

Andrea Egbuna-Joss

Das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben

Zur Umsetzung von Artikel 19 der Behindertenrechtskonvention in der Schweiz

Zusammenfassung

Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention verankert das Recht von Menschen mit einer Behinderung, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben. Sie sollen gleichberechtigt entscheiden können, wo und mit wem sie leben, und nicht dazu verpflichtet werden, in Institutionen oder Heimen zu wohnen. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den Inhalt dieser Bestimmung, die bisherige Umsetzung in der Schweiz und die Kritik der Zivilgesellschaft an den bestehenden Massnahmen. Es besteht Handlungsbedarf, wenn es um die Gewährleistung echter Wahlmöglichkeiten auf der Suche nach einem geeigneten Wohnort geht.

Résumé

L'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ancre le droit des personnes en situation de handicap à vivre dans la société avec la même liberté de choix que les autres personnes. Elles doivent avoir la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, où et avec qui elles vont vivre, sans être obligées de vivre dans des institutions ou des foyers. Cette contribution donne un bref aperçu du contenu de cette disposition, de sa mise en œuvre en Suisse jusqu'à aujourd'hui et de la critique de la société civile à l'encontre des mesures existantes. Elle met en évidence la nécessité d'agir s'il s'agit de garantir une réelle liberté de choix en ce qui concerne la recherche d'un lieu de vie approprié.

Einleitung

Vor bald drei Jahren ist für die Schweiz die UN-Behindertenrechtskonvention (im Folgenden: BRK) in Kraft getreten. Die BRK beruht auf der Erkenntnis, 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» (Präambel lit. e, BRK). Sie anerkennt den «wertvollen Beitrag, den Menschen mit einer Behinderung zum allgemeinen Wohl und zur Vielfalt ihrer Gemeinschaften leisten und leisten können» (Akkaya et al., 2016, S. 44). Die BRK fordert einen neuen Umgang mit Menschen mit einer Behinderung und eine grundlegend veränderte Sichtweise. Menschen mit einer Behinderung werden nicht nur durch

ihre eigenen Beeinträchtigungen eingeschränkt: Die «Behinderung» ergibt sich auch aufgrund der äusseren Rahmenbedingungen und der Einstellungen der Gesellschaft. Die Menschen mit einer Behinderung sollen nicht länger als Objekte der Fürsorge, sondern als für die Gesellschaft wertvolle Individuen betrachtet werden, die einen Anspruch auf gleichberechtigten Schutz ihrer Grund- und Menschenrechte haben.

Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gesellschaft

Die BRK verankert in ihren Grundsätzen unter anderem ausdrücklich die Achtung der Menschenwürde und der individuellen Autonomie von Menschen mit einer Behinderung sowie ihre Entscheidungsfreiheit und Unabhängigkeit (Art. 3 Ziff. 1 BRK).

Diese Garantien wurden bereits vor Inkrafttreten der BRK durch internationale Menschenrechtsabkommen und verschiedene Bestimmungen der Bundesverfassung (BV) geschützt: Artikel 7 BV garantiert den Schutz der Menschenwürde, Artikel 8 BV schützt vor Diskriminierung, Artikel 13 gewährleistet das Recht auf Privatleben und Artikel 10 Abs. 2 BV garantiert jedem Menschen das Recht auf persönliche Freiheit (Botschaft BRK, 2013, S. 695). Die BRK konkretisiert gewisse Aspekte der Grundrechte im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit einer Behinderung.

So gewährleistet Artikel 19 BRK für Menschen mit einer Behinderung das Recht, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben und teilzuhaben. Zwar ist die Bestimmung mit «unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft» betitelt, weder Artikel 19 BRK noch das Recht auf persönliche Freiheit in Artikel 10 BV sind aber als allgemeine Ansprüche auf Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit zu verstehen. Grundrechtlich geschützt sind aber jene Aspekte und Entscheidungen, die für ein selbstbestimmtes Leben in Würde und Freiheit unerlässlich sind (Akkaya et al., 2016, S. 74).

Im Hinblick auf die Wohnsituation von Menschen mit einer Behinderung ist dies von grosser Bedeutung. In Artikel 19 BRK ist verankert, dass Menschen mit einer Behinderung die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und entscheiden zu können, wo und mit wem sie leben wollen (Art. 19 lit. a, BRK). Sie sollen nicht an einer gewählten Lebensform gehindert werden, die sie selbst bewältigen können, oder zu einer Lebensform gezwungen werden, die sie von der Gemeinschaft ausschliesst (Kälin et al., 2008, S. 69; Botschaft BRK, 2013,

S. 695). Verboten ist die Segregation und «Zwangsinstitutionalisierung» von Menschen mit einer Behinderung (siehe zur Haltung des UN-Behindertenrechtsausschusses in dieser Frage Hess-Klein, 2017, S. 27ff.). Stattdessen müssen die Vertragsstaaten durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass auch Menschen mit einer Behinderung der Zugang zu gemeindenahe Unterstützungsdiensten, einschliesslich der persönlichen Assistenz, gewährleistet ist (Art. 19 lit. b und c, BRK).

Menschen mit einer Behinderung sollen – wie andere Menschen auch – ihren Wohnsitz und ihre Lebensform frei wählen können und bei Unterstützungsbedarf nicht gezwungen sein, in Institutionen zu leben. Angestrebt wird ein Paradigmenwechsel: Menschen mit einer Behinderung sollen nicht länger «ins Heim» kommen müssen. Die Unterstützungsgebote sollen an dem Ort erbracht werden, wo die Person zu leben entschieden hat.

Die BRK konkretisiert gewisse Aspekte der Grundrechte im Hinblick auf die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit einer Behinderung.

Die Umsetzung von Artikel 19 BRK in der Schweiz

In ihrem ersten Staatenbericht zur Umsetzung der BRK an den UN-Behindertenrechtsausschuss hebt die Schweiz diverse im Rahmen von Artikel 19 BRK relevante Massnahmen hervor. Verschiedene Leistungen der Sozialversicherungen sind darauf ausgerichtet, die Selbstbestimmung zu verbessern und die Selbstständigkeit der Betroffenen zu erhalten (Staatenbericht, 2016, Rz. 94):



*Gülcan Akkaya, Eva Maria Belser, Andrea Egbuna-Joss
und Jasmin Jung-Blattmann (2016)*

Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen.

Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit

Luzern: interact Verlag

36 CHF oder als Open-Access-Publikation zugänglich auf
www.interact-verlag.ch

Der Praxisleitfaden der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte erklärt Sozialtätigen leicht verständlich die einzelnen Rechte der UN-Behindertenrechtskonvention. Nach Ausführungen zu den relevanten Handlungsprinzipien und Konzepten der Sozialen Arbeit zeigt er anhand von 30 praxisnahen Fallbeispielen auf, wie konkrete Situationen aus grund- und menschenrechtlicher Sicht zu beurteilen sind. Praktische Handlungsempfehlungen zu jedem Fallbeispiel ermöglichen den Sozialtätigen, Institutionen und Behörden, Entscheidungen zu treffen, welche die Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen achten und gewährleisten.

- Die Invalidenversicherung (IV) und unter Umständen auch die Unfall-, die Alters- oder Krankenversicherung können die Kosten für Hilfsmittel übernehmen, die entweder für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder für die Herstellung und Aufrechterhaltung der sozialen Kontakte, der Fortbewegung oder der Selbstsorge erforderlich sind.
- Die Hilflosenentschädigung ist für alle Personen bestimmt, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung dauernd auf Hilfe oder Beaufsichtigung angewiesen sind.
- Personen, welche Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben, können darüber hinaus auch den Assistenzbeitrag der IV beantragen. Mit diesem im Jahr 2012 eingeführten Beitrag soll die Person mit einer Behinderung zu Hause eine Assistenzperson einstellen können, welche die benötigten Hilfeleistungen erbringt. Der Assistenzbeitrag soll das Leben zu Hause gezielt fördern und ist für Menschen mit einer Behinderung ein beträchtlicher Fortschritt (Staatenbericht, 2016, Rz. 95). Tatsächlich gaben im Rahmen einer fünfjährigen Evaluation des Assistenzbeitrages drei Viertel der erwachsenen Assistenzbeziehenden an, dass sich die Möglichkeiten, ihr Leben selbstständig und in Eigenverantwortung zu führen und zu gestalten, durch den Assistenzbeitrag verbessert hatte. Die Wirkung auf Vermeidung von Heimeintritten bzw. die Ermöglichung von Heimaustritten wurde allerdings bisher als relativ gering eingeschätzt bzw. liess sich nicht schlüssig nachweisen (BSV, 2017, S. V, VII).
- Im Weiteren lässt die obligatorische Krankenversicherung auch die Spitex als Leistungserbringerin zu und ermöglicht so auch für Menschen mit einer Behinde-

zung die Pflege und Unterstützung zu Hause. Allerdings haben gemäss einer Umfrage aus dem Jahr 2012 nur zwei Prozent der befragten Personen mit einer Behinderung Leistungen der Spitex genutzt (Staatenbericht, 2016, Rz. 99). Sie beanspruchten stattdessen viel stärker informelle Hilfe durch Angehörige und Bekannte (Staatenbericht, 2016, Rz. 100).

Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) gewährleistet jeder Person, die darauf angewiesen ist und dies wünscht, einen Platz in einer Institution, die ihren Bedürfnissen entspricht (Staatenbericht, 2016, Rz. 101). Die Kantone sind für die Umsetzung zuständig. Die Schweiz anerkennt allerdings auch, dass der Bereich institutionelles Wohnen im Wandel steckt und immer mehr Wohnformen gewünscht und realisiert werden, die ein weitgehend selbstständiges Wohnen ermöglichen (Staatenbericht, 2016, Rz. 102).

Kritik seitens der Zivilgesellschaft

Der Schattenbericht von Inclusion Handicap, dem Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz, an den UN-Behindertenrechtsausschuss weist kritischer auf den nach wie vor grossen Handlungsbedarf hin. So leben gemäss dem Bericht weiterhin viele und in den letzten Jahren kontinuierlich mehr Menschen mit einer Behinderung in Institutionen. Aufgrund des dem IFEG zugrundeliegenden Ansatzes der Objektfinanzierung ist die Finanzierung von alternativen Wohnformen nach wie vor sehr beschränkt. Die vom Bund erwähnten finanziellen Unterstützungsleistungen sind zwar zu begrüssen, können aber in der Praxis Menschen mit einer Behinderung bei der Suche nach einem geeigneten Wohnort nur

in eingeschränkter Masse die von Artikel 19 BRK verlangte Wahlfreiheit gewährleisten (Schattenbericht, 2016, S. 84). Die Kantone sollen daher von der Objekt- zur Subjektfinanzierung wechseln (Schattenbericht, 2016, S. 87). Sie sollen nicht mehr Institutionen führen oder subventionieren (die in der Folge Menschen mit einer Behinderung «brauchen»). Vielmehr gilt es, die betroffene Person selbst entscheiden zu lassen, welche Unterstützungsleistung sie an welchem Ort in Anspruch nehmen möchte.

Der Schattenbericht von Inclusion Handicap weist kritisch auf nach wie vor grossen Handlungsbedarf hin.

Der Zugang zum Assistenzbeitrag ist insbesondere für Menschen mit einer kognitiven und/oder psychischen Beeinträchtigung äusserst beschränkt. Dies ergibt sich primär aus der Kopplung der Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Hilflosenentschädigung an den Anspruch auf den Assistenzbeitrag (Schattenbericht, 2016, S. 85; zu den Voraussetzungen siehe Art. 42 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung; siehe auch Kälin et al., 2008, S. 81f.). Zudem ist die Höhe des Beitrages insbesondere bei Menschen mit einer schweren Beeinträchtigung nicht kostendeckend. Kritisiert wird auch die Tatsache, dass nach geltender Rechtslage Familienangehörige nicht als Assistenzpersonen angestellt werden können. Artikel 19 BRK gewährleistet aber das Recht, die Assistenzperson selbstständig auswählen zu können.

Würdigung und Ausblick

Anhand dieser Ausführungen zu Artikel 19 BRK und des dort verankerten Rechts auf Wahlfreiheit hinsichtlich des Wohnortes und

der Wohnform wird deutlich, dass bei der Umsetzung der Behindertenrechtskonvention in der Schweiz noch Handlungsbedarf besteht. Die BRK fordert einen Sinneswandel im Umgang mit Menschen mit einer Behinderung – weg vom bisherigen, stark karitativ geprägten Ansatz und hin zu einer individualisierten Unterstützung und Betreuung, welche Selbstständigkeit und Selbstbestimmung fördern. Ein solcher Wandel geschieht nicht über Nacht. Allerdings hat sich der UN-Behindertenausschuss bisher nicht nur sehr deutlich gegen die Unterbringung von Menschen mit einer Behinderung in Institutionen geäußert und die Staaten aufgefordert, Strategien zur De-Institutionalisierung von Menschen mit einer Behinderung zu entwickeln, sondern auch auf der Festlegung von verbindlichen Zeitrahmen zu deren Umsetzung bestanden (Hess-Klein, 2017, S. 28f.). In der Schweiz bestehen bereits wichtige finanzielle Unterstützungsinstrumente, welche die geforderte Wahlfreiheit bei der Wohnort- und Wohnformsuche fördern und darauf abzielen, Menschen mit einer Behinderung das Leben zu Hause zu ermöglichen. Die Anspruchsvoraussetzungen sind jedoch mehrheitlich auf Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung ausgerichtet. Menschen mit einer kognitiven oder psychischen Behinderung können die Unterstützung nicht oder nur eingeschränkt in Anspruch nehmen. Da die BRK eine solche Differenzierung nach Art der Behinderung nicht vorsieht, besteht hier Anpassungsbedarf.

Es ist zu hoffen, dass in naher Zukunft weitere Kantone von der Objekt- zur Subjektfinanzierung wechseln. Dieser letztere Ansatz scheint den Anforderungen der BRK wesentlich besser zu entsprechen.

Die Schweiz wird zu einem späteren Zeitpunkt die Gelegenheit erhalten, den Staatenbericht vor dem UN-Behinderten-

rechtsausschuss zu präsentieren und dessen Fragen zu beantworten. Das Datum für diese Prüfung wurde noch nicht festgelegt. Anschliessend wird der Ausschuss Empfehlungen an die Schweiz richten, wie sie noch bestehende Umsetzungsdefizite beheben und sich weiterhin für die gleichberechtigte Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit einer Behinderung einsetzen kann.

Literatur

Akkaya, G., Belser, E. M., Egbuna-Joss, A. & Jung-Blattmann, J. (2016). *Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen. Ein Leitfaden für die Praxis der Sozialen Arbeit*. Luzern: interact Verlag.

Bericht der Zivilgesellschaft anlässlich des ersten Staatenberichtsverfahrens vor dem UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016) (zit.: Schattenbericht). www.inclusion-handicap.ch/admin/data/files/asset/file_de/424/schattenbericht_unobrk_inclusion_handicap_barrierefrei.pdf?lm=1503592225 [Zugriff am 01.02.2018].

Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, Bundesblatt 2013, S. 661ff. (zit.: Botschaft BRK). www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/661.pdf [Zugriff am 01.02.2018].

BSV (Bundesamt für Sozialversicherungen) (2017). *Evaluation Assistenzbeitrag 2012–2016. Beiträge zur Sozialen Sicherheit*. www.bsv.admin.ch/bsv/home.webcode.html?webcode=P897.F256.de [Zugriff am 23.01.2018].

Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen (2016) (zit.: Staatenbericht).

www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf [Zugriff am 01.02.2018].

Hess-Klein C. (2017). Le cadre conventionnel et constitutionnel du droit de l'égalité des personnes handicapées. In F. Bellanger & T. Tanquerel (eds.), *L'égalité des personnes handicapées: principes et concrétisation* (pp. 9–99). Genève: Schulthess Editions Romandes.

Kälin, W., Künzli, J., Wyttenbach, J., Schneider, A. & Akagündüz, S. (2008). *Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz*. Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI/Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gutachten_zur_uno-behindertenkonvention.pdf.download.pdf/gutachten_zur_uno-behindertenkonvention.pdf [Zugriff am 01.02.2018].



Dr. iur. Andrea Egbuna-Joss
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Schweizerisches Kompetenzzentrum
für Menschenrechte/Institut für
Föderalismus
Avenue de Beauregard 1
1700 Freiburg
andrea.egbuna-joss@unifr.ch

Mehr Kompetenz im Beruf: Weiterbildung zu Grund- und Menschenrechten von Menschen mit Behinderungen

Die massgeschneiderten Weiterbildungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) bringen Sie weiter.

- **Haben Menschen mit Behinderungen besondere Rechte?**
- **Was muss ich über die UNO-Behindertenrechtskonvention wissen?**
- **Worauf muss ich bei meiner täglichen Arbeit mit Menschen mit Behinderungen achten?**

Bei uns finden Sie Antworten auf Ihre Fragen. Ob Sie mehr erfahren wollen über die Relevanz der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen für Ihre tägliche Arbeit, Ihr Wissen in diesem Bereich erweitern möchten oder eine praxisorientierte Weiterbildung zu diesem Thema für Ihre Mitarbeitenden suchen, wir passen unsere Weiterbildungen Ihren Bedürfnissen an.

Wir bieten Ihnen:

- **Kompetenz und didaktische Vielfalt:** Unsere Dozentinnen und Dozenten sind erfahren und verfügen über ein breites Wissen zu den Grund- und Menschenrechten. Sie vermitteln Ihnen auf leicht verständliche Art und Weise und in geeigneten Formaten die juristischen Grundlagen für Ihren beruflichen Alltag.
- **Weiterbildungen vor Ort:** Wir reisen mit unserem Wissen im Gepäck zu Ihnen. Dadurch sparen Sie Zeit und Geld.
- **Antworten auf Ihre Fragen:** Unsere Weiterbildungen richten sich nach den praktischen Bedürfnissen und Fragestellungen, die sich aus Ihrem beruflichen Alltag ergeben.

Mehr Informationen zu unseren Weiterbildungen finden Sie unter www.skmr.ch/de/dienstleistungen oder kontaktieren Sie uns: skmr@skmr.unibe.ch oder Tel. 031 631 85 51. Wir beraten Sie gerne zu unserem Angebot.



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)