berufsleben unentgeltlich zugänglich zu machen. In seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 9 (2006) über die Rechte von behinderten Kindern hat der Kinderrechtsausschuss festgehalten, dass sich die schulische Ausbildung am Prinzip der Inklusion orientieren soll. Die Schweiz hat überdies die bildungsbezogenen Rechte aus Art. 28 der Kinderrechtskonvention sowie Art. 13 des UNO-Sozialpaktes zu beachten. Diese enthalten das Recht auf unentgeltlichen Grundschulunterricht, einen Anspruch auf gleichen (diskriminierungsfreien) Zugang zu vorhandenen schulischen und anderen Bildungseinrichtungen und auf programmatischer Ebene die Verpflichtung, die verschiedenen Formen des weiterführenden Schulwesens (inkl. Hochschulen) allgemein verfügbar und

jedermann zugänglich zu machen. Zu den genannten Garantien wurden keine Vorbehalte erklärt.

In Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und der neuen Bildungsverfassung sind weite Teile des Bildungsbereichs auf kantonaler Ebene stark im Umbau. Dabei wird gerade auch der von der Konvention vorgesehene Ausbau integrativer Strukturen und die Verbesserung der Koordination angestrebt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der obligatorischen Schule. Artikel 20 i.V.m. Artikel 5 Behindertengleichstellungsgesetz sowie die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 erfüllen wichtige Anliegen der Behindertenkonvention, namentlich den Individualisierungsgrundsatz, die Beseitigung von Benachteiligungen und den Vorrang von Integration vor Separatschulung.

Auch im Bereich der nachobligatorischen Schulzeit sowie in der Berufsbildung besteht nach heutiger Rechtslage in der Schweiz die Pflicht zur Ermöglichung des Zugangs zu schulischen Einrichtungen und zur Anpassung an besondere Bedürfnisse (vgl. die Grundsatznormen im BehiG, insbesondere Artikel 5 i.V.m. Artikel 2 Absatz 5). Im Bereich der Berufsbildung enthalten auf Bundesebene das Berufsbildungsgesetz (BBG; SR 412.10) und die dazugehörige Berufsbildungsverordnung (BBV; SR 412.101) Bestimmungen über Massnahmen zur Anpassung an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung.

3.2.25 Gesundheit (Artikel 25)

In Artikel 25 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf den Genuss des erreichbaren Höchstmasses an Gesundheit ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet durch geeignete Massnahmen zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Gesundheitsdiensten, einschliesslich gesundheitlicher Rehabilitation, die die unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen und Männern berücksichtigen, haben.

In Buchstaben a bis f zählt das Übereinkommen beispielhaft zu treffende Massnahmen auf. Die Vertragsstaaten stellen eine unentgeltliche oder erschwingliche Gesundheitsversorgung wie anderen Menschen auch zur Verfügung, einschliesslich sexual- und fortpflanzungsmedizinischer Gesundheitsleistungen und der Gesamtbevölkerung zur Verfügung stehender Programme des öffentlichen Gesundheitswesens. Weiterhin bieten sie Gesundheitsleistungen an, die von Menschen mit Behinderungen speziell wegen ihrer Behinderung benötigt werden, einschliesslich Früherkennung und Frühintervention, sowie Leistungen, durch die, auch bei Kindern und älteren Menschen, weitere Behinderungen möglichst gering gehalten oder vermieden werden sollen. Gesundheitsleistungen sollen so gemeindenah wie möglich angeboten werden, auch in ländlichen Gebieten. Angehörige der Gesundheitsberufe sollen Menschen mit Behinderungen eine Versorgung von gleicher Qualität wie anderen Menschen angedeihen lassen auf der Grundlage der freien und informierten Einwilligung. Die Vertragsstaaten verbieten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in der Krankenversicherung und in der Lebensversicherung. Sie verbieten weiterhin die diskriminierende Vorenthaltung von Gesundheitsversorgung oder -leistungen oder von Nahrungsmitteln und Flüssigkeiten aufgrund von Behinderung.

Diese Regelungen wiederholen und bekräftigen die Regelungen des Artikels 12 Sozialpakt, des Artikels 24 Kinderrechtskonvention und des Artikels 12 Frauenrechtskonvention. Aus Art. 41 Kap. 1 lit. b Bundesverfassung geht hervor, dass Bund und Kantone sich zusätzlich zu individueller Verantwortlichkeit und Privatinitiative verpflichten, dass jedem die notwendige Gesundheitsversorgung zuteil wird. Auf gesetzlicher Ebene sieht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vor, dass die gesamte in der Schweiz wohnhafte Bevölkerung obligatorisch im Rahmen der Krankenversicherung für die im Gesetz definierte Krankenpflege (insbesondere ambulante Behandlung und Spitalpflege) versichert ist.

3.2.26 Habilitation und Rehabilitation (Artikel 26)

Artikel 26 erlegt den Vertragsstaaten die Pflicht auf, umfassende Habilitations- und Rehabilitationsdienste und -programme zu organisieren, zu stärken und zu erweitern, insbesondere auf dem Gebiet der Gesundheit, der Beschäftigung, der Bildung und der Sozialdienste. Menschen mit Behinderungen sollen in die Lage versetzt werden, ein Höchstmass an Unabhängigkeit im Sinne von Selbstbestimmung, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren. Dieses Ziel soll auch durch die Unterstützung durch andere Menschen mit Behinderungen (peer support) gefördert werden. Leistungen und Programme sollen im frühestmöglichen Stadium einsetzen und auf einer multidisziplinären Bewertung der individuellen Bedürfnisse und Stärken beruhen. Weiterhin sollen die Leistungen und Programme die Einbeziehung in und die Teilhabe an der Gesellschaft unterstützen, wohnortnah zur Verfügung stehen und auf Freiwilligkeit beruhen. Die Vertragsstaaten fördern die Entwicklung der Aus- und Fortbildung der Fachkräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Habilitations- und Rehabilitationsdiensten. Ebenso fördern die Vertragsstaaten die Verfügbarkeit, die Kenntnis und die Verwendung unterstützender Geräte und Technologien, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind

Im schweizerischen Recht kann in dieser Beziehung auf die verschiedenen, in letzter Zeit zudem verstärkt auf die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen ausgerichteten Leistungen im Rahmen der Invalidenversicherung verwiesen werden.

3.2.27 Arbeit und Beschäftigung (Artikel 27)

Artikel 27 des Übereinkommens umschreibt den Inhalt des Rechts auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen und verankert Massnahmen, welche zur Durchsetzung dieses Rechts geeignet erscheinen.

Die Vertragsstaaten anerkennen in Artikel 27 das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen. Dieses Recht soll Menschen mit Behinderungen einen diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen, damit ihre wirtschaftliche Existenz gesichert werden kann, sie vor Armut geschützt werden, nicht in wirtschaftliche Abhängigkeit geraten und ihre Persönlichkeitsrechte wahrnehmen können. Dieses Recht schliesst die Möglichkeit ein, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die frei gewählt oder frei angenommen wird. Durch geeignete Schritte ("*appropriate steps*") ein-

schliesslich durch Erlass von Rechtsvorschriften sollen die Vertragsstaaten die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit sichern und fördern. Dieser Regelungsgehalt wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 6 Absatz 1 Sozialpakt, des Artikels 11 Frauenrechtskonvention und des Artikels 23 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Konkretisierend stellt Artikel 27 fest, dass das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen das Recht auf die Möglichkeit der Arbeit in einem offenen, einbeziehenden und zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld einschliesst. Zudem legt Artikel 27 fest, dass die geeigneten Schritte der Vertragsstaaten auch Menschen umfassen sollen, die eine Behinderung während der Beschäftigung erwerben.

Das Übereinkommen enthält einen umfangreichen Katalog von Pflichten der Vertragsstaaten im Bereich des Erwerbslebens, wobei die Vorschriften des Absatzes 1 Buchstaben a bis k in nicht abschliessender Weise ("inter alia") aufzählen, worauf die zu treffenden Massnahmen zielen sollen. Eine Vielzahl dieser Massnahmen greift Regelungen aus anderen zentralen Menschenrechtsverträgen auf und bekräftigt sie für Menschen mit Behinderungen.

Absatz 1 Buchstabe a verpflichtet die Vertragsstaaten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Angelegenheiten von Beschäftigung und Beruf zu verbieten.

Nach Absatz 1 Buchstabe b soll das Recht von Menschen mit Behinderungen auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, einschliesslich gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit sowie sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, gleichberechtigt mit anderen gefördert werden. Dies wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 7 Buchstabe a und b Sozialpakt und des Artikel 23 Ziff. 1 und 2 der Allgemeinen Erklärungen der Menschenrechte. Ergänzend nimmt Absatz 1 Buchstabe b den Aspekt der Chancengleichheit sowie den Schutz vor Belästigungen und Abhilfe bei Missständen auf.

Nach Absatz 1 Buchstabe c sollen Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen ihre Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte ausüben können. Damit nimmt Artikel 27 die Regelungen des Artikels 8 Sozialpakt und des Artikels 23 Ziffer 4 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf.

Nach Absatz 1 Buchstabe d soll der Zugang zu allgemeinen fachlichen und beruflichen Beratungsprogrammen, Stellenvermittlung sowie Berufsbildung und Weiterbildung gefördert werden. Grundlage dieser Vorschrift ist Artikel 6 Absatz 2 Sozialpakt.

Nach Absatz 1 Buchstabe e sollen Beschäftigungsmöglichkeiten, beruflicher Aufstieg, Unterstützung beim Erhalt eines Arbeitsplatzes und beim Wiedereinstieg gefördert werden.

Die Möglichkeiten für eine selbständige Beschäftigung sollen nach Absatz 1 Buchstabe f gefördert werden.

Absatz 1 Buchstabe g sieht die Möglichkeit vor, dass Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Sektor beschäftigt werden.

Mit Blick auf private Arbeitgeber sollen gemäss Absatz 1 Buchstabe h geeignete Strategien und Massnahmen, einschliesslich positiver Massnahmen gefördert werden.

Nach Absatz 1 Buchstabe i soll sichergestellt werden, dass am Arbeitsplatz angemessene Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen getroffen werden.

Das Sammeln von Arbeitserfahrung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt soll nach Absatz 1 Buchstabe j gefördert werden.

Nach Absatz 1 Buchstabe k sollen Programme für die berufliche Rehabilitation, den Erhalt des Arbeitsplatzes und den beruflichen Wiedereinstieg von Menschen mit Behinderungen gefördert werden.

Absatz 2 verlangt, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass Menschen mit Behinderungen nicht in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten und sie gleichberechtigt mit anderen vor Zwangs- und Pflichtarbeit geschützt werden. Diese Vorschrift wiederholt und bekräftigt die Regelungen der Artikel 8 Zivilpakt, Artikel 6 Sozialpakt und Artikel 4 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Ebenfalls relevant ist in diesem Zusammenhang das Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit¹⁸ der Internationalen Arbeitsorganisation, das die Schweiz ratifiziert hat. Während Sklaverei oder Leibeigenschaft absolut verboten werden soll, verlangt Artikel 27 Absatz 2 des Übereinkommens bei Zwangs- oder Pflichtarbeit den gleichen Schutz wie für andere. Unter Annahme einer besonderen Verletzlichkeit von Menschen mit geistigen Behinderungen kann und soll Artikel 27 Absatz 2 die Vertragsstaaten auf die Problematik der Ausnützung und Zwangsarbeit sensibilisieren.

Das Recht auf Arbeit ist wie erwähnt in verschiedenen von der Schweiz ratifizierten internationalen Übereinkommen verankert. Im schweizerischen Recht nehmen die Artikel 8 Absatz 2 und 4 BV teilweise die Anforderungen des Übereinkommens auf.

Auf Bundesebene nehmen zudem eine Reihe gesetzlicher Bestimmungen die Anliegen und Verpflichtungen der Konvention im Bereich des Erwerbslebens auf. Das Behindertengleichstellungsgesetz z.B. sieht für den Bund Massnahmen vor, die den „angemessenen Vorkehrungen“ des Übereinkommens entsprechen. Dieses Gesetz wie auch das Invalidenversicherungsgesetz geben dem Bund zudem die Möglichkeit, Projekte und Pilotversuche zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen.

Im *Sozialversicherungsrecht* finden sich unterschiedliche Massnahmen, die den Vorgaben der Konvention entsprechen, so die Frühintervention mit Erhaltung des Arbeitsplatzes und Wiedereinstieg, Eingliederungsmassnahmen, Integrationsmassnahmen, Beratung, Vermittlung und Starthilfen. Von diesen Massnahmen profitieren können allerdings nach schweizerischem Recht nur Personen, deren Invalidität oder auch nur Arbeitsunfähigkeit behördlich festgestellt worden ist. Das *Arbeitslosenversicherungsgesetz* sieht eine Vorleistungspflicht für die Überbrückung der Abklärungszeit vor (vgl. Art. 15 AVIV [SR 837.02] i.V.m. Art. 70 ATSG [SR 830.1]).

Die Bestimmungen des *Fachhochschulgesetzes* und des *Berufsbildungsgesetzes* dienen der Förderung der beruflichen Integration und Beschäftigungsmöglichkeiten, wie sie die *Konvention* verlangt.

Das *Arbeitsgesetz* und die *Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz* gewährleistet die in Artikel 27 BehiK vorgesehenen Anforderungen an sichere und gesunde *Arbeitsbedingungen*. Nicht spezifisch vorgesehen sind Bestimmungen über die „angemessenen Vorkehrungen“ am Arbeitsplatz, mit welchen die Arbeitgeber den spezifischen Bedürfnissen und Risiken von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen

¹⁸ SR 0.822.713.9

sollen; eine vergleichbare Wirkung entfalten in diesem Bereich jedoch die Beiträge der Invalidenversicherung zur Förderung der beruflichen Integration. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich eine Präzisierung dieser „angemessenen Vorkehrungen“ erübrigt, da die zu treffenden Massnahmen für alle Arbeitnehmer auf die konkrete Person zu beziehen sind.

Das Arbeitsvertragsrecht sieht keinen expliziten Schutz vor Diskriminierungen aufgrund einer Behinderung vor. Als eine der zwingenden Bestimmungen im Arbeitsrecht gilt die Pflicht des Arbeitgebers, die Persönlichkeit der Arbeitnehmer zu schützen (Art. 328 Abs. 1 OR). Die Arbeitgeber sind verpflichtet, präventiv und aktuell die Persönlichkeit jedes Arbeitnehmers und jeder Arbeitnehmerin zu schützen und im Rahmen des Arbeitsverhältnisses entsprechende Eingriffe von Vorgesetzten, Mitarbeitern oder Dritten (Kunden, Lieferanten) abzuwehren. Zu den Persönlichkeitsgütern gehören insbesondere Leben und Gesundheit, körperliche und geistige Integrität, persönliche und berufliche Ehre, Stellung und Ansehen im Betrieb, Geheimsphäre, die Freiheit der persönlichen Meinungsäusserung und die Freiheit der gewerkschaftlichen Organisation. Der Arbeitgeber hat die Pflicht, Verhaltensweisen, welche gegenüber Menschen mit Behinderungen als verletzend, abwertend und ausgrenzend wirken, entgegenzutreten und zu unterbinden.

Das Arbeitsvertragsrecht schützt Arbeitnehmer mit Behinderungen somit bereits unter der geltenden Rechtsordnung gegenüber ihren privaten Arbeitgebern punktuell vor Diskriminierung. Allerdings genügen diese Bestimmungen den präzisen Vorgaben in Artikel 27 BehiK nicht in allen Punkten. Insbesondere schützt das Arbeitsvertragsrecht nicht vor Diskriminierung bei der Anstellung, d.h. beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass mit der gegenwärtigen Regelung ein ausreichender Schutz vor Diskriminierung gewährleistet wird. Sollte aus der Konvention im Bereich des Arbeitsvertragsrechts ein expliziter Schutz vor Diskriminierung, insbesondere beim Zugang zum Arbeitsmarkt, abgeleitet werden, wäre die Situation unter Berücksichtigung weiterer Diskriminierungstatbestände zu beurteilen.

3.2.28 Angemessener Lebensstandard und sozialer Schutz (Artikel 28)

In Absatz 1 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und ihre Familien sowie die stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet zur Verwirklichung dieses Rechts geeignete Schritte zu unternehmen. Diese Regelungen wiederholen und bekräftigen die Regelungen des Artikels 11 Absatz 1 Sozialpakt und des Artikel 25 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

In Absatz 2 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf sozialen Schutz. Grundlage dieser Vorschrift ist Artikel 9 Sozialpakt und Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Absatz 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Massnahmen zum Schutz und zur Förderung des Rechts auf sozialen Schutz zu unternehmen. Dafür zählt Absatz 2 Buchstabe a bis e beispielhaft Massnahmen auf, die in erster Linie darauf zielen, den diskriminierungsfreien Zugang zu Leistungen und Programmen zu sichern. So soll nach Absatz 2 Buchstabe a der Zugang zur Versorgung mit sauberen Wasser und der Zugang zu geeigneten und erschwinglichen Dienstleistungen und anderen Hilfen im Zusammenhang mit einer Behinderung gewährleistet sein. Nach Absatz 2 Buchstabe b soll

der Zugang zu Programmen des sozialen Schutzes und der Armutsbekämpfung für Menschen mit Behinderungen, insbesondere Frauen und Mädchen sowie ältere Menschen, gesichert sein. In Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien soll nach Absatz 2 Buchstabe c der Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen, einschliesslich Schulung, Beratung, finanzieller Unterstützung und Kurzzeitbetreuung gewährleistet sein. Nach Absatz 2 Buchstabe d soll der Zugang zu Programmen des sozialen Wohnungsbaus für Menschen mit Behinderungen gesichert sein. Der Zugang zu Leistungen und Programmen der Altersversorgung soll nach Absatz 2 Buchstabe e gewährleistet sein.

Artikel 12 Bundesverfassung garantiert jedem, der in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, einen Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind. Einen entscheidenden Beitrag zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards erbringen vor allem die Leistungen im Rahmen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Dreisäulensystem), dem Schutz vor Folgen einer Krankheit und eines Unfalls, dem Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft, der Arbeitslosenversicherung und der Familienzulagen erbracht. Diese Versicherungen leisten Schutz, indem sie Leistungen wie Renten, Erwerbsersatz und Familienzulagen ausrichten oder indem sie Kosten bei Krankheit und Unfall tragen. Gerade für einkommensschwache Haushalte leisten die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die obligatorische Krankenversicherung, bei der einkommensschwachen Versicherten durch Subventionen der öffentlichen Hand Prämienreduktionen gewährt werden, eine wichtige Rolle.

3.2.29 Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 29)

Nach Artikel 29 garantieren die Vertragsstaaten Menschen mit Behinderungen die politischen Rechte und die Möglichkeit, diese gleichberechtigt mit anderen beanspruchen zu können. Die Vertragsstaaten sind danach verpflichtet sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können. Diese Regelung bezieht sich auf Artikel 25 Zivilpakt und Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Konkretisierend legt Artikel 29 bezüglich des aktiven Wahlrechts fest, dass Wahlverfahren, -einrichtungen und -materialien geeignet, zugänglich und leicht zu verstehen sowie zu handhaben sein müssen. Bei der Stimmabgabe sollen die Vertragsstaaten erlauben, dass sich Menschen mit Behinderungen im Bedarfsfall auf ihren Wunsch bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer eigenen Wahl unterstützen lassen. Das passive Wahlrecht soll gegebenenfalls durch die Erleichterung der Nutzung unterstützender und neuer Technologien für die Wahrnehmung eines Amtes geschützt sein. Die Vertragsstaaten sollen sich nach Buchstabe b aktiv für ein Umfeld einsetzen, in dem Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten mitwirken können und sie sollen die Mitwirkung von Menschen mit Behinderungen an öffentlichen Angelegenheiten begünstigen. Zu der Mitwirkung zählt Buchstabe b die Beteiligung in Nichtregierungsorganisationen und in Parteien sowie die Bildung von und den Beitritt zu Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Neben Artikel 136 BV, der festhält, dass die politischen Rechte in Bundessachen allen Schweizerinnen und Schweizern zustehen, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben und die nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind, gewährleisten verschiede-

ne Bestimmungen, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte tatsächlich wahrnehmen können. So sieht etwa Artikel 5 des Bundesgesetzes über politische Rechte vor, dass schreib-unfähige Stimmberechtigte den Stimm- oder Wahlzettel durch einen Stimmberechtigten ihrer Wahl nach ihren Anweisungen ausfüllen lassen können. Weitere Erleichterungen ergeben sich durch die briefliche Stimmabgabe und insbesondere durch das Projekt "vote électronique", der Stimmabgabe via Internet, die insbesondere für Bürgerinnen und Bürger mit Sehbehinderungen Erleichterungen verspricht. Schon heute wird zudem in den Kantonen in unterschiedlicher Weise die Abgabe von Stimm- und Wahlunterlagen in verschiedenen Formaten praktiziert. Der Einbezug von Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen in den politischen Prozess ist im schweizerischen System gewährleistet.

3.2.30 Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Artikel 30)

Artikel 30 widmet sich der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an Kultur, Erholung und Freizeit. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten zur Ergreifung von Massnahmen, um Fernsehprogramme, Filme, Theatervorstellungen und andere kulturelle Aktivitäten für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen und in einigen Bereichen angepasste Formate anzubieten. Mit *accessible formats* sind Übertragungen und Darstellungen gemeint, die auch für Menschen mit Behinderungen (insbesondere Sinnesbehinderungen) wahrnehmbar sind. Ob diese Angebote flächendeckend und für Menschen mit den unterschiedlichsten Arten von Behinderungen zugänglich gemacht werden müssen, geht aus dem Wortlaut der Konvention nicht klar hervor.

In Absatz 1 anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt mit anderen am kulturellen Leben teilzuhaben. Diese Regelung wiederholt und bekräftigt die Regelungen des Artikels 15 Sozialpakt und des Artikels 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Zur Verwirklichung dieses Rechts sind die Vertragsstaaten zu geeigneten Massnahmen verpflichtet. Diese Massnahmen sollen den Zugang zu kulturellen Materialien in zugänglichen Formaten, den Zugang zu Fernsehprogrammen, Filmen, Theatervorstellungen und anderen kulturellen Aktivitäten in zugänglichen Formaten sowie den Zugang zu Orten kultureller Darbietung oder Dienstleistungen sicherstellen.

Nach Absatz 2 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Massnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, ihr kreatives, künstlerisches und intellektuelles Potenzial zu entfalten und zu nutzen.

Nach Artikel 30 Absatz 3 unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um sicherzustellen, dass Gesetze zum Schutz von Rechten des geistigen Eigentums keine ungerechtfertigte oder diskriminierende Barriere für den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu kulturellen Materialien darstellen.

Nach Absatz 4 haben Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Anspruch auf Anerkennung und Unterstützung ihrer spezifischen kulturellen und sprachlichen Einheit, einschliesslich der Gebärdensprache und der Gehörlosenkultur.

Absatz 5 verpflichtet die Vertragsstaaten zu geeigneten Massnahmen, um die Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitä-

ten gleichberechtigt mit anderen zu ermöglichen. Die geeigneten Massnahmen zielen auf die Förderung in verschiedenen Bereichen. Zu diesen Bereichen zählen die Teilnahme am Breitensport, die Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen, behinderungsspezifische Sport- und Erholungsaktivitäten auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit anderen zu organisieren, die Sicherstellung des Zugang zu Sport-, Erholungs- und Tourismusstätten sowie des Zugang zu Dienstleistungen der Organisatoren von Erholungs-, Tourismus-, Freizeit- und Sportaktivitäten sowie die Sicherstellung, dass Kinder gleichberechtigt mit anderen Kindern an Spiel-, Erholungs-, Freizeit- und Sportaktivitäten teilnehmen.

Auf Bundesebene hat die Zugänglichkeit der Angebote in Radio und Fernsehen für Sinnesbehinderte im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erfahren. Zudem sieht das Behindertengleichstellungsgesetz den Zugang zu für die Öffentlichkeit bestimmten Gebäuden und Anlagen vor, worunter auch Stätten des kulturellen Lebens, fallen. Eine Verpflichtung, die Zugänglichkeit der Formate im Bereich des kulturellen Angebots zu fördern, ergibt sich ebenfalls aus den Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes zu den für die Öffentlichkeit bestimmten Dienstleistungen des Gemeinwesens.

3.2.31 Statistik und Datensammlung (Artikel 31)

Nach Artikel 31 verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Sammlung geeigneter Informationen, einschliesslich statistischer Angaben und Forschungsdaten. Die Datensammlung soll es ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung des Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen. Zweck der Erhebung und Verwendung soll die Beurteilung der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen und die Ermittlung der Hindernisse für die Ausübung der Rechte durch Menschen mit Behinderungen sein. Dabei muss die Sammlung und Aufbewahrung der Daten mit den gesetzlichen Schutzvorschriften, den international anerkannten Normen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den ethischen Grundsätzen für die Sammlung und Nutzung statistischer Daten in Einklang stehen. Die Statistiken sollen verbreitet und Menschen mit Behinderungen zugänglich gemacht werden.

Die rechtlichen Grundlagen einer Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen finden sich explizit in Artikel 3 Absatz 2 lit. d des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; SR 431.01). Demnach dient die Bundesstatistik der „Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung (...) von Behinderten und Nichtbehinderten“. Das Bundesamt für Statistik hat in Erfüllung dieses Auftrags, für den keine zusätzlichen Mittel gesprochen wurden, auf der Grundlage der Daten, die gegenwärtig in den verschiedenen Bereichen der öffentlichen Statistik verfügbar sind, ein statistisches Basisangebot zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entwickeln. Dieses soll die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz beschreiben und den Vergleich mit den Lebensbedingungen von nicht behinderten Menschen ermöglichen. Bis Dezember 2008 ist ein erstes statistisches Angebot realisiert worden. Mittelfristig wird die Entwicklung eines erweiterten Indikatorsystems angestrebt, das eine Sozialberichterstattung («Social Reporting») über die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen und deren Entwicklung ermöglicht. Die Entwicklung dieser zweiten Etappe soll schrittweise erfolgen. Dabei müssen die nicht abgedeckten Bedürfnisse, die Verbesserung

gen im Bereich der Datengrundlagen und die Entwicklungen auf internationaler Ebene berücksichtigt werden.

3.2.32 Internationale Zusammenarbeit (Artikel 32)

Mit Artikel 32 anerkennen die Vertragsstaaten die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und ihrer Förderung zur Unterstützung einzelstaatlicher Anstrengungen zur Umsetzung des Übereinkommens. Die Vertragsstaaten treffen dafür geeignete und wirksame Massnahmen, sowohl zwischenstaatlich als auch, soweit angebracht, in Partnerschaft mit internationalen und regionalen Organisationen und der Zivilgesellschaft. Letzteres gilt insbesondere für Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Beispielhaft zählen Absatz 1 Buchstaben a bis d geeignete Massnahmen auf. Nach Absatz 1 Buchstabe a soll sichergestellt werden, dass die internationale Zusammenarbeit, darunter Entwicklungsprogramme, Menschen mit Behinderungen einbezieht und für sie zugänglich ist. Der Aufbau von Kapazitäten soll nach Absatz 1 Buchstabe b erleichtert und unterstützt werden. Dies kann etwa durch den Austausch und die Weitergabe von Informationen, Erfahrungen, Ausbildungsprogrammen und vorbildlichen Praktiken erfolgen. Die Forschungszusammenarbeit und der Zugang zu wissenschaftlichen und technischen Kenntnissen soll nach Absatz 1 Buchstabe c erleichtert werden. Soweit angebracht soll nach Absatz 1 Buchstabe d technische und wirtschaftliche Hilfe geleistet werden. Unter anderem soll dafür der Zugang zu zugänglichen und unterstützenden Technologien und ihr Austausch bzw. ihre Weitergabe erleichtert werden. Ausdrücklich legt Absatz 2 fest, dass die Anerkennung der Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und ihre Förderung durch die Vertragsstaaten nicht die Pflicht jedes Vertragsstaates berührt, seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zu erfüllen. Damit kann ein Vertragsstaat seine Pflicht zur Umsetzung des Übereinkommens nicht an die Vorbedingung einer internationalen Zusammenarbeit binden.

Rund 80% der Menschen mit Behinderung leben in Entwicklungsländern. Sie sind in höherem Ausmass von Armut, Arbeitslosigkeit oder fehlendem Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung betroffen als nicht behinderte Menschen. Die einzelstaatliche Umsetzung des Übereinkommens stellt mithin auch einen wichtigen Beitrag zur Armutsreduzierung dar und somit zur Erreichung der international vereinbarten Millennium-Entwicklungsziele und der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen.

3.2.33 Innerstaatliche Durchführung und Überwachung (Artikel 33)

Artikel 33 stellt verfahrensmässige Anforderungen an die Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene auf. Nach Absatz 1 bestimmen die Vertragsstaaten eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen im Sinne von Focal Points für die Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Durchführung des Übereinkommens. Diese Anlaufstellen sollen als Ansprechpartner und Kontaktstellen dienen. Weiterhin prüfen die Vertragsstaaten nach Absatz 1 die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus, der die Durchführung der entsprechenden Massnahmen in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen erleichtern soll. Dieses Erfordernis unterstützt in verfahrensmässiger Hinsicht das Prinzip des

Disability Mainstreaming, d. h. die Berücksichtigung der Behinderungsthematik in allen relevanten Politikfeldern.

Absatz 2 bestimmt, dass die Vertragsstaaten auf einzelstaatlicher Ebene eine Struktur unterhalten, stärken, bestimmen oder schaffen, die einen oder mehrere unabhängige Mechanismen einschliesst. Dabei sollen die Vertragsstaaten die Grundsätze betreffend die Rechtsstellung und die Arbeitsweise der einzelstaatlichen Institutionen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte berücksichtigen. Absatz 2 bezieht sich damit auf die Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen betreffend den Status von innerstaatlichen Einrichtungen zum Schutz und zur Förderung von Menschenrechten vom 20. Dezember 1993 (Res. 48/134). Die Pariser Prinzipien enthalten den internationalen Standard für nationale Institutionen für Menschenrechte, z. B. hinsichtlich der Gründung, des Mandats, der Aufgaben, dem Grundsatz der Unabhängigkeit.

Das Übereinkommen bestimmt in Absatz 3, dass die Zivilgesellschaft, insbesondere Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen, in den Überwachungsprozess einbezogen werden und in vollem Umfang daran teilnehmen.

Auf Bundesebene nimmt das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen Funktionen eines „Focal Point“ (Kompetenzstellen/Fachstellen) wahr. Auf kantonaler Ebene bestehen kaum solche „Focal Points“, die für die innerstaatliche Durchführung der Konvention wünschenswert, jedoch nicht erforderlich sind. Der Einbezug der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess kann im selben Rahmen wie bei der innerstaatlichen Durchführung anderer Konventionen gewährleistet werden.

3.2.34 Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 34)

Artikel 34 regelt die Einsetzung des Ausschusses für Menschen mit Behinderungen und die Wahl seiner Mitglieder. Der Ausschuss hat seinen Sitz in Genf.

Der Ausschuss wurde nach Inkrafttreten des Übereinkommens mit der zwanzigsten Ratifikation eingerichtet und umfasst zunächst zwölf Sachverständige. Nach sechzig weiteren Ratifikationen werden sechs weitere Sachverständige hinzukommen. Die Sachverständigen werden in einer geheimen Listenwahl auf der Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten gewählt. Sie werden für vier Jahre mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl gewählt. Die erste Wahl wird spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten des Übereinkommens stattfinden.

Die Vertragsstaaten können aus dem Kreis ihrer Staatsangehörigen Kandidatinnen oder Kandidaten für die Wahl benennen. Die Ausschussmitglieder sind in persönlicher Eigenschaft tätig, müssen Persönlichkeiten von hohem sittlichen Ansehen sein sowie anerkannte Sachkenntnis und Erfahrung auf dem vom Übereinkommen erfassten Gebiet haben. Bei der Benennung von Kandidaten oder Kandidatinnen sollen die Vertragsstaaten die Organisationen behinderter Menschen aktiv mit einbeziehen.

Der Ausschuss hat in Genf erstmals vom 23. bis 27. Februar 2009 getagt. Zum Abschluss seiner ersten Session verabschiedete der Ausschuss seine erste Deklaration, in welcher er festhielt, dass er allen Menschen mit Behinderungen dieselbe Priorität geben will, allerdings mit einem Fokus auf diejenigen, welche besonders verletzlich sind. Erwähnt werden etwa Frauen, Kinder, ältere Menschen, Behinderte

in ländlichen Gebieten oder in Kriegsgebieten, Personen mit mehrfachen Behinderungen, Behinderte, welche einer indigenen Bevölkerungsgruppen zugehörig sind, Migranten und Asylsuchende. Besonders dringend erachtet der Ausschuss demnach, die sofortige Überleitung vom medizinischen Verständnis der Behinderung (welches den behinderten Menschen als unzureichend auffasst) zum Menschenrechts- und sozialen Verständnis (welches die Gesellschaft als unzureichend auffasst, welche es den Behinderten nicht ermöglicht in den Genuss ihrer Rechte zu kommen). Insgesamt konzentrierte sich der Ausschuss während seiner 1. Session insbesondere auf prozedurale Angelegenheiten: Er wählte ein Büro, fällte erste organisatorische Entscheide für die künftige Arbeit und traf sich mit Vertretern anderer relevanten UNO-Gremien, spezialisierten Akteuren und NGOs.

3.2.35 Berichte der Vertragsstaaten (Artikel 35)

Artikel 35 verpflichtet die Vertragsstaaten, dem Ausschuss einen umfassenden Bericht vorzulegen. Dieses Staatenberichtsverfahren folgt weitgehend dem Modell der anderen UNO-Menschenrechtskonventionen, welche die Schweiz bereits heute zur Berichterstattung verpflichten, und die Pflichten sind im wesentlichen die Gleichen wie bei diesen anderen Konventionen. Konkret muss die Schweiz insbesondere

- einen umfassenden ersten Bericht vorbereiten, welcher in Hinblick auf jeden Artikel ausführt, (a) welches die faktische Situation ist (inkl. detaillierten statistischen Angaben), (b) welche Massnahmen gesetzgeberischer und administrativer Art bereits getroffen wurden, (c) welche Probleme weiterhin bestehen; und (d) welche Massnahmen die Behörden planen, um diese Probleme anzugehen. Der Bericht muss in einem offenen und transparenten Verfahren unter Einbezug der Behinderten und ihrer Organisationen innert zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens dem Ausschuss eingereicht werden;
- die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses in der Schweiz publik machen und prüfen, ob und in welchem Umfang die Empfehlungen umgesetzt werden, und (falls der Ausschuss hier dem Modell anderer Ausschüsse folgt) den Ausschuss darüber im Nachgang zur Berichtsprüfung informieren (sog. follow-up Verfahren).

Im Bereich der Pflicht zur Berichterstattung würde die Schweiz mit gleichartigen Verpflichtungen konfrontiert, welche sie bereits im Rahmen der anderen UNO-Konventionen übernommen hat. Die daraus entstehenden Synergien gehen relativ weit im Bereich der Rechte behinderter Kinder, sind sonst aber eher begrenzt.

3.2.36 Prüfung der Berichte (Artikel 36)

Artikel 36 enthält das Verfahren zur Prüfung der Staatenberichte. Er ist dem Verfahren zur Prüfung von Staatenberichten zu anderen UNO-Menschenrechtsübereinkommen nachempfunden. Nach Absatz 1 kann der Ausschuss Vorschläge und Empfehlungen nach Prüfung der Berichte gegenüber dem Vertragsstaat abgeben. Der Ausschuss kann den Vertragsstaat auch um weitere Angaben ersuchen. Absatz 2 enthält Vorschriften für den Fall, dass ein Vertragsstaat in erheblichem Rückstand mit der Vorlage des Berichts ist. Der Ausschuss ist in

diesem Fall berechtigt, dem Vertragsstaat offiziell mitzuteilen, dass die Umsetzung des Übereinkommens auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden zuverlässigen Informationen geprüft wird, es sei denn, der Bericht wird innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der offiziellen Mitteilung vorgelegt. Die Berichte sind nach Absatz 3 allen Vertragsstaaten zur Verfügung zu stellen. Nach Absatz 4 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ihren Bericht im eigenen Land bekannt zu machen und den Zugang zu den Vorschlägen und Empfehlungen des Ausschuss zu dem Bericht zu erleichtern. Falls Vertragsstaaten in ihrem Bericht um fachliche Beratung und Unterstützung ersuchen oder der Ausschuss einen Hinweis auf ein solches Anliegen erkennt, kann er den Bericht nach Absatz 4 an die Sonderorganisationen, die Fonds und Programme der Vereinten Nationen und an andere zuständige Stellen übermitteln, damit dieses Anliegen aufgegriffen werden kann.

3.2.37 Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten und dem Ausschuss (Artikel 37)

Artikel 37 verpflichtet die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit dem Ausschuss und zur Unterstützung seiner Mitglieder bei der Erfüllung ihres Mandats. Der Ausschuss wird im Gegenzug zur Prüfung der Möglichkeiten zur Stärkung der jeweiligen einzelstaatlichen Fähigkeiten zur Durchführung des Übereinkommens, einschliesslich der internationalen Zusammenarbeit, verpflichtet.

3.2.38 Beziehungen des Ausschusses zu anderen Organen (Artikel 38)

Artikel 38 regelt das Verhältnis des Ausschusses zu anderen Sonderorganisationen und Organen der Vereinten Nationen und umgekehrt. Sonderorganisationen oder Organe der UNO haben das Recht, bei der Erörterung der Durchführung von Bestimmungen durch den Ausschuss, die in ihren Aufgabenbereich fallen, vertreten zu sein. Der Ausschuss kann Sonderorganisationen oder Organe der Vereinten Nationen um Stellungnahmen und um die Vorlage von Berichten auf den Gebieten ersuchen, die in ihren Tätigkeitsbereich fallen und die Durchführung des Übereinkommens betreffen. Der Ausschuss konsultiert, sofern angebracht, die anderen Vertragsausschüsse der anderen Menschenrechtsverträge mit dem Ziel der Kohärenz der Berichterstattung und der Vermeidung von Doppelungen bzw. Überschneidungen.

3.2.39 Bericht des Ausschusses (Artikel 39)

Artikel 39 bestimmt, dass der Ausschuss der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat alle zwei Jahre über seine Tätigkeit berichtet. Er kann dabei Vorschläge und Empfehlungen auf der Grundlage der Prüfung der eingegangenen Berichte und Auskünfte abgeben. Etwaige Stellungnahmen der Vertragsstaaten werden ebenfalls in den Bericht des Ausschusses aufgenommen.

3.2.40 Konferenz der Vertragsstaaten (Artikel 40)

Die Vertragsstaaten treten in der Konferenz der Vertragsstaaten zusammen, um Angelegenheiten bei der Durchführung des Übereinkommens zu behandeln. Nach Absatz 2 beruft der Generalsekretär die Konferenz ein. Die erste Konferenz wurde am 3. November 2008 - sechs Monate nach Inkrafttreten des Übereinkommens mit der zwanzigsten Ratifikation am 3. Mai 2008 - einberufen; die folgenden Konferenzen werden alle zwei Jahre oder auf Beschluss der Konferenz der Vertragsstaaten einberufen werden.

3.2.41 Depositar (Artikel 41)

Artikel 41 bestimmt den Generalsekretär zum Depositar des Übereinkommens.

3.2.42 Unterzeichnung (Artikel 42)

Gemäss Artikel 42 ist es allen Staaten und Organisationen der regionalen Integration ab dem 30. März 2007 möglich, das Übereinkommen am Sitz der Vereinten Nationen in New York zu unterzeichnen.

3.2.43 Zustimmung, gebunden zu sein (Artikel 43)

Artikel 43 bestimmt, dass das Übereinkommen erst nach einer Ratifikation durch den jeweiligen Unterzeichnerstaat oder der förmlichen Bestätigung durch Organisationen der regionalen Integration verbindlich wird. Staaten oder Organisationen, bei denen eine Ratifikation rechtlich nicht notwendig ist, können dem Abkommen beitreten.

3.2.44 Organisationen der regionalen Integration (Artikel 44)

Artikel 44 Absatz 1 definiert den Begriff der Organisationen der regionalen Integration. Dieser Ausdruck bezeichnet eine von souveränen Staaten einer bestimmten Region gebildete Organisation, der ihre Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten für von diesem Übereinkommen erfasste Angelegenheiten übertragen haben¹⁹.

Artikel 44 regelt einzelne Modalitäten in Bezug auf Organisationen der regionalen Integration. So bestimmt er, dass Organisationen der regionalen Integration in ihren Urkunden des Beitritts oder der förmlichen Bestätigung den Umfang ihrer Zuständigkeiten in Bezug auf das Übereinkommen erklären. Erhebliche Änderungen im Umfang dieser Zuständigkeiten teilen sie dem Depositar des Übereinkommens mit. Absatz 2 bestimmt, dass Bezugnahmen des Übereinkommens auf Vertragsstaaten auf Organisationen der regionalen Integration im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Anwendung finden. Nach Artikel 45 Absatz 1 tritt das Übereinkommen am dreissigsten Tag nach der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft. Mit Blick auf diese Regelung bestimmt Absatz 3, dass der Beitritt oder die förmliche

¹⁹ Der Artikel ist auf die Europäische Union zugeschnitten. Sie kann nicht Vertragsstaat werden, da ihr die Staatsqualität fehlt.

Bestätigung durch die Organisation der regionalen Integration vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens nicht mit gezählt wird. Ebenso zählen Annahmeerkunden der Organisation für regionale Integration bezüglich des Inkrafttretens von Änderungen des Übereinkommens nach Artikel 47 Absätze 2 und 3 nicht mit. Organisationen der regionalen Integration können in Angelegenheiten, die ihre Zuständigkeit betreffen, ihr Stimmrecht auf der Vertragsstaatenkonferenz ausüben. Ihr Stimmrecht üben sie mit der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten aus, die Vertragspartei des Übereinkommens sind. Um ein gleichzeitiges Ausüben des Stimmrechts auszuschließen, bestimmt Absatz 4, dass die Organisationen ihr Stimmrecht nicht ausüben, wenn ein Mitgliedstaat sein Stimmrecht ausübt, und umgekehrt.

3.2.45 Inkrafttreten (Artikel 45)

Artikel 45 bestimmt, dass das Übereinkommen am dreissigsten Tag nach der Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft tritt. Das Übereinkommen ist am 3. Mai 2008 in Kraft getreten. Zu diesem Zeitpunkt ist es auch für die Vertragsstaaten innerstaatlich verbindlich geworden, die es vor seinem Inkrafttreten ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Für Vertragsstaaten, die das Übereinkommen nach seinem Inkrafttreten ratifizieren oder ihm beitreten, wird es innerstaatlich am dreissigsten Tag nach der Hinterlegung der Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunde verbindlich.

3.2.46 Vorbehalte (Artikel 46)

Absatz 1 erklärt, dass Vorbehalte, die mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind, nicht zulässig sind. Vorbehalte, die Vertragsstaaten eingelegt haben, können jederzeit von ihnen nach Absatz 2 zurückgenommen werden.

3.2.47 Änderungen (Artikel 47)

Artikel 47 beschreibt das Verfahren zu Änderungen des Übereinkommens. Nach Absatz 1 ist jeder Vertragsstaat berechtigt, eine Änderung vorzuschlagen. Der Vorschlag muss beim Generalsekretär der Vereinten Nationen eingereicht werden. Der Änderungsvorschlag wird allen Vertragsstaaten übermittelt, die wiederum offiziell mitteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Entscheidung befürworten. Für die Einberufung müssen sich mindestens ein Drittel der Vertragsstaaten innerhalb von vier Monaten aussprechen. Änderungsvorschläge, für die sich auf der Konferenz der Vertragsstaaten zwei Drittel der anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten aussprechen, werden der UNO-Generalversammlung zur Genehmigung und danach allen Vertragsstaaten zu Annahme vorgelegt.

Eine von der Generalversammlung genehmigte Änderung tritt nach Absatz 2 am dreissigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem zwei Drittel der Vertragsstaaten ihre Annahmeerkunde hinterlegt haben. Die zwei Drittel beziehen sich dabei auf die Anzahl der Staaten zum Zeitpunkt des Beschlusses auf der Konferenz der Vertragsstaaten. Nimmt ein Vertragsstaat eine Änderung nach ihrem Inkrafttreten an, wird sie für ihn am dreissigsten Tag nach der Hinterlegung seiner Annahmeerkunde

verbindlich. Änderungen des Übereinkommens werden nur für die Vertragsstaaten verbindlich, die sie angenommen haben.

Artikel 47 Absatz 3 bestimmt, dass Änderungen, die ausschliesslich die Artikel 34 (Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen), 38 (Beziehungen des Ausschusses zu anderen Organen), 39 (Bericht des Ausschusses) und 40 (Konferenz der Vertragsstaaten) betreffen, für alle Vertragsstaaten am dreissigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft treten, zu dem zwei Drittel der Vertragsstaaten ihre Annahmeerkunde hinterlegt haben. Die zwei Drittel beziehen sich dabei auf die Anzahl der Staaten zum Zeitpunkt des Beschlusses auf der Konferenz der Vertragsstaaten. Das Inkrafttreten für alle Vertragsstaaten muss die Konferenz der Vertragsstaaten im Konsens beschliessen.

3.2.48 Kündigungen (Artikel 48)

Nach Artikel 48 kann ein Vertragsstaat das Übereinkommen durch schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

3.2.49 Zugängliches Format (Artikel 49)

Nach Artikel 49 wird der Wortlaut des Übereinkommens in zugänglichen Formaten zur Verfügung gestellt.

3.2.50 Verbindliche Wortlaute (Artikel 50)

Nach Artikel 50 sind der arabische, chinesische, der englische, der französische, der russische und der spanische Wortlaut des Übereinkommens gleichermassen verbindlich.

4 Das Übereinkommen und die schweizerische Rechtsordnung

4.1 Art der völkerrechtlichen Verpflichtungen

Mit der Ratifizierung der UNO-Menschenrechtsübereinkommen, zu denen auch die BehiK zählt, verpflichten sich die Vertragsstaaten zur innerstaatlichen Verwirklichung der darin garantierten Menschenrechtsgarantien. Dabei sehen die Übereinkommen verschiedene Verpflichtungswirkungen vor: Eine der Hauptfragen, die dabei regelmässig zu klären ist und sich auch im Falle des vorliegenden Übereinkommens stellt, ergibt sich aus dem überwiegend *programmatischen Charakter* des Übereinkommens: Wie bereits zuvor sub Ziff. 3.2.4. festgehalten wurde, zeichnet sich das Übereinkommen, abgesehen von einer geringen Anzahl unmittelbar anwendbarer Bestimmungen, durch seinen überwiegend *programmatischen Charakter* aus, um den Staaten einen Beitritt möglichst leicht zu machen und den Vertragsparteien einen grossen Spielraum zu lassen.

Zur genaueren Analyse des Charakters der vertraglichen Verpflichtungen des Übereinkommens und insbesondere zur Klärung der Frage, ob diese Verpflichtungen unmittelbar oder in progressiver Weise umzusetzen sind, ist der vorstehend bereits kommentierte Artikel 4 des Übereinkommens, der eine ausführliche allgemeine Verpflichtungsklausel darstellt, nachfolgend nochmals vertieft zu betrachten.

4.2 Die Verpflichtungen des Übereinkommens

Der Artikel 4 des Übereinkommens definiert im sog. „Chapeau“ in Absatz 1 in allgemeiner Weise die aus den materiellen Garantien des Übereinkommens fließenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Diese Verpflichtungen werden in den Buchstaben a - i teilweise in detaillierter Form konkretisiert²⁰.

Der Wortlaut dieser Bestimmungen reflektiert dabei zumindest mittelbar die in der heutigen Doktrin und Praxis mehrheitlich anerkannte Verpflichtungstrias der Menschenrechte²¹. Dabei lassen sich folgende drei Verpflichtungsarten unterscheiden:

1. *Unterlassungspflichten*: Alle Garantien können auf einer ersten Stufe wirksam durch staatliches Unterlassen geschützt werden. In dieser Hinsicht besteht eine Pflicht zur Achtung der Menschenrechte („*duty to respect*“). Auf Seiten der Berechtigten steht dieser Pflicht ein Abwehranspruch gegen den Staat gegenüber. Unterlassungspflichten aus Menschenrechten entstehen automatisch, d.h. ohne weitere Voraussetzungen, und können in diesem Sinn als negative Pflichten bezeichnet werden.

2. *Schutzpflichten*: Auf einer zweiten Stufe werden die Staaten aus Menschenrechten positiv verpflichtet, menschenrechtlich geschützte Rechtsgüter vor Gefahren, namentlich durch Übergriffe Dritter, aber etwa auch durch Gefahren, die von der Natur oder von Menschen erstellten Anlagen ausgehen, zu schützen, wobei es in der Praxis vor allem darum geht, die entsprechenden Garantien auch im Verhältnis zwischen Privaten durchzusetzen („*duty to protect*“). Hier besitzen die Berechtigten einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat, d.h. im Zentrum stehen die menschenrechtlichen Pflichten des Staates, nicht jene von Dritten. Schutzpflichten entstehen nur, soweit der Staat von der Beeinträchtigung weiss oder bei genügender Sorgfalt wissen könne und faktisch und rechtlich die Möglichkeit hat, sie zu verhindern.

3. *Gewährleistungspflichten*: Auf einer dritten Stufe haben Staaten die Menschenrechte zu gewährleisten, d.h. sicherzustellen, dass sie für die Berechtigten in möglichst umfassender Weise zur Realität werden. Dies bedarf unter Umständen umfassender gesetzgeberischer oder administrativer Massnahmen, um die rechtlichen, institutionellen und verfahrensmässigen Voraussetzungen für die volle Realisierung des Rechts sicherstellen zu können („*duty to ensure*“).

Artikel 4 Absatz 1 BehiK reflektiert diese drei Verpflichtungsschichten zwar nur unvollständig, indem er, fokussierend auf Gewährleistung und Förderung, festhält: *„Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung auf Grund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.“* Dennoch

²⁰ Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen sub Ziff. 3.2.4.

²¹ Vgl. dazu mit weiteren Hinweisen Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Aufl., Basel 2008, S. 110 ff.

ergibt bereits eine Auslegung des weiteren Wortlautes von Artikel 4, dass die Konvention alle drei Verpflichtungsarten beinhaltet: So illustriert etwa Artikel 4 Absatz 1 Bst. d, dass grundsätzlich alle Garantien des Übereinkommens auch ein *Unterlassen* verlangen können, indem festgehalten wird, Staaten seien zur Verwirklichung der Garantien des Übereinkommens verpflichtet, „*Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln*“.²² Im Weiteren verankert das Übereinkommen an zahlreichen Stellen explizite *Schutzverpflichtungen*. In diesem Sinn hält etwa Bst. e von Artikel 4 Absatz 1 die Vertragsstaaten zur Ergreifung aller geeigneter „*Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung auf Grund von Behinderungen durch Personen, Organisationen oder private Unternehmungen*“ an und verankern Garantien wie die Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Art. 16) offensichtliche staatliche Schutzpflichten.

Für die weitere Klärung des Verständnisses der Verpflichtungen des Übereinkommens ist somit im Sinne eines Zwischenergebnisses entscheidend festzuhalten, dass - noch völlig unabhängig von der Frage nach der Rechtsnatur des Übereinkommens - das Übereinkommen Unterlassungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen beinhaltet²³.

4.2.1 Die spezifischen Verpflichtungsvorgaben von Artikel 4

Wie bereits sub Ziff. 3.2.4. ausgeführt wurde, verankert Artikel 4 Absatz 1 im Sinne einer allgemeinen Verpflichtungsklausel eine Reihe teils allgemeiner, teils spezifischer Verpflichtungen der Vertragsparteien. Dabei handelt es sich bei den in den Buchstaben f bis i verankerten Grundsätzen im Unterschied zu den Buchstaben a bis d nicht um Verpflichtungsvorgaben, die grundsätzlich auf alle materiellen Garantien des Übereinkommens anwendbar sind, sondern verankern vielmehr spezifische Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die jedoch keine Individualrechte begründen und nicht als selbständige Garantien verankert werden konnten. Dies im Bereich der Förderung der Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen, Geräte und neue Einrichtungen (Bst. f) oder Technologien (Bst. g), die den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen dienen (Bst. h), und der Ausbildung von Expertinnen und Experten im Bereich des Umgangs mit Menschen mit Behinderungen (Bst. i).

Zur Klärung der Frage, ob nun die aus den materiellen Garantien des Übereinkommens fließenden Verpflichtungen unmittelbar oder progressiv umzusetzen sind, muss infolge der Vorgabe von Artikel 4 Absatz 2 zwischen *bürgerlichen und politischen Menschenrechten* sowie *sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten* unterschieden werden. Das Übereinkommen schafft - wie seine Entstehungsgeschichte belegt - bewusst unterschiedliche Verpflichtungsarten für diese beiden

²² Zudem zeigt ein Blick auf gewisse materielle Garantien des Abkommens, wie etwa das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung (Art. 15) oder das Recht auf Achtung der Privatsphäre (Art. 22) in erster Linie ein staatliches Unterlassen verlangen.

²³ So auch UN/OHCHR/Inter-Parliamentary Union (eds.), *From Exclusion to Equality, Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, S. 20 f.

Menschenrechtskategorien²⁴. Dies zwingt dazu, alle materiellen Garantien dieses Abkommens einer der beiden Menschenrechtskategorien zuzuordnen, was zwar für die meisten Garantien des Übereinkommens problemlos möglich ist, teilweise aber Schwierigkeiten bereiten kann²⁵.

4.2.2 Die aus den bürgerlichen und politischen Rechten fließenden Verpflichtungen im Besonderen

Zunächst könnte eine rein grammatikalische Auslegung von Artikel 4 Absatz 2 des Übereinkommens, wonach hinsichtlich der *wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* die volle Verwirklichung unter Einsatz der dafür erforderlichen Massnahmen „nach und nach“, d.h. progressiv zu erreichen ist, den Umkehrschluss nahe legen, dass bürgerliche und politische Rechte konsequenterweise integral, also etwa auch im Bereich etwaiger vorhandener *Gewährleistungsaspekte*, sofort bzw. unmittelbar umzusetzen seien²⁶. Die erheblichen praktischen Konsequenzen einer derartigen Schlussfolgerung, z.B. im Bereich des in seiner Breite sehr vage umrissenen Rechts auf Zugänglichkeit (Art. 9 BehiK), mahnen allerdings zur Vorsicht und sorgfältigen Differenzierung der konkreten Verpflichtungsgehalte auch der bürgerlichen und politischen Rechte.

²⁴ Aus der Verhandlungsgeschichte des Übereinkommens geht hervor, dass erkannt wurde, dass zahlreiche Staaten bei einer Verpflichtung zur *unmittelbaren* Umsetzung bestimmter Rechte der Konvention mit grossen Problemen konfrontiert würden. Aus diesen Gründen erschien im Ad-Hoc Komitee unbestritten, dass der Grundsatz der *progressiven* Implementation zumindest der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte explizit im Konventionstext aufgenommen werden sollte, dies umso mehr als die vorbereitende Arbeitsgruppe davon ausging, dass das Konzept der progressiven Realisierung einzig bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten Anwendung fände (vgl. Report of the Working Group, Annex I, Art. 4, para. 19: „*The issue of progressive realization of economic, social and cultural rights was raised by several delegations during the Working Group's discussion. The Working Group noted that, consistent with existing international human rights law, the concept would apply to some of the rights in the Convention (the economic, social and cultural rights), but not to others (the civil and political rights)*“ und Ad Hoc Committee, Third Session, UN Doc. A/AC265/2004/5, Annex II, Compilation of proposed revisions and amendments made by the members of the Ad Hoc Committee to the draft text presented by the Working Group as a basis for negotiations by Member States and Observers in the Ad Hoc Committee, para. 8.

²⁵ So erscheint etwa unklar, ob das in Artikel 9 („Zugänglichkeit“) verankerte Recht eine spezifische, den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen angepasste Ausprägung der Bewegungsfreiheit darstellt und damit als klassisches bürgerliches Recht einzustufen ist oder ob es sich infolge seines Verpflichtungsschwerpunkts im Leistungsbereich um ein soziales Menschenrecht handelt (insbesondere etwa die sehr konkreten Verpflichtungen in Art. 9 Abs. 2 Bst. d und e). Ähnliche Unklarheiten bestehen etwa bezüglich des in Artikel 11 verankerten Rechts auf Schutz in Gefahrensituationen und während humanitärer Notlagen sowie des Rechts auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19), das Recht auf persönliche Mobilität (Art. 20) und beim Zugang zu Informationen als Aspekt der Meinungsfreiheit (Art. 21).

²⁶ Vgl. etwa das Handbuch der UN/OHCHR/Inter-Parliamentary Union (eds.), *From Exclusion to Equality, Realizing the rights of persons with disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol*, S. 19 f. „[C]ivil and political rights are not subject to progressive realization. In other words, States must protect and promote these rights immediately“. Dieses geht freilich von einer im Falle der BehiK wenig sachgerechten statischen Interpretation der bürgerlichen und politischen Menschenrechte einerseits und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte andererseits aus.

Gerade in diesem Kontext ist daher legitimerweise auf die im Völkerrecht subsidiär zur Anwendung gelangende historische Auslegung abzustützen²⁷. Dabei zeigt bereits ein Blick in die Materialien, dass die Arbeitsgruppe, welche den Entwurf des Übereinkommens ausarbeitete, bewusst beschlossen hat, den Grundsatz der progressiven Realisierung einzig mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu verknüpfen²⁸. Für die spezifischen Verpflichtungen der aus *bürgerlichen und politischen Rechten* fließenden Garantien bedeutet diese Beschränkung logischerweise, dass die Verfasser des Übereinkommens nicht beabsichtigten, den Vertragsstaaten eine Verpflichtung zur unmittelbaren Umsetzung auch der Gewährleistungspflichten der bürgerlichen und politischen Rechte aufzubürden. Trotz des Wortlauts von Artikel 4 Absatz 2 sind auch bei bürgerlichen und politischen Rechten einzig die Unterlassungs- und Schutzpflichten unmittelbar verpflichtend, während bei den - auch bei dieser Kategorie von Menschenrechten vorkommenden - *Gewährleistungspflichten* zwischen justiziablen und programmatischen Aspekten zu differenzieren ist.

Eng verknüpft, jedoch nicht völlig deckungsgleich mit der Frage nach dem unmittelbaren oder progressiven Verpflichtungsgehalt, präsentiert sich also die Frage, ob eine spezifische Menschenrechtsgarantie (und ihre Teilgehalte) dem begünstigten Individuum eigentliche Rechte zuspricht oder ob damit einzig der Vertragsstaat verpflichtet wird, ohne dass gleichzeitig dem (mittelbar angesprochenen) Individuum spiegelbildlich ein Recht eingeräumt wird. Dabei richtet sich die Unterteilung in *direkt anspruchsbegründende und programmatische Gehalte* grundsätzlich nach dem Verpflichtungscharakter: Progressiv zu erfüllende Teilgehalte der Menschenrechte begründen keine subjektiven Rechte des Individuums, sondern sprechen den Gesetzgeber und allenfalls die Exekutive an²⁹.

Aus dem Fehlen eines innerstaatlichen Beschwerderechts in der Konvention, wie es etwa in Artikel 2 Absatz 3 Bst. c des Zivilpakts enthalten ist, kann allerdings nicht geschlossen werden, die Konvention räume Menschen mit Behinderungen generell keine subjektiven Rechtspositionen ein. Um den Abschluss des definitiven Entwurfs des Übereinkommens nicht zu gefährden, war zwar auf die Aufnahme einer solchen Verpflichtung zur Bereitstellung von innerstaatlichen Beschwerdemöglichkeiten

²⁷ Umso mehr als die Kodifikationsarbeiten des Übereinkommens erst wenige Jahre zurückliegen.

²⁸ Siehe dazu vorstehende Fussnote 24.

²⁹ Obwohl Gesetzgebungsaufträge häufig sehr *vage* formuliert sind, indem sie etwa die Ergreifung gesetzgeberischer Massnahmen zur vollen Verwirklichung eines Menschenrechts verlangen (siehe etwa Art. 4 Abs. 1 Bst. a BehiK) und sich damit evidentermassen als von progressiver Natur erweisen, können sie aber auch sehr *präzise* formuliert sein und von den Vertragsstaaten ein konkret beschriebenes Aktivwerden verlangen. Derartig präzise gefasste Gesetzgebungsaufträge der BehiK betreffen etwa die Verpflichtung, bestehende Gesetze und Verordnungen aufzuheben, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b) oder die Verpflichtung zur Schaffung von Rechtsvorschriften, wonach „Fälle von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch gegenüber Menschen mit Behinderungen erkannt, untersucht und gegebenenfalls strafrechtlich verfolgt werden.“ (Art. 16 Abs. 5) Trotz ihrer unmittelbaren Verpflichtungskraft richten sich aber Gesetzgebungsaufträge stets an den Gesetzgeber und verschaffen daher keine individuellen Rechtspositionen auf gesetzgeberisches Aktivwerden.

verzichtet worden³⁰; dafür wurde jedoch gleichzeitig mit dem Übereinkommen ein Fakultativprotokoll (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*) verabschiedet, welches ein internationales Beschwerdeverfahren schafft, das als Beschwerde Voraussetzung die Erschöpfung der - implizit vorausgesetzten - innerstaatlichen Rechtsmittel verlangt (Artikel 2 Bst. d OP ICRPD). Dieses Fakultativprotokoll ist neben dem Übereinkommen ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag³¹.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Mit Ausnahme der *Gesetzgebungsaufträge* sind diejenigen Gehalte der bürgerlichen und politischen Rechte des Übereinkommens, welche unmittelbar zu erfüllende Verpflichtungen begründen, auch direkt anspruchsbegründender Natur.

4.2.3 Die aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten fließenden Verpflichtungen im Besonderen

Nach Artikel 4 Absatz 2 des Übereinkommens begründen die aus den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten fließenden Garantien *progressiv* zu erfüllende Verpflichtungen, es sei denn, sie seien „nach dem Völkerrecht sofort anwendbar“.

Die komplexe Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung belegt, dass das Verbot der Diskriminierung beim *Zugang* zu staatlichen Leistungen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte unmittelbar verpflichtet³². Stellt der Staat Leistungen zur Verfügung, so darf er beim Zugang zu diesen Leistungen Menschen mit Behinderungen gestützt auf diese Tatsache nicht diskriminieren³³. Darüber hinaus kann der Verweis auf die Vorgaben des Völkerrechts angesichts der Tatsache, dass

³⁰ Report of the Working Group, Annex I, Art. 4, para. 18. Anlässlich der 4. Session des Ad-hoc-Ausschusses erwies sich diese Frage noch als weitgehend ungelöst. Siehe etwa Ad Hoc Committee, Fourth Session (UN Doc. A/59/360), Annex IV, Report of the Coordinator, para. 8: „There was also a substantive discussion on the possibility of including a provision on remedies either in draft article 4 or draft article 9. While there was some support expressed for this, further discussion is required before the issue can be referred to the Facilitator’s group“. In zeitlich späteren Materialien finden sich keine Hinweise mehr auf eine derartige Inkorporationspflicht.

³¹ Der Bundesrat beabsichtigt, vorerst dieses Instrument nicht zu ratifizieren.

³² In der Zusammenfassung der Verhandlung der vierten Session des Ad hoc Committee wurde festgehalten, es herrsche grundsätzlich Einigkeit, dass der Grundsatz der progressiven Realisation wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nicht für diejenigen Bereiche gelte, die sich unmittelbar umsetzen liessen (Forth Session of the Ad Hoc Committee [UN Doc. A/59/360], Annex IV, Report of the Coordinator, para. 7: „There was general agreement on the following points for draft article 4: (...) Draft article 4 should include the concept of progressive realization of economic, social and cultural rights, balanced by the need to implement immediately those obligations that are capable of immediate implementation. Non-discrimination is not subject to the doctrine of progressive realization“. Während späterer Verhandlungsrunden versuchten allerdings noch verschiedene Staaten - jedoch erfolglos -, das Diskriminierungsverbot als einzige Ausnahme vom Grundsatz der progressiven Implementierung aufzunehmen (u.a. die Afrikanische Gruppe, Kenia und eingeschränkt auch die EU) oder gar von einer Ausnahme vom Grundsatz der progressiven Implementierung ganz abzusehen (z.B. Kanada). Ihre Haltung gibt aber zusätzlich Beleg dafür, dass der Grundsatz der unmittelbaren Umsetzung klarerweise das Diskriminierungsverbot umfasst, sich aber nicht auf dieses Menschenrecht beschränkt.

³³ Vgl. etwa die Bestimmungen von Art. 19 Bst. b; Art. 20 Bst. b; Art. 23 Bst. b; Art. 24 Abs. 2 Bst. a und b sowie Abs. 5; Art. 25; Art. 27 Abs. 1 Bst. d; Art. 28 Abs. 2 Bst. a-e; Art. 30 Abs. 1 und 3 sowie Abs. 5 Bst. c-e.

keine expliziten vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Vorschriften zu diesem Fragenkomplex bestehen, nur dahingehend ausgelegt werden, dass zur Beantwortung der Frage nach der direkten Anwendbarkeit die Praxis der mit der Konkretisierung menschenrechtlicher Konventionsgarantien beauftragten Organe beizuziehen ist. Von besonderem Gewicht präsentiert sich dabei die diesbezügliche Praxis des Überwachungsorgans des Pakts I, des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR).

Es stellt sich ferner die Frage, welche Teilgehalte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte basierend auf dem Verweis auf die Vorgaben des Völkerrechts darüber hinaus unmittelbar umzusetzen sind? Kaum bestritten ist, dass solche unmittelbar zu erfüllenden Teilgehalte aus *Unterlassungs-* und *Schutzpflichten* fliessen: Es wäre etwa nicht einsehbar, weshalb eine Verpflichtung, welche keine positive staatliche Leistung impliziert, nur nach und nach umgesetzt werden soll. In diesem Sinn ist etwa das auch aus dem Recht auf Gesundheit (Artikel 25 BehiK) fließende *Verbot* der Vornahmen medizinischer Eingriffe ohne Einwilligung von Menschen mit Behinderungen zweifellos unmittelbar umzusetzen.

Obwohl *Schutzpflichten* regelmässige staatliche Leistungen implizieren, ist ebenso kaum umstritten, dass staatliche Massnahmen zum Schutz menschenrechtlich geschützter Positionen gegenüber Dritte oder natürliche oder technische Gefahrenquellen unmittelbar umzusetzen sind. Schutzpflichten gelten nie absolut, und ihnen ist eine gewisse Verpflichtungsflexibilität inhärent, verletzt doch ein Staat seine Schutzpflichten nur, wenn er trotz bestehendem Wissen seiner Organe um eine konkrete Gefährdung und zusätzlich bei bestehender faktischer und rechtlicher Möglichkeit, gegen diese Gefährdung vorzugehen, passiv bleibt³⁴.

Weniger eindeutig präsentiert sich jedoch die Frage nach der unmittelbaren Verpflichtungswirkungen eigentlicher *Leistungspflichten*. Jedoch ist schon allein aufgrund der den Staaten in sehr unterschiedlichem Ausmass zur Verfügung stehenden Ressourcen naheliegend, dass diese Verpflichtungsdimension grundsätzlich *progressiv*, d.h. nur nach Massgabe der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel, umzusetzen ist. Immerhin wurden im Rahmen der Praxis der internationalen Kontrollorgane, insbesondere des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auch in diesem Bereich einzelne Teilgehalte der Leistungspflichten herausgearbeitet, welche vermutungsweise einzelne unmittelbare, d.h. sofort geltende Verpflichtungen begründen³⁵. Zu diesen Leistungspflichten zählen folgende Bereiche der Sozialrechte:

- *Minimalansprüche* die den „harten Kern“ im Sinne von Minimalansprüchen des Individuums darstellen, ohne deren Gewährleistung das betroffe-

³⁴ In diesem Sinn ist etwa ein Staat bei entsprechendem Wissen und bestehender Handlungsmöglichkeiten unmittelbar verpflichtet, dafür besorgt zu sein, dass Menschen mit Behinderungen auch in privaten Gesundheitsinstitutionen nicht diskriminiert werden (vgl. Art. 25).

³⁵ Siehe dazu etwa Allgemeine Bemerkung Nr. 19, paras. 59-61 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder den Bericht der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte der UNO an den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zum Thema des Konzepts der progressiven Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte vom 25. Juni 2007, UN Doc. E/2007/82, insb. S. 6 ff.

ne Recht ausgehöhlt und seines Sinnes beraubt würde³⁶. Illustriert wird dies im Rahmen der BehiK nicht nur durch die Aufnahme der zentralen Subsistenzrechte und die Rechte auf Gesundheit und Bildung, sondern auch spezifisch mit der Regelung von Artikel 11 BehiK, welche die Staaten auffordert, in Notsituationen in einem umfassenden Sinn spezifische Massnahmen zum Schutz und zur Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.

- *Leistungsansprüche in Situationen umfassender staatlicher Kontrolle* über eine Person. Hier besteht ein Anspruch auf sozialrechtlich gebotene Leistungen, welche über das Minimum des harten Kerns hinausgehen³⁷. Diese Schlussfolgerungen müssen in vollem Umfang auch für Menschen mit Behinderungen gelten, die etwa infolge einer staatlichen Entscheidung in einer Institution für Menschen mit Behinderungen leben oder die unter Vormundschaft stehen³⁸.
- *Rückschritte von einem einmal erreichten Realisierungsstand*: Der Abbau eines einmal erreichten Verwirklichungsstandes erscheint unter dem Aspekt der progressiven Implementierungspflicht zwar problematisch (vgl. Art. 2 Abs. 1 UNO-Pakt I), ist jedoch nicht absolut verboten. Die Staaten müssen aber gemäss der Praxis entweder anderweitig für eine Kompensation der Nachteile sorgen oder nachweisen, dass trotz des Einsatzes aller verfügbaren Mittel ein Rückschritt unvermeidbar war³⁹. Abbauschritte

³⁶ Vgl. grundlegend Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), para. 10. Mittlerweile gehört die Identifikation dieses „minimal core contents“ zum festen Bestandteil aller Allgemeinen Bemerkungen, die sich mit einer materiellen Garantie des Pakts I befassen (Recht auf soziale Sicherheit, Allgemeine Bemerkung Nr. 19 para. 59; Recht auf Bildung, Allgemeine Bemerkung Nr. 13, para. 57).. Der Ausschuss für Sozialrechte und mittlerweile zahlreiche weitere internationale Organe gehen somit davon aus, dass eine Nichterfüllung dieser Bereiche eine nur schwer zu widerlegende Vermutung einer Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates darstellt (Vgl. etwa Bericht des Hochkommissariats für Menschenrechte zum Konzept der progressiven Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte vom 25. Februar 2007, UN Doc. E/2007/82, paras. 20 ff. m.w.H.). Für Industriestaaten dürfte dieser Nachweis kaum je möglich sein. Zumindest in solchen Staaten sind Ansprüche auf Überlebenssicherung in Notlagen deshalb unmittelbar zu erfüllende Minimalansprüche.

³⁷ So haben, wie die Praxis zahlreicher menschenrechtlicher Überwachungsorgane belegt, z.B. Häftlinge, Patienten in psychiatrischer Zwangsbehandlung oder Soldaten einen unmittelbar geltenden Anspruch auf genügende Nahrung, Unterbringung, Bekleidung und medizinische Versorgung. Das Ausmass staatlicher Leistungspflichten in derartigen Situationen bemisst sich dabei gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität nach dem Grad der Unmöglichkeit einer Person, selbständig für ihren Unterhalt und die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu sorgen. Vgl. EGMR, Taïs v. France, 39922/03 (2006), Ziff. 93 ff., EGMR, Anguelova v. Bulgaria, Reports 2002-IV, Ziff. 123 ff.; UNO-Menschenrechtsausschuss, Lantsova v. Russia, 763/1997 (1992), Ziff. 9.2; IAGMR, Ximenes-Lopes v. Brazil, C/149, Ziff. 121 ff.

³⁸ Vgl. etwa auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juli 2008 zur Frage der behindertengerechten Ausgestaltung von Prüfungsbedingungen (Abteilung II, B-7914/2007). Es hat die Schweizerische Maturitätskommission wegen Verletzung der Menschenwürde eines behinderten Prüfungskandidaten gerügt, weil dieser während seiner Prüfung nicht die Möglichkeit hatte auf eine Toilette zu gehen.

³⁹ Vgl. Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), para. 9, Allgemeine Bemerkung Nr. 13 (1999), Ziff. 45, und Allgemeine Bemerkung Nr. 15 (2002), para. 19.

dürfen nie diskriminierend erfolgen (vgl. Art. 2 Abs. 2 UNO-Pakt I). Diese Überlegungen gelten auch für das Übereinkommen.

Abschliessend bleibt damit zu klären, welchen Verpflichtungen Staaten im Bereich der progressiv zu erfüllenden Menschenrechtsgehalte unterliegen: Artikel 4 Absatz 2 des Übereinkommens, der sich diesbezüglich an der allgemeinen Verpflichtungsklausel von Artikel 2 UNO-Pakt I orientiert, hält die Vertragsstaaten konkret an, „unter Ausschöpfung [ihrer] verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit Massnahmen zu treffen, um nach und nach die volle Verwirklichung der“ Rechte von Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Obwohl den Vertragsstaaten damit ein weiter Ermessensspielraum hinsichtlich der Wahl und des Umfangs der eingesetzten Mittel zur Erreichung des Ziels der vollen Erfüllung der Garantien der Behindertenkonvention zukommt, stehen die Umsetzungsmodalitäten doch nicht im freien Belieben der Staaten. Vielmehr setzt Artikel 4 Absatz 2 BehiK den Vertragsstaaten in dieser Hinsicht folgende verbindlichen Leitplanken. Danach haben Vertragsstaaten:

- unmittelbar nach der Ratifizierung der Konvention
- unter Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten, d.h. unter prioritärem Einsatz ihrer vorhandenen Ressourcen,
- und unter Benutzung aller geeigneten Mittel, inklusive der Inanspruchnahme internationaler Unterstützung
- auf die volle Verwirklichung der Paktgarantien

hinzuarbeiten.

Der Vollständigkeit halber bleibt schliesslich festzuhalten, dass - wie bereits im Falle der bürgerlichen und politischen Rechte ausgeführt - die *unmittelbar* verpflichtenden Gehalte der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Übereinkommens individuelle Ansprüche der begünstigten Individuen begründen; es sei denn eine, auch präzise abgefasste, Verpflichtung richte sich einzig an den *Gesetzgeber* oder es könne nachgewiesen werden, dass eine Vertragsbestimmung mit unmittelbarer Geltung den Individuen bewusst keine Rechte einräumen will⁴⁰.

4.2.4 Zur Justiziabilität der Verpflichtungen des Übereinkommens nach schweizerischem Verfassungsrecht

Entschliesst sich die Schweiz zu einem Beitritt zum Abkommen, so würde dieses gemäss dem Grundsatz des Monismus wie alles übrige Völkerrecht automatisch Bestandteil des schweizerischen Landesrechts. Zu klären wäre sodann die Frage, ob die Verpflichtungen der Konvention direkt anwendbar bzw. self-executing sind und sich *Einzelpersonen* wegen einer Verletzung des Übereinkommens direkt an die Verwaltungs- bzw. Gerichtsbehörden wenden könnten? Über diese primär im Umfeld sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte strittige Fragestellung entscheidet nicht das Völkerrecht, sondern grundsätzlich das Verfassungsrecht der Vertragsstaaten.

⁴⁰ Letzterer Fall dürfte jedoch kaum nachweisbar sein; siehe dazu auch vorstehende Ausführungen sub Ziff. 4.2.2.

Immerhin hat diesbezüglich der Ausschuss für wirtschaftliche und soziale Rechte in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 9 aus dem Jahr 1998 einige Grundsätze festgehalten, welche auch für die Frage der direkten Anwendbarkeit von Garantien der BehiK von Bedeutung sind⁴¹. Der Sozialausschuss betrachtet danach die direkt anspruchsbegründenden Gehalte der Rechte des UNO-Pakts I als justiziabel. Diese Überlegungen entsprechen weitgehend der konstanten bundesgerichtlichen Praxis zur Einschätzung der Justiziabilität einer völkerrechtlichen Norm. Gemäss dieser Rechtsprechung kann sich eine Privatperson auf eine Bestimmung des Völkerrechts berufen, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind⁴²:

1. Die Bestimmung betrifft die Rechtsstellung Privater,
2. sie ist justiziabel und
3. sie richtet sich an die rechtsanwendenden Behörden.

Nicht an rechtsanwendende Behörden im Sinne des drittgenannten Kriteriums richten sich namentlich *Gesetzgebungsaufträge*; dies selbst wenn sie dem Staat keinen oder nur einen geringen Ermessensspielraum bieten und unmittelbar verpflichtend sind. Auch Personen mit einer Behinderung können daher kein subjektives Recht auf gesetzgeberisches Aktivwerden, etwa zur Beseitigung oder Revision von Gesetzen, „die eine Diskriminierung von Menschen mit einer Behinderung darstellen“ (Art. 4 Abs. 1 Bst. b BehiK) geltend machen.

Nicht justiziabel im Sinne der zweiten Voraussetzung sind ferner Gehalte von Menschenrechten, die zuwenig präzise abgefasst sind, um von einer gerichtlichen Behörde auf eine Rechtssache angewendet werden zu können oder die auf der Rechtsfolgeseite einen zu grossen Ermessensspielraum offenlassen und sich daher indirekt an den Gesetzgeber richten. Dadurch werden zweifellos die programmatisch umzusetzenden Gehalte der Menschenrechte von einer direkten Anwendbarkeit ausgeschlossen. Umgekehrt dürften aber direkt anspruchsbegründende Schichten der Menschenrechte, ungeachtet der Frage ihrer Zugehörigkeit zu bürgerlichen und politischen oder wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechten, diese Voraussetzung erfüllen.

Da die BehiK Rechte des Individuums begründet⁴³ und damit das erste genannte Kriterium integral erfüllt, kann - je nach konkreter Situation im praktischen Einzelfall - Folgendes festgehalten werden:

⁴¹ „10. In Bezug auf die bürgerlichen und politischen Rechte wird im Allgemeinen als gegeben angenommen, dass gerichtliche Rechtsbehelfe bei Verletzungen unverzichtbar sind. Bedauerlicherweise wird in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu oft das Gegenteil angenommen. Diese Diskrepanz ist weder durch die Natur der Rechte noch durch die einschlägigen Vorschriften des Pakts selbst gerechtfertigt. Der Ausschuss hat bereits verdeutlicht, dass viele der Vorschriften des Pakts eine direkte Umsetzung ermöglichen. (...) Obgleich der allgemeine Ansatz eines jeden Rechtssystems in Betracht gezogen werden muss, gibt es in dem Pakt kein Recht, das in der überwiegenden Mehrheit der Systeme nicht so aufgefasst werden könnte, als dass es zumindest einige justiziable Elemente beinhaltet. (...) Eine starre Klassifizierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die sie bereits per Definition ausserhalb der Zuständigkeit von Gerichten stellt, wäre daher willkürlich und würde mit dem Grundsatz der Unteilbarkeit und Interdependenz der beiden Gruppen der Menschenrechte unvereinbar sein. (...)“.

⁴² Vgl. z.B. BGE 124 III 91 E. 3a und 118 Ia 116 f. E. 2b.

⁴³ Siehe dazu die vorstehenden Ausführungen sub Ziff. 4.2.2. in fine.

- Ohne weiteres direkt anwendbar erscheinen alle aus den Garantien der BehiK fließenden *Unterlassungs-* und, soweit sie kein gesetzgeberisches Aktivwerden erfordern, *Schutzpflichten*.
- Ebenfalls justiziabel erscheinen im Bereich der *Leistungsgehalte* die Verpflichtung zur *Erfüllung des harten Kerns* aller wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte sowie die Ansprüche auf adäquate Verwirklichung dieser Rechte gegenüber Personen in staatlichem Gewahrsam.
- Fraglich wäre dagegen die Möglichkeit einer gerichtlichen Beurteilung einer Verletzung des *Verbots retrogressiver Massnahmen* sowie die Justiziabilität des Anspruchs auf *volle Verwirklichung der Subsistenzrechte* von Personen, welche ihre Grundbedürfnisse aus objektiven Gründen nicht oder nicht im vollen Umfang erfüllen können. Hier lassen sich kaum abstrakte Aussagen machen und dürfte die internationale Praxis - im Gegensatz zu einem Teil der Lehre - die Justiziabilität tendenziell eher verneinen.

Zur Praxis in der Schweiz: Das Bundesgericht anerkennt regelmässig die Justiziabilität bürgerlicher und politischer Menschenrechte, d.h. etwa der materiellen Garantien des UNO-Pakts II oder der EMRK. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass nach einer Ratifikation der BehiK die Justiziabilität bürgerlicher und politischer Rechte bei Erfülltsein der oben erwähnten Kriterien anerkannt werden wird. Im Unterschied dazu bejaht das Bundesgericht die Möglichkeit einer direkten Berufung durch Einzelne auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte und damit deren subjektiv-rechtlichen Gehalt jedoch nur mit grösster Zurückhaltung, wobei es zur Begründung jeweils auf die Botschaft des Bundesrats zum UNO-Pakt I verweist⁴⁴. Das Bundesgericht macht regelmässig geltend, die Garantien von Pakt I richteten sich abgesehen von wenigen Ausnahmen nicht an Einzelpersonen, sondern infolge ihrer rein *programmatischen* Natur primär an den Gesetzgeber. Folglich würden die Paktgarantien, die folgerichtig oft nicht als Rechte, sondern als Leitlinien bezeichnet werden, gleich wie die Sozialrechte der KRK in der Schweiz keine subjektiven, einklagbaren Rechte begründen. Diese Schlussfolgerung gilt gemäss bundesgerichtlicher Praxis selbst für das akzessorische Diskriminierungsverbot von Artikel 2 Absatz 2 UNO-Pakt I⁴⁵.

Obleich diese Praxis von einer Mehrheit der juristischen Lehre kritisiert und auch vom Sozialausschuss (CESCR) als unzutreffend kritisiert wird⁴⁶, hält das Bundesgericht auch in seiner neueren Rechtsprechung an dieser Auffassung fest⁴⁷. Es zeigt sich aber neuerdings bereit, den Gehalt der Paktrechte wenig-

⁴⁴ BBI 1991 I 1202.

⁴⁵ BGE 121 V 232 f.

⁴⁶ Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Concluding Observations Switzerland (1998), para. 10: „The Committee disagrees with the position of the State party that provisions of the Covenant constitute principles and programmatic objectives rather than legal obligations, and that consequently the provisions of the Covenant cannot be given legislative effect. The Committee does not share the view of the Swiss authorities and recalls that in its General Comment No. 3 of 1990 on the nature of States parties' obligations under article 2 of the Covenant, it refers to a number of provisions in the Covenant, such as those of article 8 on the right to strike and those of article 13 on the right to education, which seem to be capable of immediate application within the judicial system. The Committee is of the view that any suggestion that the above-mentioned provisions are inherently non-selfexecuting seems to be difficult to sustain“.

⁴⁷ BGE 130 I 113.

tens im Rahmen der Auslegung des einschlägigen Verfassungsrechts mit zu berücksichtigen⁴⁸. Gestützt auf diese höchstrichterliche Praxis bestätigte der Bundesrat im Jahr 2008 in seinem Bericht an den Sozialausschuss⁴⁹ seine ablehnende Haltung zur direkten Anwendbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte und führte aus, er sei auch als Folge der Gewaltenteilung an die bundesgerichtliche Haltung gebunden⁵⁰.

Es stellt sich die Frage, ob bei einer allfälligen Ratifikation des Übereinkommens Bundesrat und Bundesgericht ihre Haltung zur Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller unverändert aufrecht erhalten können bzw. inwiefern diese zu modifizieren wäre: Wie bereits die Botschaft des Bundesrats zu den beiden Pakten aus dem Jahr 1991 illustriert, beruht die Verneinung der Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auch auf dem Argument der fehlenden Möglichkeit ihrer gerichtsähnlichen Durchsetzung auf internationaler Ebene (BBJ 1991 1193). Dieses Argument entfällt bei der BehiK insofern, als es sich bei diesem Vertrag doch um den ersten universellen Menschenrechtsvertrag handelte, welcher eigenständige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert und trotzdem einen (fakultativen) Individualbeschwerdemechanismus auf internationaler Ebene schafft, der solche Rechte mit abdeckt⁵¹.

Dogmatisch relevanter für die Frage der Beibehaltung der schweizerischen Praxis zur Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte als das Bestehen dieses fakultativen Instruments, dessen Ratifikation ohnehin nicht beabsichtigt ist⁵², präsentiert sich die Tatsache, dass mit Artikel 4 Absatz 2 dieses Vertrages erstmals auf völkerrechtlicher Ebene verbindlich anerkannt wird, dass auch diese Menschenrechtskategorie unmittelbare Verpflichtungen schafft. Das Konzept rein programmatischer Verpflichtungen im Sinne des Bundesgerichts liesse sich daher für die wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte des Übereinkommens schwer aufrechterhalten⁵³.

Zusammenfassend lässt sich somit zur Frage der Justiziabilität der Verpflichtungen der Behindertenkonvention nach schweizerischem Verfassungsrecht festhalten: Direkt anwendbar sind alle aus den Garantien des Übereinkommens fließenden *Unterlassungs-* und, soweit sie kein gesetzgeberisches Aktivwerden erfordern,

⁴⁸ BGE 130 I 113 E. 3.3, S. 124.

⁴⁹ Zweiter und dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Internationalen Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (UNO-Pakt I), April 2008, Ziff. 40.

⁵⁰ Ähnlich deutlich nahm er zu dieser Frage im Jahr 2008 während der Universellen Periodischen Prüfung der Menschenrechtslage der Schweiz durch den Menschenrechtsrat Stellung und wies Forderungen nach einer Anerkennung der Justiziabilität gewisser Gehalte wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zurück. Siehe Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Switzerland, 28 May 2008, UN Doc. A/HRC/8/41.

⁵¹ In der Zwischenzeit ist mit der Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum UNO-Pakt I ein weiterer Individualbeschwerdemechanismus auf internationaler Ebene ins Leben gerufen worden (angenommen durch Resolution 63/117 der UN-Generalversammlung vom 10. Dezember 2008).

⁵² Von den bislang 89 Vertragsstaaten des Übereinkommens haben 54 auch das Fakultativprotokoll ratifiziert (Stand: 9. August 2010).

⁵³ Die Bedeutung der Klausel von Artikel 4 Absatz 2 BehiK reicht über diesen Vertrag hinaus, indem ihr Verweis auf das Völkerrecht eine eigentliche normative Bestätigung der Praxis des Sozialausschusses (CESCR) zur Verpflichtungskraft wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte darstellt. Mit einer Ratifizierung der BehiK würde die Schweiz zumindest indirekt auch diese Sichtweise bestätigen.

Schutzpflichten. Ebenfalls justiziabel erscheint im Bereich der Leistungsgehalte die Verpflichtung zur *Erfüllung des harten Kerns* der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie die Ansprüche auf adäquate Verwirklichung dieser Rechte gegenüber Personen in staatlichem Gewahrsam. Auf abstrakter Ebene lassen sich aber zur Justiziabilität eines Anspruchs auf *Absehen von retrogressiver Massnahmen* sowie eines solchen auf *volle Verwirklichung der Subsistenzrechte* von Personen, welche ihre Grundbedürfnisse aus objektiven Gründen nicht oder nicht in vollem Umfang erfüllen können, keine Aussagen machen.

4.2.5 Zur Reichweite der Verpflichtungen im Verhältnis zu anderen von der Schweiz ratifizierten UNO-Menschenrechtsinstrumenten

Das Übereinkommen basiert, wie seine Präambel (lit. d) aber auch die Umschreibung im Chapeau des Artikels 4 Absatz 1 verdeutlichen, auf dem bestehenden menschenrechtlichen Instrumentarium der UNO auf. Mit anderen Worten liegt ihre primäre Zielsetzung darin, die Geltung bestehender Standards für die geschützten Personen zu konkretisieren und den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen zur Verwirklichung ihrer Gleichstellung anzupassen. Dabei lassen sich die einzelnen Garantien des Übereinkommens in Bezug auf ihr Verhältnis zu bestehenden menschenrechtlichen Vorgaben in vier Kategorien unterteilen:

- Garantien, die einzig den Blick dafür schärfen, dass Staaten Fundamentalnormen auf gleichberechtigter Basis auch gegenüber Menschen mit Behinderungen zu beachten und gewährleisten haben⁵⁴. Sie enthalten keine oder kaum zusätzliche konkretisierende Vorgaben, sondern stellen im Wesentlichen eine bloss deklaratorische Bestätigung vorbestehender Rechtsstandards dar⁵⁵.
- Dem Modell der Konkretisierung oder der „Übersetzungshilfe“ entsprechen Garantien, die materiell gegenüber bestehenden Normen keine Ausdehnung der staatlichen Verpflichtungen begründen, die aber teilweise mit grosser Detailgenauigkeit die Massnahmen der Staaten bestimmen⁵⁶.
- Garantien, die theoretisch eine spezifische Ausprägung einer bestehenden Garantie sind, faktisch aber neue materielle Verpflichtungen schaffen⁵⁷.

⁵⁴ Etwa das Verbot der Folter (Art. 15 BehiK) oder das Recht auf Leben (Art. 10 BehiK).

⁵⁵ Allerdings können sich bei Menschen mit Behinderungen kontextabhängig besondere Konsequenzen ergeben: Beispielsweise kann ein harter Umgang mit einem Gefangenen, der normalerweise noch hinzunehmen ist, je nach Behinderung die Schwelle der Unmenschlichkeit überschreiten. Dies gilt aber bereits im Rahmen der allgemeinen Menschenrechtskonventionen. Vgl. dazu EGMR, Price g. Vereinigtes Königreich, Appl. No. 33394/96, 10.7.2001 (Haft einer Frau im Rollstuhl: Lichtschalter ausser Reichweite, die Toilette unzugänglich).

⁵⁶ Zu dieser Kategorie zählen etwa die Rechte auf Arbeit (Art. 27) und Bildung (Art. 24) sowie das Recht auf freie Meinungsäusserung, Meinungsfreiheit und Zugang zu Informationen (Art. 21).

⁵⁷ So können etwa die Rechte auf Zugänglichkeit und auf persönliche Mobilität nach Artikel 9 und 20 BehiK theoretisch als spezifische Ausprägung der Bewegungsfreiheit, das Recht auf Sicherheit und Schutz während Notlagen (Art. 11 BehiK) oder das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport (Art. 30) als solche des Rechts auf Leben resp. des Rechts auf Teilnahme am kulturellen Leben eingestuft werden; faktisch schaffen sie aber neue resp. weitergehende materielle Verpflichtungen der Vertragsstaaten.

- Garantien, die neue Rechte darstellen, welche nicht aus bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen abgeleitet werden können⁵⁸.

4.2.6 Zur Reichweite im Verhältnis zu Artikel 41 BV

Artikel 41 Absatz 1 BV hält Bund und Kantone an, sich dafür einzusetzen, dass Vorgaben, die sich typischerweise in wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechten wie etwa den Rechten auf soziale Sicherheit, auf Gesundheit, auf Arbeit oder auf Unterkunft finden, erfüllt werden. Zusätzlich setzen sich Bund und Kantone gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung dafür ein, dass „jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen“ unter anderem vor Invaliderität geschützt wird. Weitere spezifische Vorgaben zu Gunsten von Menschen mit Behinderungen enthält diese Verfassungsnorm nicht.

Im Gegensatz dazu beschränkt sich das Übereinkommen nicht auf die Verankerung blosser Leitlinien oder rein programmatischer Zielsetzungen⁵⁹. Im Unterschied zu Artikel 41 BV begründen, wie zuvor ausgeführt, auch verschiedene Gehalte seiner wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte unmittelbare Verpflichtungen. Selbst die progressiv zu erfüllenden Vorgaben des Übereinkommens enthalten deutlichere Leitplanken, etwa indem Artikel 4 Absatz 1 und 2 des Übereinkommens dem einzelnen Vertragsstaat vorschreibt, er habe die Verwirklichung dieser Vorgaben „unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel“ und unter Einsatz aller geeigneter Massnahmen anzustreben.

4.3 Gleichberechtigung und Diskriminierungsbegriff

4.3.1 Rechtslage in der Schweiz heute

Die von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsabkommen verbieten die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer durch die EMRK, UNO-Pakte und die Kinderrechtskonvention garantierten Rechte, auch wenn das Kriterium der „Behinderung“ nur im Katalog der Kinderrechtskonvention ausdrücklich erwähnt ist. 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.

Artikel 8 Absatz 4 BV enthält einen Gesetzgebungsauftrag zur *Beseitigung* von *gesellschaftlichen Benachteiligungen* von Menschen mit Behinderungen. Diese Bestimmung geht von ihrem Wortlaut her zwar weniger weit als die Vorgaben der Behindertenkonvention, die auf die *Förderung*, den *Schutz* und die *Gewährleistung* der „volle[n] und gleichberechtigte[n] Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten“ abzielt. Das schweizerische Behindertengleichstellungsgesetz, welches in

⁵⁸ So z.B. das Recht auf unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft (Art. 19).

⁵⁹ Vgl. etwa das in Artikel 25 BehiK verankerte Recht auf Gesundheit, welches sehr detailliert die zur vollen Verwirklichung dieses Rechts gegenüber Menschen mit Behinderungen notwendigen staatlichen Massnahmen umschreibt. Artikel 41 Absatz 1 Bst. b BV beschränkt sich demgegenüber auf die Statuierung des Auftrages, dafür besorgt zu sein, dass „jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält“.

Umsetzung von Artikel 8 Absatz 4 BV erlassen wurde, verfolgt jedoch ebenfalls bereits einen umfassenden Gleichstellungsansatz: Gemäss Artikel 2 BehiG liegt eine Benachteiligung vor, wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders behandelt werden und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung notwendig ist.

4.3.2 Folgen einer Ratifikation

Die Garantien der Rechtsgleichheit und des Diskriminierungsverbotes in der Behindertenkonvention sind selbständig und direkt anwendbar (justiziabel), beziehen sich also nicht nur auf die Anwendung der anderen Konventionsgarantien, *sondern auf die gesamte innerstaatliche Rechtsordnung* (Art. 5 Abs. 1).

Die Definition des Diskriminierungsverbotes gleicht im Wesentlichen jener des Anti-Rassendiskriminierungsübereinkommens. Sie enthält allerdings die Ergänzung, dass auch das Verweigern angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung darstellen kann. Die staatliche Leistungspflicht in diesem Sinne umfasst „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen“, die „keine unverhältnismässige oder unbillige Belastung darstellen“ (Art. 2).

Das direkt anwendbare Verbot der Diskriminierung gilt auch beim Zugang zu vorhandenen staatlichen Leistungen im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte. Die Konvention enthält zudem mehrere Diskriminierungsverbote, die sich auf das Verhältnis zwischen Privaten beziehen und durch die Gesetzgebung umgesetzt werden müssen, namentlich in den Bereichen Kranken- und Lebensversicherung sowie Arbeitsverhältnisse.

Die Konvention würde die Schweiz dazu verpflichten, aktiv die gesellschaftliche Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu fördern. In der Frage, mit welchen Massnahmen dieses Ziel konkret anzustreben sei, belässt die Konvention den Vertragsstaaten jedoch Spielraum. Im Konventionstext kommen häufig vergleichende Formulierungen vor: „sur la base de l'égalité avec les autres“/“on an equal basis“ („gleich wie Menschen ohne Behinderung“). Sie machen (negativ) deutlich, dass behinderte Menschen durch die Konvention nicht mehr Rechte erhalten als Nichtbehinderte. Zum anderen bedeuten sie (positiv), dass der Staat durch angemessene Vorkehrungen dafür zu sorgen hat, dass behinderte Menschen ihre Rechte auch tatsächlich im gleichen Ausmass geniessen können wie Nichtbehinderte. Qualifizierte, sachliche Gründe sowie Unverhältnismässigkeit oder Unbilligkeit setzen der staatlichen Leistungspflicht allerdings Grenzen.

4.4 Konkrete Umsetzungsmassnahmen

Artikel 33 des Übereinkommens legt für die Umsetzung auf nationaler Ebene vier Grundsätze fest:

- *Pflicht* zur Schaffung von einem oder mehreren „Focal Points“ (zentrale Stellen/Fachstellen) in der Verwaltung, die sich mit der Umsetzung der Konvention befassen.

- Den Staaten wird *empfohlen*, Koordinationsstellen zu schaffen oder zu bezeichnen.
- In Übereinstimmung mit ihrem Rechts- und Regierungssystem müssen die Staaten ein *nationales Programm erarbeiten (Aktionsplan)*, um die Umsetzung der Konvention zu fördern und zu überwachen sowie die Rechte zu schützen.
- Die Zivilgesellschaft, namentlich Behindertenorganisationen, *sind in den Monitoringprozess einzubeziehen*.
- Die Staaten können jene Massnahmen wählen, die ihren Bedürfnissen und ihrem System am besten entsprechen.

Bezüglich der Ergebnisse des Staatenberichtsverfahrens (Artikel 36) gilt es ferner Folgendes zu beachten:

Die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses sind für die Regierung des betroffenen Vertragsstaates - im Gegensatz etwa zu den völkerrechtlich verbindlichen Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) - juristisch nicht bindend, sondern politischer Natur. Die gemäss den UNO-Konventionen ins Leben gerufenen Aufsichtsorgane sind unabhängige Gremien von Sachverständigen, jedoch nicht Gerichte im Sinne des EGMR, des Internationalen Gerichtshofs (IGH) oder des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC).

Selbstverständlich können - und sollen - sich gegebenenfalls Auswirkungen des Übereinkommens auch auf das schweizerische Rechtssystem und die Rechtspraxis durch etwaige Empfehlungen des Ausschusses beim konstruktiven Dialog im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens ergeben. Der Bundesrat wird entsprechend seiner bisher gehandhabten Praxis des Umgangs mit den Empfehlungen der verschiedenen Vertragsorgane und aufgrund der Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen, solche Empfehlungen sorgfältig unter Beteiligung aller zuständigen Stellen prüfen.

Die meisten Bereiche, in welchen die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen ist, fallen in den Aufgabenbereich der Kantone. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip soll die Koordination in erster Linie horizontal zwischen den Kantonen erfolgen; gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur diejenigen Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen⁶⁰. Der Bund überwacht die Umsetzung der völkerrechtlichen Verträge im Rahmen der Bundesaufsicht. Zudem besteht eine allgemeine stillschweigende Zuständigkeit des Bundes zur Umsetzung völkerrechtlicher Verträge, wenn „dies für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen unerlässlich oder aufgrund der Vertragsinhalte angezeit ist“⁶¹.

Der Bundesrat hat in der Vergangenheit mehrfach Empfehlungen anderer Vertragsorgane umgesetzt und wird dies, wenn immer möglich, auch in Zukunft tun. Falls diese Empfehlungen aus Sicht des Bundesrates nicht sachgerecht oder praktikabel sind oder ihr Ziel durch andere Massnahmen besser erreicht werden kann, erläutert er dies in der Regel gegenüber dem betreffenden Vertragsorgan.

⁶⁰ Botschaft NFA, 2459.

⁶¹ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 229 f.

5

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch das Übereinkommen werden angesichts seines weitgehend programmatischen Charakters für den Bund und die Kantone nur geringfügige direkte finanzielle oder personelle Auswirkungen erwartet; wo das Übereinkommen Bund und Kantone in die Pflicht nimmt, ergeben sich deckungsgleiche Verpflichtungen bereits heute aus anderen Übereinkommen oder dem Landesrecht. Entsprechende Erhebungen bei den Vertragsstaaten, welche dem Übereinkommen beigetreten sind, lassen keine zusätzlichen Kosten auf Grund der Annahmeerklärung erwarten. Für die Berichterstattung und insbesondere für die dazu erforderlichen Abklärungen ist in der Verwaltung von einem zusätzlichen Bedarf von ein bis zwei wissenschaftlichen Stellen auszugehen. Die zweckdienlichste Ansiedlung dieser Stellen in der Verwaltung wird auch im Hinblick auf die Ergebnisse der Vernehmlassung zu bestimmen sein. Des Weiteren wird im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse zu evaluieren sein, mit welchem zusätzlichen finanziellen Aufwand im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung zu rechnen ist.

Die Vertragsstaaten sind gemäss Artikel 35 des Übereinkommens verpflichtet, dem Kontrollorgan des Übereinkommens, dem Ausschuss für Menschen mit Behinderungen, in einem regelmässigen Turnus Staatenberichte über die Massnahmen vorzulegen, die sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dem Übereinkommen getroffen haben. Bereits heute hat die Bundesverwaltung im Rahmen der Umsetzung weiterer internationaler Menschenrechtsübereinkommen eine entsprechende Pflicht, regelmässig Bericht über die Massnahmen, welche die Schweiz zur praktischen Umsetzung der jeweiligen Übereinkommen ergriffen hat, abzuliefern⁶². Etwaige ergänzende Hinweise in den Staatenberichten im Zusammenhang mit den sog. Follow-up-Mechanismen lösen somit keine zusätzlichen Massnahmen aus.

6

Legislaturplanung

Die Botschaft wurde als Richtliniengeschäft in die Legislaturplanung 2007– 2011 aufgenommen⁶³.

7

Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage des Bundesbeschlusses findet sich in der allgemeinen aussenpolitischen Kompetenz des Bundes gemäss Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung. Aufgrund von Artikel 184 Absatz 2 BV ist der Bundesrat zuständig völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung.

Laut Artikel 141 Absatz 1 Bst. d BV werden völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziffer 1), wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziffer 2) oder

⁶² Vgl. Art. 9 ICERD; Art. 16 UNO-Pakt I; Art. 40 UNO-Pakt II; Art. 18 CEDAW; Art. 19 CAT; Art. 44 CRC.

⁶³ Legislaturplanung 2007-2011, BBl **2008** 753, Anhang 1, Ziel 14, S. 807.

wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziffer 3).

Es stellt sich die Frage, ob dieses Abkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält. Gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes sind solche Bestimmungen als rechtsetzend zu qualifizieren, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Die Bestimmungen des Übereinkommens sind sowohl unmittelbar verbindlich als auch generell-abstrakt. Es begründet Rechte und Pflichten, die gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV auf nationaler Ebene nur in der Form eines formellen Gesetzes erlassen werden können.

Daraus folgt, dass der Genehmigungsbeschluss zum Übereinkommen dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Bst. d Ziffer 3 BV unterliegt.