

**Zeitschrift:** Curaviva : Fachzeitschrift  
**Herausgeber:** Curaviva - Verband Heime und Institutionen Schweiz  
**Band:** 89 (2018)  
**Heft:** 10: Teilhabe : wie wird die Uno-Behindertenrechtskonvention umgesetzt?  
  
**Artikel:** Markus Schefer, Menschenrechtsexperte, über die Notwendigkeit der Uno-Konvention : "Menschen mit Behinderung gingen vergessen"  
**Autor:** Seifert, Elisabeth / Schefer, Markus  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-834422>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

**Markus Schefer, Menschenrechtsexperte, über die Notwendigkeit der Uno-Konvention**

# «Menschen mit Behinderung gingen vergessen»

Staatsrechtsprofessor Markus Schefer\* ist Mitglied im Uno-Behindertenrechtsausschuss. Das Gremium überwacht die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention. Auch in der Schweiz brauche es «grosse Veränderungen», sagt er, auf staatlicher Ebene und bei den Behindertenorganisationen.

Interview: Elisabeth Seifert

**Weshalb haben Sie sich für eine Wahl in den Uno-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit einer Behinderung interessiert?**

**Markus Schefer:** Ich setze mich seit Jahrzehnten intensiv mit den Grund- und Menschenrechten auseinander. Mit den meisten Grundrechten habe ich mich eingehend beschäftigt. Wenn man als Rechtswissenschaftler etwas verändern will, muss man Schwerpunkte setzen. In der Schweiz sind es im Wesentlichen drei Bereiche, wo aus der Perspektive der Grund- und Menschenrechte ein ganz erheblicher Handlungsbedarf besteht: das Migrationsrecht, das Problem des Menschenhandels und die Rechte von Menschen mit Behinderung. In der Schweiz und auch international handelt

**«Die Behindertenrechtskonvention ist der jüngste grosse Menschenrechtsvertrag der Uno.»**

es sich gerade bei diesem dritten Bereich um ein verhältnismässig neues Gebiet.

**Haben wir Menschen mit Behinderung die Grund- und Menschenrechte abgesprochen?**

Man ist auf theoretischer Ebene immer davon ausgegangen, dass die Menschenrechte ganz selbstverständlich auch für Menschen mit Behinderung gelten. Wenn man aber die Rechtsprechung internationaler Organe und auch unserer nationalen Gerichte anschaut, dann sind behindertenspezifische Themen ausserhalb der Sozialversicherungen bis jetzt sehr selten angesprochen worden. Menschen mit Behinderung gingen vergessen. Das war auch der Anlass, weshalb man auf internationaler Ebene die Uno-Behindertenrechtskonvention ausgearbeitet hat, die dann im Jahr 2006 verabschiedet worden ist. Es handelt sich um den jüngsten grossen Menschenrechtsvertrag der Uno. Jetzt geht es darum, dem Instrument Inhalt zu geben und es praktisch umzusetzen. Auch in der Schweiz, die der Konvention 2014 beigetreten ist. Es braucht grosse Veränderungen in diesem Bereich. Auf

staatlicher Ebene wie auch auf der Ebene der Behindertenorganisationen.

**Es braucht grosse Veränderungen, sagen Sie. Hat die Schweiz nicht immer viel für Menschen mit Behinderung gemacht?**

Ja, es wird sehr viel gemacht. Und zwar vor allem, um Menschen mit Behinderung finanziell zu unterstützen. Unsere Sozialversicherungen sind bei allen Mängeln, die sie haben, sehr gute Instrumente. Die Gewährleistung der Menschenrechte für Personen mit Behinderung ist aber etwas anderes, es geht um viel mehr als um die Sicherung der materiellen Existenz, es geht um die Anerkennung von Menschen mit Behinderung als

\* **Markus Schefer**, 53, ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Uni Basel. Die Konferenz der Vertragsstaaten der Uno-Behindertenrechtskonvention in New York hat den Menschenrechtsexperten am 12. Juni 2018 in den Uno-Behindertenrechtsausschuss gewählt. Mit Schefer nimmt erstmals ein Schweizer Einsitz in diesem Menschenrechtsgremium.



Markus Schefer, Staatsrechtsprofessor. Er kritisiert, dass die Kantone ihren verfassungsrechtlichen Verpflichtungen im Bereich Menschen mit Behinderung bis jetzt sehr mangelhaft nachgekommen sind.

Foto: Ursula Häne

gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft, rechtlich um das Verbot der Diskriminierung.

#### **Die Schweiz hat doch ein solches Diskriminierungsverbot ...**

Seit 2000 ist in der Bundesverfassung verankert, dass Menschen mit Behinderung nicht diskriminiert werden dürfen. Zudem haben Bund und Kantone den Auftrag erhalten, auf dem Weg der Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass Benachteiligungen abgebaut werden. Auf Bundesebene haben wir seit 2004 das Behindertengleichstellungsgesetz. Im Bundesgesetz sind aber längst nicht alle Gebiete erfasst, unter anderem weil in vielen Bereichen die Kantone zuständig sind.

#### **Fehlen auf kantonaler Ebene die entsprechenden Gesetze?**

Die Kantone sind der verfassungsrechtlichen Verpflichtung bis jetzt sehr mangelhaft nachgekommen. Sie haben vor allem in jenen Bereichen Bestimmungen erlassen, wo sie durch Bundesrecht faktisch dazu gezwungen worden sind. Das ist etwa im Baurecht der Fall, wo grosser Druck aufgebaut wurde. Aber auf anderen Gebieten verhalten sich die Kantone mehrheitlich eher lethargisch. Der Kanton Basel-Stadt ist jetzt der erste Kanton,

der ein umfassendes Behindertengleichstellungsgesetz erarbeitet hat, das gegenwärtig in der Vernehmlassung steht.

#### **Im öffentlichen Bewusstsein scheinen die Rechte von Menschen mit Behinderung stark auf den barrierefreien Zugang zu öffentlichen Bauten und die Mobilität reduziert zu werden ...**

Es gab böse Zungen, die behauptet haben, das Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes sei im Wesentlichen ein Rollstuhlfahrergesetz. Das stimmt so nicht, aber es liegt trotzdem ein Körnchen Wahrheit in dieser Aussage. Die typischen Problemlagen, die der Gesetzgeber im Sinn hatte, waren jene der Rollstuhlfahrer. Eine Schwierigkeit für das Recht besteht darin, unterschiedliche Arten von Behinderungen aufzunehmen. Entsprechend vielfältig sind dann auch die Massnahmen, die Staat und Gesellschaft treffen müssen. Psychosoziale Behinderungen erfordern andere Massnahmen als etwa Geh-, Hör- oder Sehbehinderungen.

**Gerade den Rechten von Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen wird heute noch eher wenig Aufmerksamkeit geschenkt.**

>>



Sehr viel gemacht wird für Geh-, Seh- und Hörbehinderte, und zwar im öffentlichen Eisenbahnverkehr. Das ist kein Zufall. Massnahmen in diesem Bereich kommen auch sehr vielen Menschen ohne Behinderung zugute. Betagten Personen, aber auch solchen, die mit einem Kinderwagen unterwegs sind, oder Reisenden mit Gepäck. Schon deutlich weniger geschieht im Autobusverkehr. Die Rechte hingegen von Menschen mit psychischen oder geistigen Behinderungen sind noch kaum ins gesellschaftliche Bewusstsein gedrungen.

#### Können Sie das konkretisieren?

Ein Beispiel: Laut Bundesgesetz über die politischen Rechte werden Menschen mit einer umfassenden Beistandschaft die politischen Rechte entzogen. Der Gesetzgeber hat sich dabei nichts Schlechtes gedacht. Man meint einfach, dass Menschen mit einer bestimmten geistigen Behinderung sich keine eigene Meinung bilden können. Es ist aber längst nicht so, dass in jedem Fall, wo eine umfassende Beistandschaft errichtet wird, die betreffende Person nicht in der Lage ist, sich eine eigene Meinung zu bilden.

#### Auch Menschen mit einer geistigen Behinderung wollen ihre politischen Rechte wahrnehmen können ...

Die Ausübung politischer Rechte ist ein zentraler Ausdruck davon, dass man Bürger eines Staates ist. Das ist ein unverzichtbarer Teil des Bürgerrechts. Einem Menschen diese Rechte einfach zu entziehen, weil er eine geistige Behinderung hat, das geht so einfach nicht. Viele Menschen zum Beispiel mit Trisomie 21 können sich eine politische Meinung bilden. Es ist wichtig, dass man hier stärker differenziert. Die politischen Rechte sind nur eines von vielen Gebieten, wo gerade Menschen mit einer geistigen Behinderung ihre Grund- und Menschenrechte heute nicht wahrnehmen können. Weitere offensichtli-

«Viele Menschen zum Beispiel mit Trisomie 21 können sich eine politische Meinung bilden.»

che Themen sind etwa die selbstbestimmte Wahl der Wohnung oder der Arbeit. Hier besteht in der Schweiz grosser Handlungsbedarf. Damit solche Rechte umgesetzt werden können, muss ein gesellschaftlicher Prozess eingeleitet werden. Der Uno-Behindertenrechtsausschuss formuliert hier die Ziele.

#### Inwieweit können der Uno-Behindertenrechtsausschuss und die Uno-Behindertenrechtskonvention den gesellschaftlichen Prozess vorantreiben?

Allein die Ratifizierung der Konvention durch die Schweiz im Jahr 2014 hat auf politischer Ebene ganz erheblich das Bewusstsein dafür gestärkt, dass Menschen mit Behinderung Menschenrechte haben wie alle anderen auch. Das hat zum Beispiel konkret dazu geführt, dass auf kantonaler Ebene der Verfassungsauftrag, gesetzgeberisch tätig zu werden, zunehmend ernst genommen wird. Ich habe zuvor Basel-Stadt erwähnt, auch der Kanton Neuenburg ist jetzt an der Erarbeitung eines Gesetzes; weitere dürften folgen. Der grosse Vorteil der Behindertenrechtskonvention gegenüber dem Artikel in der Bundesverfassung ist der hohe Detaillierungsgrad. Damit besteht Klarheit, worin exakt die Verpflichtungen bestehen.

#### Der Uno-Behindertenrechtsausschuss überwacht die Umsetzung der Konvention und gibt zu diesem Zweck den Mitgliedstaaten Empfehlungen ab. Wie wirksam sind diese?

Es handelt sich dabei nicht einfach um unverbindliche Empfehlungen. Diese Verfahren sind ein Zwischending zwischen Recht und Diplomatie. Der Bundesrat nimmt Stellung zu den Empfehlungen des Ausschusses. Das dürfte ein erstes Mal in knapp zwei Jahren der Fall sein. Die Regierung muss dann erklären, wenn sie einer Empfehlung nicht Folge leisten würde. Zudem: Wenn man einen völkerrechtlichen Vertrag ratifiziert, verpflichtet man sich den anderen Staaten gegenüber, diese Rechte ernst zu nehmen und umzusetzen. Es ist dabei nicht die Idee, dass die Empfehlungen sofort umgesetzt werden müssen. Es geht ja um gesellschaftliche Veränderungen, die Zeit brauchen. Im Rahmen eines alle vier Jahre stattfindenden Reporting geben die Staaten Rechenschaft ab.

#### Wo steht die Schweiz heute im Vergleich mit den anderen 177 Mitgliedstaaten der Konvention?

Das kommt ganz darauf an, welchen Bereich man anschaut. Bei der Eisenbahn gehören wir wahrscheinlich zu jenen Ländern die am weitesten fortgeschritten sind. Australien ist in verschiedenen Bereichen weiter als die Schweiz, zum Beispiel bei der Entwicklungszusammenarbeit. Australien ist international sehr aktiv und war etwa auch bei der Entstehung der Uno-Behindertenrechtskonvention engagiert mit dabei. Bei der von der Konvention geforderten De-Institutionalisierung haben zum Beispiel Neuseeland oder auch Schweden erheblich mehr gemacht als die Schweiz. Wir stehen hier noch ganz am Anfang. Ich bin aber skeptisch gegenüber solchen allgemeinen Vergleichen. Sinn macht ein Vergleich für mich nur dann, wenn man von einem konkreten Problem ausgeht und dann schaut, wie andere Länder dieses Problem zu lösen versuchen.

## Die Uno-Konvention

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist im Jahr 2006 in New York abgeschlossen worden. Die Schweiz ratifizierte die Behindertenrechtskonvention im Jahr 2014. Mittlerweile bekennen sich weltweit 178 Staaten zu den Inhalten der Konvention. Diese umfasst 30 materielle Artikel, die jeweils sehr umfassend spezifische Rechte von Menschen mit Behinderungen beschreiben. Im Juni 2016 legte der Bund seinen Initialstaatenbericht vor. Anfang 2017 veröffentlichte er einen Bericht zur Entwicklung der Behindertenpolitik. Im Sommer 2017 formulierte Inclusion Handicap im Schattenbericht sehr detailliert die Sichtweise der Zivilgesellschaft. Der Dachverband der Behindertenorganisationen listet 150 Massnahmen auf. Es besteht Einigkeit darin, dass die Schweiz einigen Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Uno-Behindertenrechtskonvention hat. Im Oktober 2017 haben die drei Verbände Insos, Curaviva und Vahs ein Projekt zur Umsetzung der Uno-BRK im Kontext der Institutionen gestartet (siehe dazu auch die Seiten 28 bis 31).

**Sie haben die Notwendigkeit angesprochen, gerade auf kantonaler Ebene überhaupt einmal entsprechende Gesetze zu schaffen. Die Umsetzung solcher Gesetze ist dann eine weitere grosse Hürde ...**

Wir sehen das heute bei der Umsetzung des Bundesgesetzes: Als Erstes sind die Behörden gefordert, vor allem die Bundesämter. Das Bundesamt für Verkehr zum Beispiel muss sicherstellen, dass neue Wagen der Eisenbahn oder auch Busse behindertengerecht sind. Der Fall der neuen Doppelstockwagen der SBB zeigt, dass das nicht immer klar ist. Wichtig ist, dass Behindertenverbände ein wachsames Auge haben. Der Behindertendachverband Inclusion Handicap hat in diesem Frühling ja ein entsprechendes Verfahren lanciert. Wenn es schon beim Bund schwierig ist, wie soll dann die Umsetzung auf kantonalen oder gar kommunaler Ebene klappen? Umso mehr sind die Behindertenverbände gefragt, um den Rechten von Menschen mit Behinderung Geltung zu verschaffen. Eine besondere Herausforderung sind für die Verbände auch mögliche Konflikte untereinander.

**Ein Interessenkonflikt besteht in der dezidierten Kritik der Konvention an den Sonderstrukturen im Behindertenbereich.**

Die Leitenden einer Behinderteninstitution haben unter Umständen ein anderes Interesse als die Menschen, die in der Institution leben. Die Institution will wirtschaftlich überleben,

und die Menschen, die durch die Institution betreut werden, haben Anspruch auf Selbstständigkeit. Da braucht es gesetzgeberische Massnahmen. Die Veränderungen lassen sich nicht von heute auf morgen realisieren. Man muss verhindern, dass der Anspruch auf selbstbestimmtes Leben als Vorwand genommen wird, Menschen mit Behinderung allein zu lassen.

**Die Uno-Behindertenrechtskonvention strebt eine vollständige De-Institutionalisierung an. Was sagen Sie?**

Das Ziel muss sein, dass kein Mensch mit Behinderung in einer Institution lebt, ohne dass dies zwingend notwendig ist. Möglicherweise gibt es Situationen, wo die Betreuung in einer Institution sinnvoll ist. Die Frage, ob eine vollständige De-Institutionalisierung realistisch ist, stellt sich in der Schweiz heute noch gar nicht. Wir müssen mit dem Prozess der De-Institutionalisierung überhaupt erst anfangen. Im Lauf der Zeit wird man Erfahrungen sammeln. Dabei können wir auch auf Erfahrungen in anderen Ländern zurückgreifen: Was war in anderen Ländern erfolgreich, was ist in anderen Ländern aus welchen Gründen gescheitert? So kann man voneinander lernen. Auch der Uno-Ausschuss kann lernen.

**Wie beurteilen Sie die heutige Wohn- und Arbeitssituation von Menschen mit Behinderung in der Schweiz?**

Wir haben eine weitgehende Institutionalisierung. Das wider- >>

Anzeige





spricht der Idee der Aufklärung, dass jeder Mensch sein Leben selbstbestimmt führen können soll. Jetzt, 200 Jahre nach der politischen Aufklärung in der Schweiz, erkennt man, dass das Recht auf Selbstbestimmung und Autonomie und damit unsere ganz elementare Vorstellung dessen, was einen Menschen ausmacht, auch für Menschen mit Behinderung gelten muss.

### **Es gibt viele Menschen mit Behinderung, die auf ein hohes Mass an Unterstützung angewiesen sind...**

Wenn ein Mensch auf Unterstützung angewiesen ist, dann gibt es nicht einfach nur die beiden Alternativen Unterstützung innerhalb einer Institution oder keine Unterstützung. Es geht vielmehr darum, Strukturen zu entwickeln die es ermöglichen, jemanden ausserhalb der Institution zu unterstützen, damit er oder sie innerhalb der Gesellschaft leben kann wie wir alle auch.

### **Haben Sie eine Idealvorstellung?**

Wir stehen am Anfang der Entwicklung. Und was das Ende ist, ist das Ergebnis eines schrittweisen Lernprozesses.

### **Welches sind erste Schritte in die richtige Richtung?**

In den beiden Basler Kantonen hat man jetzt die individuelle Bedarfsermittlung eingeführt, damit hat man einen Anfang gemacht. Der Kanton Bern ist im Prozess der etappierten Einführung; in Zug und Zürich laufen Vorarbeiten. Dieses Vorgehen wird hoffentlich dazu führen, dass weniger schnell institutionalisiert wird. Zudem braucht es sicher Angebote, die es Menschen mit Behinderung ermöglichen, ausserhalb von Institutionen wohnen zu können. Drei Kantone prüfen Angebote ambulanter Leistungen. Es braucht eine gesellschaftliche Durchmischung, Alt und Jung, Ausländer oder Schweizer und auch Mensch mit Behinderung oder Mensch ohne Behinderung. Wichtig ist, dass man den Mut hat, etwas Neues zu schaffen, im Bewusstsein, dass man wohl nachbessern muss.

### **Ein weiterer grosser institutioneller Bereich neben dem Wohnen ist der zweite Arbeitsmarkt, also die vielen Beschäftigungswerkstätten. Wie beurteilen Sie diese Strukturen?**

Menschen mit Behinderung sollen wenn immer möglich im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt werden können. Das ist in der Schweiz zurzeit nicht der Fall. Das Thema «Arbeit für Menschen mit Behinderung» ist einer der Kernbereiche der Behindertenpolitik des Bundesrats. Es ist aus meiner Sicht der Bereich, wo der Uno-Behindertenrechtsausschuss wohl kritische Worte an die Adresse der Schweiz richten wird.

### **Was wird der Behindertenausschuss konkret kritisieren?**

Insbesondere wird er wohl die Abwesenheit von Bestimmungen im privatrechtlichen Arbeitsbereich kritisieren. Im öffentlichen Bereich ist die Situation etwas besser, aber bei Weitem nicht gut. Die öffentlichen Verwaltungen aller drei Staatsebenen, Bund, Kantone und Gemeinden, sind an das in der Bundesverfassung verankerte Diskriminierungsverbot gebunden. Aber kein abgewiesener Bewerber hat den Mut und das Durch-

haltevermögen, einen solchen Fall, bei dem es sehr unsicher ist, ob er Recht bekommen wird, auch wirklich durch die Instanzen zu ziehen.

### **In der Schweiz ist der Handlungsbedarf besonders gross...**

Ja, und zwar eben nicht nur bei den privaten Arbeitgebern, sondern genauso auch bei der öffentlichen Verwaltung. Bei der Ausarbeitung des Behindertengleichstellungsgesetzes hat sich der Bund selbst eine Vorbildfunktion zugewiesen. Diese Vorbildfunktion hat er aber bis jetzt nicht wahrgenommen.

### **Was empfehlen Sie?**

Der Bundesrat hat vor rund einem Jahr beschlossen, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen. Auch die Kantone müssen in ihren Personalgesetzen griffigere Formulierungen einfügen und ihre Praxis ändern. Hierbei könnten die Behindertenorganisationen verstärkt tätig werden. Eine gute Initiative ist die Arbeitsmarktkonferenz, die von verschiedenen Politikern ins Leben gerufen worden ist, um die privaten Arbeitgeber anzusprechen. Ein Ansatz wäre weiter, dass die IV sicherstellt, dass Anpassungsmassnahmen am Arbeitsplatz einheitlich geregelt

werden, damit ein schweizweit tätiges Unternehmen nicht mit lauter kantonalen Speziallösungen konfrontiert ist.

### **Sie fordern immer wieder die Behindertenorganisationen auf, sich zu engagieren. Machen sie das aus Ihrer Sicht zu wenig?**

Ich habe manchmal das Gefühl, dass jede Organisation etwas stark nur für sich selbst

schaut. Wenn es um ganz spezifische Interessen ihrer Klientel geht, wenn also bestimmte Arten von Behinderungen oder die Interessen von Institutionen betroffen sind, dann macht das Sinn. Wenn man aber mit der Behindertenpolitik insgesamt vorwärtskommen will, dann ist es absolut zentral, dass man mit einer starken Stimme spricht. Die spezifisch verbandsrelevante Tätigkeit ist eingebettet in eine grössere Entwicklung. Und nur wenn diese Entwicklung vorangeht, bringt jeder Verband auch seine konkreten Anliegen durch.

### **Welche Forderungen stellen Sie konkret?**

Es braucht einen starken Dachverband, der politisches Lobbying betreiben und Rechtsverfahren durchführen kann. So wie Inclusion Handicap heute aufgestellt ist, erscheint er mir zu schwach. So kommt der Verband mit einem grossen Rechtsverfahren wie dem Doppelstockzug-Fall an seine Kapazitätsgrenzen. Nur mit einem starken gemeinsamen Auftritt werden die Anliegen von Menschen mit Behinderung wirklich ernsthaft vorangetrieben. Bei übergreifenden Fragen müssen sämtliche Verbände mit einer starken und intern gut abgestützten Stimme sprechen. Bei grösseren Rechtsschutzverfahren sind immer viele Behinderungsarten betroffen. Zudem braucht es auch jemanden, der den Überblick hat: Alleine auf Bundesebene gibt es eine Unzahl von Gesetzgebungsverfahren, bei denen es auch immer wieder einen behindertenrechtlichen Aspekt gibt. Diese Aspekte aber gehen oft vergessen, weil niemand dran denkt. Die nötige gesellschaftliche Veränderung zielt auf die Anliegen aller Menschen mit Behinderung insgesamt. ●

**«Es braucht Angebote, die es erlauben, ausserhalb von Institutionen zu wohnen.»**