

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION ■
HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faitière des organisations
suisse de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni
di persone con disabilità

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Energie
Sektion Kernenergierecht KR
3003 Bern

Per Email an: nfsv@bfe.admin.ch

Bern, 25. September 2017

TOTALREVISION DER NOTFALLSCHUTZVERORDNUNG: VERNEHMLASSUNG

Stellungnahme von Inclusion Handicap zur Totalrevision der Notfallschutzverordnung (NFSV)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard

Inclusion Handicap ist der Dachverband der Behindertenorganisationen in der Schweiz und vertritt die Interessen von Menschen mit Behinderungen. Die Abteilung Gleichstellung von Inclusion Handicap hat die Aufgabe, die Umsetzung sowie Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts zu fördern und so die autonome Lebensführung von Menschen mit Behinderungen in allen Aspekten des täglichen Lebens zu unterstützen.

Die Bundesverfassung verbietet in Art. 8 Abs. 2 Diskriminierungen wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Demnach müssen die in Erarbeitung stehenden oder einer Revision unterliegenden Gesetze sowie Verordnungen immer auch unter dem Aspekt der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen überprüft werden. Führen sie zu einer direkten oder indirekten Diskriminierung, sind sie mit Art. 8 Abs. 2 BV nicht vereinbar. Den Auftrag von Art. 8 Abs. 4 BV hat der Bundesgesetzgeber bis jetzt hauptsächlich durch den Erlass



des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) wahrgenommen, aber auch durch die Verankerung von behindertengleichstellungsrechtlichen Vorschriften in der Spezialgesetzgebung.

Zudem verpflichtet die UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK; SR 0.109) zur Berücksichtigung von deren Anliegen, insbesondere auch im Gesetzgebungsverfahren (Art. 4 Abs. 1 lit. a+b UNO-BRK). Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften in Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, verlangt Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK, dass die Schweiz, die Behindertenorganisationen konsultiert und aktiv miteinbezieht.

Inclusion Handicap hat sich bereits mehrfach aus Sicht des Behindertengleichstellungsrechts **zur Änderung von Erlassen im Bereich des Bevölkerungsschutzes geäußert**, so in jüngerer Zeit in ihren Stellungnahmen zur Änderung der Alarmierungsverordnung vom 19. September 2016 sowie zum Bericht zur Zukunft der Alarmierungs- und Telekommunikationssysteme für den Bevölkerungsschutz vom 20. Januar 2017. Im Nachgang zum ersteren Vernehmlassungsverfahren wurde die nun neu «Verordnung über die Warnung, die Alarmierung und das Sicherheitsfunknetz» (VWAS) betitelte ursprüngliche Alarmierungsverordnung am 15. Februar 2017 durch den Bundesrat geändert. **Soweit ersichtlich fanden die Anliegen von Menschen mit Behinderungen**, die Inclusion Handicap mit ihrer Stellungnahme in die Vernehmlassung eingebracht hatte, **leider keinerlei Berücksichtigung**.

Grundsätzlich begrüsst Inclusion Handicap die geplante Verstärkung des Notfallschutzes in der Umgebung von Kernanlagen durch die vorliegende Verordnungsänderung. Vor dem genannten Hintergrund möchten wir jedoch **mit umso grösserem Nachdruck** erneut auf die **Dringlichkeit eines barrierefreien Alarmierungs-, Evakuierungs-, Warnungs- und Informationssystems** sowohl im Zusammenhang mit dem Notfallschutz in der Umgebung von **Kernanlagen als auch** mit Gefahren- bzw. Notsituationen **generell**, wie sie die VWAS regelt, hinweisen.

Rechtliche Grundlagen

Gerne führen wir vorliegend die relevanten Rechtsgrundlagen erneut an. Im Zusammenhang mit dem Schutz von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen ist zunächst Art. 9 UNO-BRK als allgemeine Klausel zur Gewährleistung der Zugänglichkeit relevant. Diese Verpflichtung ist zwar progressiv, gilt aber nach dem UNO-BRK-Ausschuss absolut.¹ Des Weiteren ist zu beachten, dass sich die Zugänglichkeit je nach der menschenrechtlichen Relevanz des zugänglich zu machenden Objekts zu einem unbedingten

¹ General comment no. 2 (2014) Artikel 9 Zugänglichkeit, CRPD /C/GC/2, 22. Mai 2014, §25.



Recht verdichten kann, insbesondere auch dann, wenn die Unzugänglichkeit eine Benachteiligung darstellt, die auch nicht durch angemessene Vorkehrungen im Einzelfall beseitigt werden kann.² Die enorme Relevanz barrierefreier Systeme zum Bevölkerungsschutz für die Rechte von Menschen mit Behinderungen liegt auf der Hand: gehörlose Menschen z.B. nehmen einen Sirenenalarm schlicht nicht wahr, und Menschen mit geistigen Behinderungen verstehen Informationen, die ihnen nicht in Leichter Sprache dargeboten werden, unter Umständen gar nicht. **Eine barrierefreie Ausgestaltung dieser Systeme ist für Menschen mit Behinderungen überlebenswichtig.** Ein Staat kann somit keinesfalls darauf verzichten, seine Systeme der Warnung, Alarmierung, Evakuierung sowie Information rund um Gefahren- und Notsituationen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen.

Weiter verpflichtet Art. 11 UNO-BRK die Vertragsstaaten „im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, einschliesslich des humanitären Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtsnormen, alle erforderlichen Massnahmen (zu ergreifen), um in Gefahrensituationen, einschliesslich bewaffneter Konflikte, humanitärer Notlagen und Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten“³. In seinen bisherigen Concluding observations⁴ hat der zuständige UNO-BRK-Ausschuss unter Art. 11 insbesondere den Schutz von Menschen mit Behinderungen in Gefahrensituationen und humanitären Notlagen, deren Einbindung bei der Entwicklung von Strategien zur Prävention/Bewältigung der Notlagen sowie die Methoden zur Warnung von Menschen mit Behinderungen vor Gefahrensituationen, insbesondere Menschen mit Sinnesbehinderungen thematisiert.

Um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu vermeiden und ihren Schutz zu gewährleisten, müssen Systeme der Warnung, Alarmierung, Evakuierung und Information also nach dem «design for all» ausgestaltet sein (Art. 2 Abs. 5 UNO-BRK). **Die Unzugänglichkeit solcher Systeme stellt eine Diskriminierung nach Art. 2 Abs. 3 UNO-BRK dar, die nach Art. 5 Abs. 1 UNO-BRK verboten ist. Dieses Verbot ist direkt justiziabel**⁵. Aus Art. 8 Abs. 2 und 4 BV sowie Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 lit. e i.V.m. Art. 5 BehiG

² Felix Welti in Antje Welke (Hrsg.), UN-Behindertenrechtskonvention, S. 127 ff., N. 4.

³ Siehe dazu MARCUS KREUTZ, in: KREUTZ MARCUS/LACHWITZ KLAUS/TRENK-HINTERBERGER PETER (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, Art. 11 sowie ILAN KELMAN/LAURA M. STOUGH (Hrsg.), Disability and Disaster: Explorations and Exchanges, Basingstoke 2015.

⁴ Concluding Observations: CRPD, CO, Denmark (2014) Rz. 30f.; CRPD, CO, Germany (2015) Rz. 23f.; CRPD, CO, Spain (2011) Rz. 23f. Dazu auch MARCUS KREUTZ, in: KREUTZ MARCUS/LACHWITZ KLAUS/TRENK-HINTERBERGER PETER (Hrsg.), Die UNO-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Köln 2013, Art. 11. NOWAK MANFRED, U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary, 2. Aufl. Kehl 2005, , Art. 4, Rz. 9ff.

⁵ Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 19. Dezember 2012, BBl 2013 661, 673; KÄLIN WALTER/KÜNZLI



fliesst ebenfalls die staatliche Pflicht, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen durch das Ergreifen geeigneter Massnahmen zu verhindern.

Kritische Würdigung

Wie schon im Rahmen der Änderung der Alarmierungsverordnung wird auch im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren der Situation von Menschen mit Behinderungen in keiner Weise Rechnung getragen. Dies gilt insbesondere für die im Zuge der Verschärfung der Planungsannahmen notwendige Ausdehnung von **Alarmierungs- und Evakuierungsmassnahmen**. Auch im Falle des Notfallschutzes in der Umgebung von Kernanlagen wird die Alarmierung durch die VWAS geregelt. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 16) ist die direkte Auslösung der Alarmierung durch den Betreiber der Kernanlage bei «schnellen Störfällen» für Fälle vorgesehen, in denen die Behörden noch nicht einsatzbereit sind; ist diese bereits im Einsatz, so sollen auch bei einer raschen Eskalation die normalen Abläufe eingehalten werden. Inclusion Handicap möchte diesbezüglich hervorheben, **wie essentiell eine schnellstmögliche Alarmierung** insbesondere auch für Menschen mit Behinderungen ist. Nebst dem grundlegenden Risiko, dass Menschen mit Behinderungen von Warnungen, Alarmierungen und Informationen aufgrund der fehlenden Zugänglichkeit keine Kenntnis nehmen können, ist die Wahrscheinlichkeit im Weiteren gross, dass sie nur verzögert auf ebendiese reagieren können. Die Pflicht zur sofortigen Alarmierung, Warnung bzw. Information darf deshalb aus unserer Sicht besonders im Falle einer raschen Eskalation **keinesfalls relativiert werden**.

Die genannte Gefahr einer zeitlichen Verzögerung widerspiegelt sich auch im Umstand, dass sich Personen, die kein eigenes Fahrzeug besitzen und sich nicht selbstständig zu den Sammelplätzen begeben können, gemäss **Evakuierungskonzept** des BABS (S. 42) bei einer Helpline melden müssen, damit der Transport geplant werden kann. Im Evakuierungskonzept finden Menschen mit Behinderungen lediglich in Bezug auf Betreuungsstellen als Unterbringungsorte für Evakuierte (S. 3) Erwähnung; auch die Zugänglichkeit «koordinierter Kommunikation» als wesentlichen Erfolgsfaktoren (S. 6) oder die nach wie vor lückenhafte Zugänglichkeit des ÖV werden nicht erwähnt. In der Broschüre zu **«integriertem Risikomanagement»** des BABS werden Menschen mit Behinderungen und andere Bevölkerungsgruppen in vulnerablen Situationen soweit ersichtlich an keiner Stelle erwähnt.

JÖRG/WYTTENBACH JUDITH/SCHNEIDER ANNINA/KAGÜNDÜZ SABIHA, Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung Der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz. Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI / Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, Bern 2008, S. 56.



Im gesamten Art. 11 n-NFSV zu den **Aufgaben des Bundes** sowie auch in den **Art. 13-15 n-NFSV** in Bezug auf die **Aufgaben der Kantone** sollte deshalb die **Pflicht zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen** explizit festgehalten werden, so dass gestützt darauf eine entsprechende **Überarbeitung der Konzepte** tatsächlich erfolgt.

Die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen muss des Weiteren zwingend auch bei der **Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Gesamtnotfallübung** (GNU) im Zusammenhang mit der Kernkraft in der Schweiz erfolgen.

Im Zuge der erneuten Änderung der VWAS ersuchen wir den Bund zudem nochmals, die dringend notwendige **Sicherstellung der Barrierefreiheit aller relevanten Kommunikations- und Massnahmensysteme** durch entsprechende **Bestimmungen in der VWAS** zu gewährleisten. Diesbezüglich verweisen wir auf unsere Anregungen im Rahmen der Änderung der Alarmierungsverordnung, und stehen für weitere Erläuterungen und Präzisierungen jederzeit gerne zur Verfügung.

Gerne möchten wir in diesem Zusammenhang schliesslich auch auf die aktuellen internationalen Vorgaben im Rahmen der Agenda 2030 verweisen, die im **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030** verbrieft wurden, und auf die sich insbesondere Target 11.b der Agenda 2030 bezieht. Bereits in der Präambel des Sendai Framework wird die Verpflichtung der Regierungen festgehalten, bei der Konzipierung und Umsetzung von Politiken, Plänen und Standards u.a. mit Personen mit Behinderungen zusammenzuarbeiten (Art. 7). Die fundamentale Bedeutung einer Perspektive von Menschen in vulnerablen Situationen, insbesondere auch Menschen mit Behinderungen, zeigt sich weiter in den **Guiding Principles** nach Art. 19 lit. d und g sowie im Rahmen der Priorität Nr. 4: **«Empowering women and persons with disabilities to publicly lead and promote gender equitable and universally accessible response, recovery, rehabilitation and reconstruction approaches is key.»** (Art. 32).

Die Aussage des Bundes im Rahmen der Bestandesaufnahme zur Agenda 2030, wonach «das Thema „inclusion“ nicht explizit in der Zielsetzung enthalten» sei, da dies «in diesem Kontext Menschen in angreifbaren (vulnerablen) Situationen» betreffe und «dieser Aspekt im integralen Katastrophenmanagement integriert» sei (S. 172), vermag nach den obigen Erläuterungen keineswegs zu überzeugen. Mitunter auch im Rahmen der Bemühungen zur Umsetzung der Verpflichtungen der Agenda 2030 ersuchen wir den Bund deshalb dringend, die **systematische Zusammenarbeit mit den Behindertenorganisationen** bei der Planung und Durchführung eines **tatsächlich inklusiven Bevölkerungsschutzes** zu suchen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen. Für weitere Fragen stehen wir Ihnen jederzeit sehr gerne zur Verfügung.




Mit freundlichen Grüßen



Julien Neruda

Geschäftsführer



Caroline Hess-Klein, Dr. iur.

Leiterin Abteilung Gleichstellung