

## Stellungnahme zu den «General Comment 8 & 5» und den «Guidelines on deinstitutionalization»

*INSOS nimmt Stellung zu den General Comments/Allgemeine Bemerkungen 8 & 5 und den Guidelines/Leitlinien, die sich auf die Artikel 19 und 27 der UN-BRK beziehen, und merkt an, dass die Forderungen der Allgemeinen Bemerkungen und Leitlinien mit den aktuell geltenden Rahmenbedingungen in der Schweiz nicht vereinbar sind.*

*Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 8 fordern ein zeitnahes Auslaufen segregierter Beschäftigungsformen und stellen die «Werkstätten» in Frage. INSOS versteht Werkstätten als Integrationsbetriebe, die für die berufliche Teilhabe unverzichtbar sind und zu einem inklusiven Arbeitsmarkt beitragen.*

*Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 fordern das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben und auf Inklusion in die Gemeinschaft für Menschen mit Behinderung. INSOS vertritt diese Haltung, merkt aber an, dass die freie Wahl der Wohnform auch mit durchlässigen Angeboten und Auffangmöglichkeiten ergänzt werden muss, wobei der Fokus auf die bedürfnisorientierte Unterstützung zu legen ist.*

*Die Leitlinien zur Deinstitutionalisierung ergänzen die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5. Sie stützen sich auf die Erfahrungen von Menschen mit Behinderung. INSOS unterstützt die Forderung nach vollständiger Barrierefreiheit von allgemeinen der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Dienstleistungen. Spezifische Dienstleistungen sollen im Gemeinwesen verankert sein. Das soziale Umfeld von Menschen mit Behinderung muss dabei mitgedacht werden. Die Entscheidungshoheit liegt auf alle Fälle bei den betreffenden Personen.*

*Grundlegend weist INSOS darauf hin, dass der Abbau von bestehenden Angeboten ohne den gleichzeitigen Aufbau alternativer Strukturen sich nachteilig auf Menschen mit Behinderung auswirkt und im Widerspruch zu den Grundsätzen der UN-BRK steht.*

### Vorbemerkungen

Mit der Ratifizierung der UN-BRK hat sich die Schweiz verpflichtet, die Zielvorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen. Ziel der UN-BRK ist es, die Anerkennung und Umsetzung der allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten auch für Menschen mit Behinderung voranzutreiben.

Die Dienstleister haben, gestützt auf ihrer Expertise, proaktiv begonnen, ihre Angebote den Zielvorgaben der UN-BRK entsprechend weiterzuentwickeln. Mit ihrem «Aktionsplan UN-BRK» hat die Branche sich selbst auf einen Massnahmenplan zur Umsetzung der UN-BRK in ihrem Einflussbereich geeinigt. Die im Aktionsplan formulierten Ziele und Massnahmen stehen für einen Paradigmenwechsel: vom allumfassenden Fürsorgeprinzip (Angebotsorientierung) hin zu einer partizipativen, bedürfnisorientierten Begleitung von Menschen, mit dem Ziel der vollständigen gesellschaftlichen Teilhabe (Bedürfnisorientierung) und selbstbestimmten Lebensführung.

General Comments/Allgemeine Bemerkungen und Guidelines/Leitlinien erläutern und begründen einzelne Artikel der UN-BRK. In der Folge nimmt INSOS zu den General Comments/Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 und Nr.8 zu den Artikeln 19 und 27 der UN-BRK sowie den Leitlinien zur Deinstitutionalisierung Stellung.

## Ausgangslage

Die Gesellschaft in der Schweiz ist nicht inklusiv. Gesellschaftliche Barrieren sind im Denken und im Alltag tief verankert und halten sich systemisch aufrecht. Vom Ableismus geprägte Denkstrukturen, wie sie sich neben der Gesetzgebung bspw. auch in der Schul- oder Berufsbildung zeigen, prägen den durch die öffentliche Hand an die Dienstleister erteilten Auftrag. In der Diskussion zur Deinstitutionalisierung dürfen diese Denkstrukturen nicht ausgeblendet werden.<sup>1</sup>

In der Schweiz dominiert noch immer das medizinische Modell mit seinem ableistischen Verständnis von Behinderung. Es findet seine Entsprechung in der Gesetzgebung und dem darin dominierenden ökonomischen Verständnis von Behinderung als eingeschränkte Erwerbsfähigkeit.<sup>2</sup> Menschen mit Behinderung werden auf ihre Beeinträchtigung (ihren Invaliditätsgrad, ihre Krankheit) reduziert. Für ihre (Re-)Habilitation kommen auf den Einzelfall ausgerichtete Versicherungslösungen und -massnahmen zum Einsatz.

Das ökonomische Verständnis von Behinderung findet seine Entsprechung in der massgeblichen Bewertung von Dienstleistungen nach den daraus für die Gesellschaft anfallenden Kosten. Die Debatte zur Deinstitutionalisierung schliesst deshalb die Frage immer mit ein: Wieviel ist der Gesellschaft der «Validen» die Inklusion der «Invaliden» wert?

## «General Comment Nr. 8» über die Rechte von Menschen mit Behinderung auf Arbeit und Beschäftigung

**Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 8** erläutern und begründen Artikel 27. Sie schaffen einen umfassenden Überblick zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten bzgl. dem Recht auf Arbeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderung. Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 8 haben unterstützenden Zweck, aber beinhalten keine rechtliche Verbindlichkeit.

Die Wahlmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung in Bezug auf ihre berufliche Laufbahn sind erheblich eingeschränkt. Die bestehenden Instrumente, um diese Nachteile auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen, greifen zu wenig und basieren auf einzelfallbezogenen Versicherungslösungen.

Eine Quotenregelung fand bisher politisch keine Mehrheit. Die Sozialpartner erachten sich als nicht zuständig für die Durchsetzung des Rechts auf Arbeit für Menschen mit Behinderung. Das Berufsbildungssystem ist «nach unten» nicht durchlässig und nicht inklusiv ausgestaltet. Eine berufliche Karriere über Weiterqualifizierung ist für viele Menschen mit Behinderung kaum umsetzbar.

Der notwendige systemische Transformationsprozess hin zu einheitlichen, inklusiven Settings in der Berufsbildung und am Arbeitsmarkt gelingt bisher noch nicht. Die verschiedenen Zuständigkeiten von Bund, Kantonen, Versicherungen verlangsamen oder blockieren einen diesbezüglichen Entwicklungsprozess. Der Föderalismus führt zu kantonal unterschiedlichen Ausgleichsstrukturen mit unterschiedlichen Teilhabemöglichkeiten.

---

<sup>1</sup> Ableismus bezieht sich auf die Konstruktion sozialer Ungleichheit, durch die - über An- und Aberkennung von Fähigkeiten - Individuen und Gruppen privilegiert bzw. diskriminiert und spezifische Praktiken des Ein- und Ausschlusses legitimiert werden. Behinderung wird damit nicht nur als Abweichung von Normalität verstanden, sondern als zwischenmenschliches und gesellschaftliches Verhältnis, das in der Bestimmung von Fähigkeiten seinen Ausdruck findet.

Die Definitionshoheit zum «Verständnis» von Fähigkeiten, über die ein «normaler» Mensch in einem bestimmten Lebensalter zu verfügen hat, ist von Macht-Konstellationen bestimmt. Dieses «Verständnis» wird nicht hinterfragt, weil die Fähigkeiten im jeweiligen Gesellschaftssystem funktional sind und dieses aufrechterhalten. Wer über die definierten Fähigkeiten verfügt, gehört zur Kategorie der «Validen» und hat Anrecht auf Teilhabe. Wer nicht über diese Fähigkeiten verfügt, fällt in die Kategorie der «Invaliden» und wird sanktioniert und segregiert.

<sup>2</sup> «Invalidität ist die voraussichtlich bleibende oder längere Zeit dauernde ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit.» (Art. 8 Abs. 1 ATSG)

In den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 8 werden die «Werkstätten» in Frage gestellt und ein zeitnahes Auslaufen segregierter Beschäftigungsformen verlangt. Die Kritik zielt nicht primär auf die «Werkstätte» als Organisation. Vielmehr ist der Fokus auf die betriebseigenen, sogenannt segregierenden Arbeits- und Lehrstellen gerichtet. Diese Kritik greift zu kurz und lässt wesentliche Merkmale von «Werkstätten» als Integrationsbetriebe ausser Acht: **Bei den «Werkstätten» in der Schweiz handelt es sich um Integrationsbetriebe mit verschiedenen Dienstleistungspaketen.**

**INSOS erachtet die Rolle von Integrationsbetrieben für die (Re-)Habilitation von Menschen mit Behinderung und als Arbeitgeber für wichtig:**

- Integrationsbetriebe sind gemeinnützige, hybride Organisationen, die im Schnittstellenbereich zwischen Sozialauftrag und marktwirtschaftlich ausgerichteter Produktionsleistung agieren. Um ihren Bildungs- und Integrationsauftrag zu erfüllen, führt die Mehrheit dieser Betriebe betriebseigene Lehr- und Arbeitsstellen in verschiedenen Berufen. Für diese Angebote arbeiten sie mit privaten und öffentlichen Auftraggebern zusammen.
- Integrationsbetriebe bieten im Rahmen der beruflichen Teilhabe verschiedene Dienstleistungen an:
  - begleitete Arbeit bzw. Arbeitsstellen und Lehrstellen in diversen Branchen mit Lehr-/Arbeitsvertrag beim Integrationsbetrieb;
  - begleitete Lehr- und Arbeitsstellen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Lehr-/Arbeitsvertrag beim Integrationsbetrieb; hierzu zählen alle Formen der Leiharbeit;
  - unterstützte Arbeitsstellen, Arbeitsvertrag in der Regel nicht beim Integrationsbetrieb, Arbeitgeber ist *nicht* der Integrationsbetrieb (Supported Education / Supported Employment); hierzu gehört auch die Beratung und Begleitung von Arbeitgebenden, Job-Carving und Individual Job-Design;
  - begleitete Arbeitsmöglichkeiten ohne Arbeitsvertrag; die Leitung der Tagesstätten liegt beim Integrationsbetrieb;
  - sozialberufliche Rehabilitation (Stabilisierung, Motivation, Aufbau); Leitorganisation ist der Integrationsbetrieb.

**Integrationsbetriebe erfüllen die Anforderungen der Art. 27, 26 und 24 der UN-BRK**

«Werkstätten» werden häufig Artikel 27 zugeteilt. Dieser umfasst einen Aspekt der Integrationsbetriebe. Doch grundsätzlich sind Integrationsbetriebe mit ihrem Arbeitsangebot vor allem im Bereich von Artikel 26 tätig. Ihre Dienstleistungen ermöglichen es Menschen mit Behinderung, umfassende berufliche Fähigkeiten sowie volle berufliche Teilhabe zu erlangen und zu bewahren. Solange der allgemeine Arbeitsmarkt nach einer Logik der uneingeschränkten Leistungsfähigkeit funktioniert, können Integrationsbetriebe in erster Linie die (Re-)Habilitation von Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit unterstützen.

Viele Integrationsbetriebe können ebenso Artikel 24 zugeschrieben werden, indem sie Menschen mit Behinderung auf eine berufliche Grundbildung vorbereiten, bei Bedarf EBA- und EFZ-Lehrstellen selber anbieten und berufliche Bildung für jene ermöglichen, die vom gesetzlich verankerten beruflichen Bildungssystem ausgeschlossen sind (vgl. z.B. PrA Schweiz).

**INSOS setzt sich für einen inklusiven Arbeitsmarkt ein.** INSOS stellt sich aber gegen die Abschaffung von sogenannt segregierenden Arbeitsangeboten. Ohne eine gesetzlich verankerte, erhöhte Durchlässigkeit von Arbeitsangeboten in den allgemeinen Arbeitsmarkt, stellen die Angebote von Integrationsbetrieben für viele Menschen mit Behinderung die einzige Möglichkeit von Arbeit und Beschäftigung dar. Stehen echte Alternativen im allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung, führt die Schliessung von Integrationsbetrieben unweigerlich zu Arbeitslosigkeit und sozialer Isolation der betroffenen Menschen.

## **INSOS vertritt die Haltung, dass**

- der allgemeine Arbeitsmarkt dringend inklusiv(er) ausgestaltet werden muss, damit Wahlmöglichkeiten im Sinn der UN-BRK gewährleistet sind;
- Integrationsbetriebe als Brückenbauer für die berufliche Teilhabe unverzichtbar sind;
- Integrationsbetriebe mit ihrer personenorientierten Unterstützung wesentlich zu einem inklusiven Arbeitsmarkt beitragen können, indem sie Menschen mit Unterstützungsbedarf in ihrem beruflichen Leben begleiten und dafür mit Arbeitgebenden des allgemeinen Arbeitsmarktes eng zusammenarbeiten;
- Integrationsbetriebe Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes sind. Für diese Aufgabe müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen angepasst werden, damit Arbeitsangebote durchlässiger werden können.

## **«General Comment Nr. 5» zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft**

**Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5** erläutern und begründen Artikel 19. Sie schaffen einen umfassenden Überblick zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten bzgl. dem Recht zum selbstbestimmten Leben und zur Inklusion in die Gemeinschaft. Die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 haben unterstützenden Zweck, aber beinhalten keine rechtliche Verbindlichkeit.

**Das selbstbestimmte Leben** beinhaltet individuelle Autonomie und Freiheit generell, das Recht auf Emanzipation ohne die Verweigerung von Zugang und Chancen, Kontrolle über Entscheidungen, konkret das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl des Wohnsitzes, Zugang zu Beförderung, Informationen, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, sexuelle und reproduktive Rechte sowie grundlegende Kommunikationsrechte.

**INSOS vertritt die in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 beschriebene Grundhaltung.** Die Unterstützung des selbstbestimmten Lebens stellt eine Kernaufgabe aller Dienstleistungen in den oben genannten Bereichen dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Unterstützungsleistungen immer im Spannungsfeld zwischen Selbstbestimmung/Autonomie und Abhängigkeit erbracht werden. Dieses Spannungsfeld lässt sich nicht allein über die Wohnform lösen.

**INSOS vertritt folgende Grundsätze** im Bereich der selbstbestimmten Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft:

- Die Selbstbestimmung (Wahlfreiheit, Entscheidungsmacht und Mitwirkung bei der Angebotsgestaltung) muss unabhängig von der Art der Angebote und den persönlichen Voraussetzungen einer Person im Zentrum der Dienstleistung stehen. Ein Ausschluss bestimmter Nutzer:innen, z.B. Menschen mit komplexer Behinderung ist nicht tragbar.
- Bei der (Weiter-)Entwicklung von Angeboten und Unterstützungsleistungen sind die in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 aufgelisteten (negativen) Merkmale der Institutionalisierung zu berücksichtigen. Eine Entwicklung von Dienstleistungen im Sinne von persönlichen, bedürfnisorientierten (Assistenz-)Leistungen ist zu fördern.
- Die Qualität von Dienstleistungen muss sichergestellt sein. Bund und Kantone definieren einheitliche, für alle Leistungserbringer gleichermaßen geltende Qualitätsindikatoren. Die Kantone kontrollieren die Einhaltung der Qualitätsindikatoren bei den Leistungserbringern und stellen die Ausfinanzierung der Dienstleistungen für Betreuung und Begleitung von Menschen mit Behinderung sicher.
- Eine vorausschauende kantonale Planung und verbindliche Festlegung des Dienstleistungsangebots erfolgt nur nach hinreichendem Einbezug der Nutzer:innen dieser Leistungen sowie der Leistungserbringer.

- Für eine Wahlfreiheit der Wohnform und des Wohnorts ist insbesondere zu berücksichtigen:
  - dass die Diversität von möglichen Wohnformen und Dienstleistungen beim selbständigen Wohnen gefördert werden muss;
  - dass die Durchlässigkeit von verschiedenen Wohnangeboten, die auch Auffangmöglichkeiten beinhalten, gefördert werden muss;
  - dass eine flexible, bedürfnisorientierte Unterstützung in der jeweiligen, selbstgewählten Wohnform gewährleistet ist.

## «Guidelines on deinstitutionalization»

**Die Leitlinien zur Deinstitutionalisierung ergänzen die Allgemeinen Bemerkung Nr. 5** zu Artikel 19 der UN-BRK. Sie bezwecken, das Recht von Menschen mit Behinderung auf ein unabhängiges Leben und ihre Einbeziehung in die Gemeinschaft zu konkretisieren und somit die Ausführungen in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 weiter zu verfeinern. Die Leitlinien haben unterstützenden Charakter, aber beinhalten keine rechtliche Verbindlichkeit.

Die Konsultationen zu den «Guidelines» wurden von der «Global Coalition on Deinstitutionalization» unterstützt. Bei der Ausarbeitung dieser Leitlinien erhielt der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung eine Vielzahl von Beiträgen von Nicht-Regierungsorganisationen. Viele dieser Beiträge sind kritisch gegenüber den Regierungspolitiken. Die in den Rückmeldungen beschriebenen Situationen und Erfahrungen von Menschen mit Behinderung sind in Tonalität und Sachbeschreibung in teilweise krassen Worten verfasst. Die «Guidelines» sind aus einer internationalen Perspektive heraus verfasst. Diverse Kritikpunkte treffen in der beschriebenen Weise nicht oder nicht mehr auf die Situation in der Schweiz zu.

Die Leitlinien zur Deinstitutionalisierung stützen sich auf die Erfahrungen von Menschen mit Behinderung vor und während der Covid-19-Pandemie. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung gibt denn auch zu bedenken, dass die Pandemie negative Phänomene der Institutionalisierung verschärft hat. In diesem Kontext ist auch die teilweise brachiale Tonalität des Textes zu lesen.

Die vorgebrachten Kritikpunkte in den Leitlinien zur Deinstitutionalisierung fokussieren auf Art. 19 bzw. die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 und müssen hier nicht wiederholt abgehandelt werden. Daher liegt im Folgenden der Fokus auf den Formulierungen zum SOLL-Zustand im Bereich der unabhängigen Lebensführung und der Einbeziehung in die Gemeinschaft.

**INSOS unterstützt die Forderung nach einer vollständigen Barrierefreiheit von allgemein zugänglichen Dienstleistungen.** Der Aufbau von Sonderstrukturen führt fast zwangsläufig zu erneuter Segregation von Menschen mit Behinderung. Auf individuelle Bedürfnisse ausgerichtete Unterstützung steht in Wechselwirkung zu bestehenden, gemeindenahen Dienstleistungen für die Allgemeinheit:

- Die (Weiter-)Entwicklung von spezifischen, auf die individuellen Bedürfnisse ausgerichteten Unterstützungsleistungen werden von Menschen mit Behinderung geleitet und/oder mitbestimmt.
- Der Anspruch, entscheiden zu können, wie und mit wem zu leben und an der Gesellschaft teilhaben zu können, sein Potenzial entwickeln zu können und einen Beitrag an das Gemeinwesen leisten zu können, gilt für alle Menschen – unabhängig von der Höhe und Art des Unterstützungsbedarfs.
- Unterstützungsleistungen können gemeinschaftsbasiert und/oder durch eine Assistenz erfolgen.
- Bei einer persönlichen oder technischen Assistenz entscheiden die Nutzer:innen, ob sie diese als Arbeitgeber:innen selbst verwalten oder ob sie diese als Angebote von Leistungserbringern in Anspruch nehmen wollen.
- Unabhängig von der Art der Leistungen sind bei der Erbringung der Leistung, das individuelle Netzwerk der Person und die Gemeinschaft vor Ort immer mitzudenken und einzubeziehen.

Damit der **UN-BRK-Transformationsprozess** den nötigen Schub erhält, müssen sich **Bund und Kantone einen verbindlichen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-BRK** geben.

Der einseitige **Abbau von bestehenden Angeboten ohne den gleichzeitigen Aufbau alternativer Strukturen ist kurzsichtig** und führt zu einem Schaden für die Menschen, die heute diese Angebote in Anspruch nehmen. Alle betroffenen Menschen, unabhängig von der Höhe und der Art ihres Unterstützungsbedarf, müssen als Folge aus dem UN-BRK-Transformationsprozesses über die Dienstleistungen verfügen können, die sie für die Gestaltung ihres Alltags und ihrer gesellschaftlichen Teilhabe benötigen.

#### Links

- [General Comment/Observation générale Nr. 8](#) Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit und Beschäftigung (in Englisch oder Französisch)
- [Allgemeine Bemerkungen Nr. 5](#) zum selbstbestimmten Leben und Inklusion in die Gemeinschaft
- [Guidelines on deinstitutionalization/Lignes directrices pour la désinstitutionnalisation](#) (in Englisch oder Französisch)
- Zusätzlich zwei Forschungsberichte des BSV, erschienen Februar 2023:
  - [Unterstützung beim Wohnen zu Hause: internationale Modelle](#)
  - [Unterstützung beim Wohnen zu Hause: Instrumente der Bedarfsabklärung](#)