

Fünf Jahre
Behindertengleichstellungsgesetz

ZENTRALE ERKENNTNISSE & FORDERUNGEN

Ein Bericht der Dachorganisationenkonferenz
der privaten Behindertenhilfe DOK,
des Gleichstellungsrates Égalité Handicap
und der Fachstelle Égalité Handicap

Bern, 3. Dezember 2009

Impressum

- Herausgeberin:** Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK);
Adresse: Integration Handicap,
Bürglistr. 11, 8002 Zürich, Tel. 044 201 58 26,
E-Mail: info@integrationhandicap.ch
- Koordination:** Fachstelle Égalité Handicap,
Adresse: Marktgasse 31, 3011 Bern, Tel. 031 398 50 34, E-Mail: info@egalite-handicap.ch
- VerfasserInnen:** Caroline Hess-Klein, Dr. iur.,
Leiterin der Fachstelle Égalité Handicap
Tarek Naguib, Lic. iur.,
Mitarbeiter der Fachstelle Égalité Handicap
- Begleitgruppe:** Bestehend aus folgenden VertreterInnen des Gleichstellungsrates Égalité Handicap (GR) und der DOK: Gerd Bingham (Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen SZB, DOK), Urs Dettling (Pro Infirmis, DOK), Daniel Hadorn (Schweizerischer Gehörlosenbund, GR), Jakob Litschig (GR, Vertreter für Menschen mit psychischer Behinderung, insbesondere mit Psychose- und Psychiatrieerfahrung), Olga Manfredi (Behindertenkonferenz des Kantons Zürich, Co-Präsidentin GR), Cyril Mizrahi (Agile Behinderten-Selbsthilfe Schweiz, Co-Präsident GR), Simone Mün-ger/Christine Vogel (pro mente sana, DOK), Annina Studer (insieme Schweiz, DOK)
- Mitarbeit:** Bereich Bau: Joe Manser, Leiter Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen,
Bereich öffentlicher Verkehr: Beat Schweingruber, Leiter Schweizerische Fachstelle „Behinderte und öffentlicher Verkehr“
- Redaktion:** Fachstelle Égalité Handicap

A.	EINLEITUNG	4
B.	ZENTRALE ERKENNTNISSE	6
I.	ALLGEMEIN	6
II.	BAU	7
III.	ÖFFENTLICHER VERKEHR.....	8
IV.	GRUNDSCHULE	9
V.	AUS- UND WEITERBILDUNG	11
VI.	ERWERBSLEBEN	11
VII.	STAATLICHE DIENSTLEISTUNGEN.....	12
VIII.	PRIVATE DIENSTLEISTUNGEN.....	12
IX.	BÜRGERRECHT	13
C.	FORDERUNGEN	15
I.	ALLGEMEINE FORDERUNGEN	15
II.	BAU	17
III.	ÖFFENTLICHER VERKEHR.....	19
IV.	GRUNDSCHULE	19
V.	AUS- UND WEITERBILDUNG	20
VI.	ERWERBSLEBEN	21
VII.	STAATLICHE DIENSTLEISTUNGEN.....	21
VIII.	PRIVATE DIENSTLEISTUNGEN.....	22
IX.	BÜRGERRECHT	23
X.	STEUERN	24

A. EINLEITUNG

Am 01. Januar 2004 ist das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) in Kraft getreten. Dieses Gesetz konkretisiert in unterschiedlichen Bereichen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 Bundesverfassung (BV) und stellt eine Antwort auf den Auftrag an den Gesetzgeber in Art. 8 Abs. 4 BV dar, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen vorzusehen. Das Behindertengleichstellungsgesetz bezweckt die Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung von Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, und setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es regelt zu diesem Zweck den Zugang zu Bauten und Anlagen, die Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs, von Dienstleistungen des Gemeinwesens, von Aus- und Weiterbildungsangeboten und von Dienstleistungen Privater. Zudem enthält es Bestimmungen für den Bund als Arbeitgeber und Bestimmungen für die Kantone im Bereich der Grundschule.

Gleichzeitig mit Inkrafttreten des BehiG nahm Égalité Handicap, die Fachstelle der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe (DOK), ihre Tätigkeit mit dem Auftrag auf, die Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts zu fördern, insbesondere durch Rechtsberatung, Information, Analyse und Interessenvertretung. Der Fachstelle steht der Gleichstellungsrat Égalité Handicap zur Seite, der aus Menschen mit Behinderung zusammengesetzt ist und die Aufgabe hat, Égalité Handicap strategisch zu unterstützen und sicherzustellen, dass sich ihre Arbeit an den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung orientiert. In den ersten fünf Jahren des Bestehens von Fachstelle und Gleichstellungsrat zeigte sich, dass die Ansprüche an sie in allen Bereich kontinuierlich gestiegen sind. Weitere spezialisierte Fachstellen im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung sind die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen (und die angeschlossenen kantonalen Fachstellen) und die Schweizerische Fachstelle Behinderte und öffentlicher Verkehr (BöV). Gemeinsames Ziel ist eine alle Behinderungsformen übergreifende Gleichstellungspolitik.

Das ebenfalls Anfang 2004 errichtete Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB fördert die Information über Gesetzesgrundlagen und Richtlinien zur Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, Gleichstellungsprogramme und -kampagnen, die Analyse und Untersuchungen im Bereich der Gleichstellung und Integration sowie die Koordination der Tätigkeiten der auf diesem Gebiet agierenden öffentlichen und privaten Einrichtungen. Das EBGB verfasste zuhanden des Bundesrates einen Bericht zur Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes in den Jahren 2004-2008. Dies nehmen auch die DOK, der Gleichstellungsrat Égalité Handicap und die Fachstelle Égalité Handicap zum Anlass, eine Analyse der Wirksamkeit dieses Gesetzes in der Praxis mit darauf basierenden Forderungen zur Verbesserung der Umsetzung sowie der Rechtslage vorzulegen.

Der vorliegende Bericht untersucht, wie das Behindertengleichstellungsgesetz in den ersten fünf Jahren (2004-2008) seines Bestehens umgesetzt worden ist, bzw. ob das Behindertengleichstellungsrecht ein taugliches Instrument darstellt.

In einem ersten Teil wird die Praxis des Bundesgerichts sowie des Bundesverwaltungsgerichts unter die Lupe genommen und einer kritischen Würdigung unterzogen. Anschliessend wird die Beratungsarbeit zahlreicher Fachstellen und Behindertenorganisationen dargestellt und insbesondere Fallbeispiele aus der Praxis der Fachstelle Égalité Handicap ausführlich präsentiert und ebenfalls kritisch gewürdigt. Untersucht wird insbesondere die Nützlichkeit des Behindertengleichstellungsrechts, indem seine Stärken und Schwachpunkte zum Umgang mit realer Benachteiligung von Menschen mit Behinderung herauskristallisiert werden. Im daran anschliessenden Teil wird anhand einzelner Massnahmen im Bereich der Interessenvertretung (Förderung der Umsetzung des bestehenden Rechts, Lobbying) auf wichtige Stärken und Schwachpunkte in der Umsetzung der bestehenden Rechtslage hingewiesen. Abschliessend werden auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse Forderungen an Bundesrat, Bundesverwaltung, Bundesparlament, kantonale Regierungen und an den kantonalen Gesetzgeber formuliert. Diese beziehen sich einerseits auf die Verbesserung der Umsetzung des bestehenden Rechts und andererseits auf notwendige gesetzgeberische Anpassungen.

Die Informationen, auf die sich der Bericht stützt, beschränken sich zwangsläufig auf die Erkenntnisse der befragten Behindertenorganisationen und Fachstellen. Eine umfassende quantitative und qualitative empirische Analyse der bestehenden Diskriminierungsrealität und der Wirksamkeit rechtlicher und administrativer Massnahmen kann deshalb nicht geliefert werden. Damit die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung effektiv realisiert werden kann, bedarf es einer auf umfassendes wissenschaftliches Datenmaterial abgestützten Gleichstellungsstrategie. Eines unserer zentralen Anliegen ist daher, dass der Bundesrat nach zehn Jahren des Bestehens des Behindertengleichstellungsgesetzes (im Jahr 2013) eine vertiefte Analyse vornehmen soll.

B. ZENTRALE ERKENNTNISSE

I. Allgemein

Seit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes am 01. Januar 2004 sind wichtige Schritte in Richtung Gleichstellung von Menschen mit Behinderung gelungen. Nun haben Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, sich gegen Benachteiligung beziehungsweise Diskriminierung in den Bereichen Bau, Dienstleistungen, Aus- und Weiterbildung und öffentlicher Verkehr über den Rechtsweg zur Wehr zu setzen (**Benachteiligungsverbote & Rechtsschutz**). Auch steht den Behindertenorganisationen und den Fachstellen auf der Basis der rechtlichen Bestimmungen mittels Interessenvertretung sowie dank vom Bund unterstützter Integrationsprojekte ein beachtliches Instrumentarium zur Prävention und zur Sensibilisierung der Bevölkerung, privater Organisationen und Behörden zur Verfügung (**Instrument zur Prävention & Sensibilisierung**).

Die vorliegende Wirkungsanalyse hat hingegen auch zahlreiche Mängel des geltenden Behindertengleichstellungsrechts sowie Defizite bei seiner Umsetzung aufgedeckt: Insgesamt fällt auf, dass das Behindertengleichstellungsrecht oft weder bei Behörden noch bei privaten Unternehmen bekannt ist (**mangelhafte Sensibilität**). Dies hängt massgeblich damit zusammen, dass weder auf Bundesebene noch in den meisten Kantonen eine Gleichstellungsstrategie vorliegt, die es erlauben würde, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung systematisch ziel- und prozessorientiert zu fördern (**fehlende Gleichstellungsstrategie**). Auch fehlt es auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene an genügenden Ressourcen und spezialisierten Fachstellen (**schwacher institutioneller Rahmen**).

Weiter zeigen sich Defizite bei der Durchsetzung von konkreten Ansprüchen auf individueller Ebene: Ohne eine professionelle und kostenlose Beratung sind viele Menschen nicht in der Lage, ihre Rechte wirksam durchzusetzen (**mangelhafte Beratungsstrukturen**). Teilweise gelangen sie nach einer längeren Odyssee an die Fachstellen, werden von Stelle zu Stelle gewiesen und sind am Ende vollständig frustriert. Einen Anwalt oder eine Anwältin können sie sich oft nicht leisten. Der Bedarf von Menschen mit Behinderung an Beratung und Unterstützung bei einer mutmasslichen Benachteiligung ist daher enorm. Hinzu kommt, dass der Rechtsweg mit grossen Unsicherheiten (etwa aufgrund der abschreckenden und langwierigen Verfahrenswege) und mit teilweise hohen Prozessrisiken verbunden (Kostenrisiko, Risiko der Niederlage, Beweisproblematik) ist (**Durchsetzungshindernisse**).

Der gesetzgeberische Handlungsbedarf beschränkt sich jedoch nicht nur auf den institutionellen Rahmen und den Rechtsschutz. Vielmehr zeigt sich, dass es im Zuständigkeitsbereich der Kantone dringend Behindertengleichstellungsgesetze benötigt; dies gilt im Besonderen für den Bereich staatlicher Dienstleistungen sowie der Aus- und Weiterbildung (**fehlende kantonale Behindertengleichstellungsgesetze**). Notwendig sind zudem weitere gesetzgeberische Fortentwicklungen auf den Ebenen Bund und Kantone.

Besonders problematisch ist, dass das Behindertengleichstellungsrecht für Menschen mit psychischer Behinderung praktisch unwirksam ist (**schwache Wirksamkeit beim Schutz von Menschen mit psychischer Behinderung**). Gerade in Bereichen, die betreffend Menschen mit psychischer Behinderung besonders diskriminierungsanfällig sind – wie etwa beim Bereich Erwerb –, sieht das Behinderten-

gleichstellungsgesetz nur relativ schwache (oder: bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen keine) Massnahmen vor. Auch Personen mit einer geistigen Behinderung können vom Gleichstellungsrecht nur in wenigen Bereichen profitieren. Die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt ist nicht hergestellt bzw. der Zugang zu diesem ist weiterhin für diese Personengruppe nicht gewährleistet und mit erheblichen Hindernissen verknüpft (**Mängel beim Schutz von Menschen mit geistiger Behinderung**).

Im Folgenden finden sich die zentralen Erkenntnisse zu spezifischen Lebensbereichen bzw. Themenfeldern.

II. Bau

Das BehiG ist im Baubereich konkreter als in anderen Bereichen des Gesetzes ausgestaltet und daher ein wichtiges Instrument der Arbeit der Fach- und Beratungsstellen für behindertengerechtes Bauen und von Égalité Handicap.

Bereits vor Inkrafttreten des BehiG (bis und mit 2003) sahen praktisch alle Kantone vor, dass der Zugang zu Bauten und Anlagen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, unter gewissen Voraussetzungen auch für Menschen mit Behinderung gewährleistet werden muss. Das BehiG erstreckt sich auf öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen für die nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Bewilligung für einen Neubau oder einen Umbau erteilt wird. Umfasst sind zudem Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen. Da das Baurecht in die Zuständigkeit der Kantone fällt, kommt der Umsetzung in kantonalen Baurechtsgesetzen eine grosse Bedeutung zu. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts soll durch das BehiG nicht nur der reine Zugang zu Gebäuden, sondern auch deren Benutzbarkeit gewährleistet werden.

Die Regelungen im Bereich Bau sind ein Kernstück des BehiG. Dennoch kann noch keine spürbare generelle Verbesserung der Zugänglichkeit beobachtet werden, was massgeblich mit der auf einen schrittweisen Abbau von baulichen Hindernissen ausgerichteten Konzeption des Gesetzes zusammenhängt. Immerhin führten die Regelungen zu einer gewissen Verbesserung der Sensibilität der zuständigen Behörden und trugen dazu bei, dass im Rahmen des Geltungsbereiches des BehiG bei Neu- und Umbauten der Aspekt der Zugänglichkeit verstärkt berücksichtigt wird.

Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass bei den rund 1500 Baubewilligungsbehörden die Vorschriften des BehiG bekannt sind. Allerdings ist der tatsächliche Einfluss des BehiG kantonal sehr unterschiedlich, da die kantonalen Bauvorschriften sehr unterschiedlich auf das BehiG abgestimmt wurden. Jedenfalls ist festzustellen, dass durch das Inkrafttreten des BehiG zumindest die Anwendung der Vorschriften zum hindernisfreien Bauen ernster genommen wird und teilweise auch konsequenter verfolgt wird. Dies wurde vor allem auch durch den Umstand gefördert, dass Menschen mit Behinderung oder ihre Organisationen nun in allen Kantonen ein Beschwerderecht haben.

Die Schwierigkeiten bleiben zahlreich: Unsicherheit in der Rechtspraxis, mangelnde Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben durch die Baubewilligungsbehörden, mangelhafte Ressourcen bei den Behörden, teilweise sehr niedrige Qualität bei der Beurteilung von Baugesuchen, fehlende Transparenz bei nicht publikationspflichtigen Baugesuchen und grosse kantonale Unterschiede in den Standards.

Problematisch ist insbesondere, dass das BehiG nicht auf bestehende Bauten Anwendung findet, wenn sie nicht erneuert werden. Zu begrüssen ist daher die parlamentarische Initiative Recordon, welche verlangt, dass in Fällen, in denen die Anpassungsarbeiten weder Kosten noch andere Nachteile für den Eigentümer verursachen, die Möglichkeit besteht, das Gericht anzurufen, damit dieses eine Interessenabwägung vornimmt und wenn nötig vom Eigentümer verlangen kann, dass dieser die Umbauarbeiten toleriert.

Klar festzustellen ist eine mangelnde Berücksichtigung des BehiG durch die Behörden von Amtes wegen, weshalb es das Korrektiv durch die Behindertenorganisationen unbedingt braucht. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung beruhen jedoch nicht auf einem Informationsmangel, sondern viel mehr auf ungenügenden Ressourcen bei den Bewilligungsbehörden und einem Qualitätsmangel bei Behörden und Planenden. Zudem muss davon ausgegangen werden, dass der Auftrag behindertengerecht zu bauen nicht genügend ernst genommen wird. Dies fällt insbesondere bei einem Vergleich mit der Berücksichtigung anderer Vorschriften, wie z.B. feuerpolizeilicher Schutzvorschriften, auf, die viel selbstverständlicher berücksichtigt werden, als jene zum hindernisfreien Bauen.

Die Rechtsansprüche der Behindertenorganisationen im Zivilverfahren erscheinen nicht eindeutig durch das BehiG geregelt. Der Wortlaut des Art. 9 Abs. 3 lit. b BehiG erwähnt nur „*Verfahren zur Erteilung einer Bewilligung*“. Allerdings verweist er auch auf alle „*Ansprüche im Sinne von Art. 7 BehiG*“; damit auch auf Ansprüche aus einem nachträglichen Zivilverfahren. Versteht man beide Artikel im Zusammenhang, dann muss den Behindertenorganisationen auch in Zivilverfahren gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b BehiG Parteistellung zukommen.

III. Öffentlicher Verkehr

Das BehiG hat die Entwicklung eines behindertengerechten Öffentlichen Verkehrs (ÖV) in der Schweiz stark beschleunigt. In den vergangenen gut fünf Jahren wurden dabei grosse Fortschritte erzielt. Gemeinsam mit seinen Verordnungen zum Öffentlichen Verkehr, VböV und VAböV, ist das BehiG sehr detailliert, technisch komplex und daher unübersichtlich ausgestaltet. Zudem sind die Fristen im Bereich des Öffentlichen Verkehrs mit 10 bzw. 20 Jahren sehr lange.

Am deutlichsten sichtbar erscheinen die Fortschritte im Busverkehr. So sind heute gegen 90% der Buslinien ganz oder teilweise rollstuhlgängig. In fünf Jahren sollte der Fahrzeugpark mit Ausnahme einiger Trolleybuslinien zu 100% rollstuhlgängig sein. Im urbanen Bereich verfügen zahlreiche Fahrzeuge über zwei Rollstuhlplätze. Probleme gibt es noch bei projektierten Bushaltestellen, wo immer wieder zu niedrige Haltekanten oder zu klein dimensionierte Manövrierflächen für Rollstühle vorgesehen sind.

Im Bereich der Schienenfahrzeuge ist insbesondere der Regionalverkehr von Bedeutung. Aufgrund zahlreicher Fahrzeugbeschaffungen in den letzten Jahren verfügen bereits heute rund 50% der Kompositionen über mindestens einen niveaugleichen Einstieg. Im Bereich der SBB sollte mit den grossen laufenden Beschaffungsprojekten bis in fünf Jahren jede SBB-Komposition im Regionalverkehr rollstuhlgängig sein (ausgenommen Zusatzzüge in Spitzenzeiten). Bei den Privatbahnen kann davon ausgegangen werden, dass bis 2014 zumindest im Halbstundentakt jeder Zug über einen Tiefeinstieg verfügt. Bei den Trams liegt der Anteil, je nach Stadt, heute zwischen 30 und 70%, in fünf Jahren sollte er zwischen 50 und 80% liegen.

Generell wird das Prinzip der Zugänglichkeit für Fahrgäste im Rollstuhl zwar kaum in Frage gestellt. Probleme tauchen aber oft da auf, wo es um die konkrete Einstiegssituation geht oder um die Qualität des Rollstuhlstellplatzes, insbesondere um dessen befriedigende Integration in den Fahrgastbereich. Heikle Punkte sind bei allen Projekten die Haltestangenkonzepte sowie die Anordnung und Ausgestaltung der Einrichtungen für die Fahrgastinformation im Fahrzeug. Hier zeigt sich bei den akustischen Einrichtungen oft ein relativ hohes Niveau, jedoch besteht noch wenig Wissen über die konkreten Anforderungen an die Sprachverständlichkeit, insbesondere für Menschen mit Hörbehinderung. Bei den optischen Anzeigen gibt es noch keine klaren und einheitlichen Lösungen, insbesondere was die Lesbarkeit von Anzeigen für Menschen mit Sehbehinderung und die Art der Darstellung betrifft.

Bei den Aussenanzeigen an Fahrzeugen gibt es noch sehr viele Schwierigkeiten zu überwinden. Die seitlichen Anzeigen, welche gerade für Menschen mit Sehbehinderung von grosser Wichtigkeit sind, werden meistens irgendwo oben hinter die Fensterscheiben montiert. Dafür gibt es durchaus Gründe technischer Natur, aber diese Art der Montage führt dazu, dass sie von den meisten Menschen mit Sehbehinderung nicht gelesen werden können.

Im Bereich der behindertengerechten Ausgestaltung der Bahnhöfe ist eine wesentliche Aufgabe die Anpassung der Perronanlagen auf die richtige Höhe für den niveaugleichen Einstieg und den stufenfreien Zugang. Beides sind kostspielige Vorhaben, weshalb hier die beschränkten Mittel das grösste Problem darstellen. Bisher wurden zahlreiche Bahnhöfe mit taktilen Sicherheitslinien und Abgangsmarkierungen nachgerüstet.

Ein grosser Handlungsbedarf besteht zudem bei der behindertengerechten Ausgestaltung von Notruf- und Informationseinrichtungen, die insbesondere auch an den Ansprüchen von Personen mit einer geistigen Behinderung auszurichten sind, sowie gut ersichtlich und einfach bedienbar sein müssen.

Im Bereich des Luftverkehrs ist es besonders problematisch, dass regelmässig Menschen mit Behinderung nur mit Begleitperson befördert werden mit der Begründung, dies sei notwendig, um die Sicherheitsstandards einhalten zu können. Zudem müssen Menschen mit Behinderung in der Regel detaillierte Angaben über ihren Gesundheitszustand machen, auch wenn hierfür kein sachlicher Grund vorliegt. Schliesslich kommt es vielfach zu Schwierigkeiten bei der Abfertigung, da nicht die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen getroffen wurden, damit etwa RollstuhlfahrerInnen ihren Rollstuhl mitnehmen können. Hier ist zu hoffen dass die neue EG-Verordnung im Luftverkehr, welche seit 1. November 2009 auch für die Schweiz gilt, zur Lösung der Probleme im Luftverkehr beitragen wird.

IV. Grundschule

Seit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes sowie des Neuen Finanzausgleiches (NFA) finden in den Kantonen sowie im Rahmen der Konferenz der kantonalen ErziehungsdirektorInnen intensive Diskussionen zur Verbesserung der Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderung in der Grundschule statt. Das Wohl der Kinder und Jugendlichen mit Behinderung wird verstärkt ins Zentrum gestellt und damit auch vermehrt die Voll- oder Teilintegration in die Regelschule angestrebt. Dies führt zu verstärkten Anstrengungen in den Kantonen und Gemeinden, die infrastrukturellen und personellen Ressourcen an den Regelschulen zu verbessern. Zudem geht mit der verstärkten politischen und rechtlichen Forderung der Integration auch eine intensive Sensibilisierung der Lehrkräfte, Schulleitungen, Behör-

den und weiteren wichtigen Institutionen einher. Dies führt zwar vielfach auch zu grossen Widerständen, insgesamt ist diese Tendenz jedoch als positiv zu werten, da erst durch die Auseinandersetzung das Selbstverständnis der Integration und Gleichstellung erreicht und die notwendigen politischen und finanziellen Rahmenbedingungen erkämpft werden können.

Die Probleme jedoch sind vielfältig: Teilweise fehlt es an der politischen Unterstützung, integrative Schulungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Die Widerstände seitens der zuständigen Behörden, Schulleitungen und der Lehrerschaft sind vielfach gross. Auch ist man nicht immer bereit, die für die Umsetzung notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen. Zwar hat jedes Kind Anspruch auf einen seiner Behinderung angemessenen und unentgeltlichen Grundschulunterricht. Kein Kind darf ohne überwiegende Gründe entgegen seinem Wohl in einer Sonderschule oder Sonderklasse platziert werden. Im Zentrum stehen somit die Interessen des Kindes. Verlangen diese eine (Teil-)Integration, können von den Schulbehörden im zumutbaren Rahmen organisatorische, personelle und finanzielle Aufwendungen verlangt werden. Dies genügt jedoch nicht; denn zahlreiche Behinderungsarten setzen verstärkte Anstrengungen voraus, die über die verfassungsrechtlich geforderten hinausgehen.

Weiter hat sich gezeigt, dass es grosse Unterschiede in der Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Grundschulbereich zwischen den einzelnen Kantonen gibt. Grosse Unterschiede bestehen gar innerhalb desselben Kantons zwischen den Gemeinden. Interessant ist zudem die Beobachtung, dass Integration oft nicht etwa an der scheinbar fehlenden Infrastruktur oder wegen der Behinderung des Kindes oder Jugendlichen scheitert, sondern vielfach vom Willen der Schulbehörden und Schulleitungen in den Gemeinden abhängt. Dies ist für Kinder und Eltern ein frustrierendes Erlebnis, die oft über Monate – gar Jahre – kämpfen müssen und dann aufgrund fehlender Kräfte aufgeben, teilweise in eine andere Gemeinde ziehen und dort die Erfahrung machen, dass es auch ganz ohne erhebliche Schwierigkeiten und unkompliziert gehen kann.

Aus behindertengleichstellungsrechtlicher und rechtsstaatlicher Perspektive sind diese teilweise sehr grossen Unterschiede zwischen den Kantonen und Gemeinden höchst problematisch. Denn gerade auch bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderung hängt eine erfolgreiche Lebensführung als erwachsene Menschen massgeblich von der Frühförderung und der Förderung in der Regelschule ab. Hängt die Zukunft eines Kindes, sich erfolgreich in das Erwerbsleben (strukturelle Integration) und in das gesellschaftliche Leben (soziale Integration) einzugliedern davon ab, in welchem Kanton oder in welcher Gemeinde es aufwächst, ist dies ein bedeutendes menschenrechtliches Defizit.

Besonderen Schwierigkeiten sind Kinder und Jugendliche ausgesetzt, deren Eltern eine Behinderung haben. Der regelmässige und enge Kontakt zwischen der Schule und den Eltern ist eine der Voraussetzungen dafür, dass Kinder eine ihrem Wohl und ihren Bedürfnissen angemessene schulische Grundausbildung geniessen können. Dazu gehören Elterngespräche ebenso wie Elternabende. Probleme können sich zum Beispiel beim Kontakt mit gehörlosen Eltern oder Eltern mit schweren psychischen Behinderungen, aber auch bei anderen Behinderungsarten (z.B. geistige Behinderung) ergeben. Zwar sehen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot und das Behindertengleichstellungsgesetz vor, dass staatliche Dienstleistungen ohne Benachteiligungen angeboten werden müssen. Dazu gehören wohl auch Elterngespräche. Hingegen zeigt sich im Alltag, dass es noch an der notwendigen Kenntnis und Sensibilität seitens der Behörden und Schulen fehlt.

V. Aus- und Weiterbildung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung erscheinen auf den ersten Blick wirkungsvoll ausgestaltet. Das Behindertengleichstellungsgesetz untersagt die Benachteiligung von Personen mit Behinderung bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung, insbesondere bei der Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel, dem Bezug notwendiger persönlicher Assistenz sowie der Ausgestaltung des Bildungsangebotes und der Prüfungen. Dennoch zeigen sich in dreierlei Hinsicht grundsätzliche Defizite: Höchst problematisch ist etwa, dass das Behindertengleichstellungsgesetz nur für Angebote des Bundes, nicht aber für private, kantonale und kommunale Bildungsangebote gilt. Auf private Bildungsangebote sind einzig das eng gefasste behindertengleichstellungsrechtliche Diskriminierungsverbot sowie die allgemeinen Bestimmungen im Privatrecht anwendbar. Bei kantonalen und kommunalen Bildungsangeboten sind dem Bundesgesetzgeber aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung die Hände gebunden. Auch sind die Bildungsinstitutionen vielfach zu wenig für die Anliegen von Menschen mit Behinderung und die rechtlichen Verpflichtungen sensibilisiert. Schliesslich zeigen sich teilweise bedeutende Widerstände seitens der verantwortlichen Leitungsorgane gegen die Realisierung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.

VI. Erwerbsleben

Das Behindertengleichstellungsgesetz beinhaltet keine einklagbaren rechtlichen Ansprüche im Zusammenhang mit Arbeitsverhältnissen. Es sieht lediglich vor, dass der Bund als Arbeitgeber alles daran setzt, „Behinderten gleiche Chancen wie nicht Behinderten anzubieten. Bei allen Arbeitsverhältnissen und auf allen Ebenen, namentlich jedoch bei den Anstellungen, trifft der Bund die zur Umsetzung des Gesetzes erforderlichen Massnahmen“, d.h. dass der Bund gewisse weiche Massnahmen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderung beim Bund als Arbeitgeber umzusetzen hat. Weiter gelangt im Zusammenhang mit Anstellungsverhältnissen mit dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot zur Anwendung. Das privatrechtliche Arbeitsverhältnis hingegen wurde trotz Bundeskompetenz vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgeklammert.

Die Anstrengungen des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB und des Eidg. Personalamtes EPA haben auf der Basis von Art. 13 BehiG beachtliche Fortschritte im Bereich weicher Massnahmen zur Verringerung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung im Anstellungsverhältnis mit dem Bund sowie zur Förderung der Anstellung von Menschen mit Behinderung bewirkt.

Die bisherigen Erfahrungen im Bereich privater Arbeitsverhältnisse haben aber gezeigt, dass das Recht auf der einen Seite von den mutmasslich von Diskriminierung und Benachteiligung Betroffenen nicht als Instrument zur präventiven Lösung von Konflikten genutzt wird oder werden kann. Auf der anderen Seite stellt sich heraus, dass Arbeitgebende mangelhaft sensibilisiert sind und (solange sie nicht auch gesetzlichen Druck verspüren) im Rahmen von Diskriminierungen in der Regel den längeren Hebel haben. Einerseits bräuchte es langfristige Sensibilisierungs- und Integrationsprojekte, andererseits würde ein ausdrückliches Diskriminierungsschutzrecht massgeblich dazu beitragen, dass beide Seiten sensibler mit der Problemstellung umgehen.

In vielen Fällen zieht die Anstellung einer Person mit Behinderung Anpassungsvorkehrungen nach sich. Zum einen bedarf es einer gewissen Anpassungsbereitschaft

der Mitarbeitenden an die neue Situation. Zum anderen bedarf es unter Umständen gewisser Vorkehrungen, um eine korrekte Ausübung der Arbeit garantieren zu können. Nach geltendem Recht sind solche sogenannten „angemessenen Vorkehrungen“ nicht vorgesehen – weder nach BehiG noch nach Arbeitsrecht. Dies ist höchst problematisch und führt letztlich dazu, dass Menschen mit Behinderung in jeder Lage auf den „Goodwill“ der Arbeitgebenden angewiesen sind.

VII. Staatliche Dienstleistungen

Generell scheinen die Regelungen des BehiG im Bereich staatlicher Dienstleistungen gut gelungen. Die rechtlichen Vorgaben sind umfassend und tragen massgeblich zur Sensibilisierung von Behörden und konzessionierten Unternehmen bei. Zudem ermöglichen die verankerten Rechtsansprüche sowie die Kostenlosigkeit des erstinstanzlichen Verfahrens, dass sich Menschen mit Behinderung gegen Benachteiligungen zur Wehr setzen können. Speziell im Bereich der Barrierefreiheit staatlicher Internetangebote steht dem Bund und den Kantonen ein Instrumentarium an Richtlinien zur Verfügung, das den Anforderungen des BehiG und der BehiV weitgehend entspricht.

Dennoch zeigen sich noch bedeutende Defizite in der Umsetzungsrealität: Behörden und Unternehmen sind oft ungenügend über die rechtlichen Vorgaben informiert und verfügen nicht über die notwendige Sensibilität bei der Umsetzung der Verpflichtungen. Problematisch ist etwa, dass das grosse Potential, das insbesondere das Internet in sich trägt, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung zu verhindern oder zu beseitigen, nicht ausgenutzt wird. Auch gilt es dem spezifischen Bedarf an Kommunikationsmitteln von Personen mit einer Seh-, Hör- und einer geistigen Behinderung Rechnung zu tragen. Die Behindertenorganisationen und Fachstellen stossen zudem erstaunlich häufig bei Behörden und bei konzessionierten Unternehmen auf Widerstände; etwa indem die Rechtslage nicht akzeptiert oder die Einschätzung darüber nicht geteilt wird (z.B. im Zusammenhang mit der Pflicht bei Behördenkontakten Menschen mit Gehörlosigkeit eine Gebärdensprachübersetzung zu finanzieren). Schliesslich fehlt auf der Ebene der Durchsetzung ein Verbandsbeschwerderecht, das massgeblich zur Beseitigung von Benachteiligung beitragen könnte, insbesondere in denjenigen Fällen, wo eine Klärung der Rechtslage wichtig ist.

Problematisch ist schliesslich die Unsicherheit darüber, ob das Behindertengleichstellungsgesetz bei kantonalen und kommunalen Dienstleistungen sowie bei Dienstleistungen mit kantonalen und kommunalen Konzessionen aufgrund der fehlenden verfassungsmässigen Kompetenz des Bundes überhaupt zur Anwendung gelangt.

VIII. Private Dienstleistungen

Die ausdrückliche Verankerung eines behindertengleichstellungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes führt(e) zu einer leichten Verbesserung der Sensibilität über die Bedeutung des Rechts bei der Diskriminierung durch nicht konzessionierte, private Dienstleistungsanbieter. Erst dank der Regelung im Behindertengleichstellungsgesetz wird das Recht als Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierung sichtbar und damit real fassbar und auch als Interventions- und Sensibilisierungsinstrument nutzbar. Insbesondere stellte sich heraus, dass dank dem BehiG gegenüber den diskriminierenden Akteuren wirkungsvoller argumentiert und damit bereits auf dem Verhandlungsweg eine befriedigende Lösung gefunden werden kann. Insgesamt weist das Diskriminierungsverbot somit ein nicht zu unterschätzendes Sensibilisierungs-, Präventions- bzw. Konfliktregulierungspotenzial auf, das jedoch noch kaum seitens der

betroffenen Menschen mit Behinderung und der Behindertenorganisationen genutzt wird.

Demgegenüber verfügt das Diskriminierungsverbot auch über erhebliche Schwachpunkte: Die vom Gesetzgeber bewusst eng konzipierte Fassung in Art. 6 BehiG hat zur Folge, dass Menschen mit Behinderung sich vielfach nicht gegen ausgrenzende Benachteiligung zur Wehr setzen können. Den Betroffenen steht zwar ein Rechtsschutz gegen irrationales, segregierendes Verhalten zur Verfügung. Werden hingegen vom Dienstleistungsanbieter auch nur minimale sachliche Gründe ins Feld geführt, hat die benachteiligte Person auf dem Rechtsweg eher geringe Erfolgsaussichten. Insbesondere können Private nicht verpflichtet werden, zumutbare Leistungen zu erbringen, damit der Konsum der Dienstleistung überhaupt möglich ist.

Weiter stellt sich die vom Gesetzgeber vorgesehene Entschädigung von maximal SFr. 5'000.- für einen beachtlichen Anteil der Probleme als praktisch nutzlos heraus. Gewünscht ist oft die Möglichkeit eines Vertragsabschlusszwanges, sofern nicht überwiegende Interessen des Dienstleistungsanbieters dem entgegenstehen; eine Entschädigung bringt hingegen letztlich nichts. Zudem ist die Obergrenze von SFr. 5'000.- aus der Perspektive der Prävention problematisch. Schliesslich zeigt sich, dass der Rechtsweg insgesamt als wenig attraktiv erscheint, da er von den potenziellen Klagenden etwa als „zu kompliziert“, „unsicher“, mit einem Kostenrisiko behaftet und zu langwierig eingeschätzt wird.

Vor allem im Bereich privater Versicherungen, insbesondere privater Krankenversicherungen, besteht durch die schwache Ausprägung des Rechtsschutzes bei privaten Dienstleistungsanbietern im Rahmen des BehiG die grosse Gefahr, dass Menschen mit Behinderung von sämtlichen privaten Versicherungsträgern abgelehnt werden. Daher sollte im Rahmen der Risikobewertung beim Vertragsabschluss mit Personen mit Behinderung, ähnlich wie dies die EG Richtlinie vorsieht, die Berücksichtigung der Behinderung nur dann erlaubt sein, wenn sie auf relevanten versicherungsmathematischen Grundsätzen, exakten statistischen Daten oder medizinischem Wissen beruht. Diese Daten müssten zudem exakt, aktuell und relevant sein, sowie auf Verlangen auf leicht zugängliche Art zur Verfügung gestellt werden.

IX. Bürgerrecht

Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot untersagt die ungerechtfertigte Benachteiligung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Das BehiG sieht zudem vor, dass Menschen mit Behinderung bei der Inanspruchnahme einer staatlichen Dienstleistung nicht benachteiligt werden dürfen. Dies bedeutet, dass Einbürgerungsverfahren derart ausgestaltet werden müssen, dass sie benachteiligungsfrei erfolgen. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass sich einzelne Gemeinden schwer tun, die vorgegebenen Standards einzuhalten. Die Behörden sind bisher zu wenig über die Tragweite des Diskriminierungsverbotes sensibilisiert bzw. sind teilweise nicht bereit, die geforderten Standards umzusetzen.

Zudem bergen die kantonalen oder kommunalen Bürgerrechtsbestimmungen teilweise grosses Diskriminierungspotenzial. Konkret sehen Bürgerrechtserlasse einzelner Kantone und Gemeinden vor, dass (sinngemäss) die „wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit“ eine Voraussetzung für die Gutheissung des Bürgerrechtsgesuches darstellt oder im Einbürgerungsverfahren berücksichtigt werden muss. Zudem wird deutlich, dass die kommunalen Einbürgerungsbehörden sich der Rechtslage – insbesondere der Bedeutung des Diskriminierungsverbotes – zu wenig bewusst sind.

Für eine Praxisänderung und deren Akzeptanz sind eine bewusste Information und klare gesetzliche Regelungen auf kantonaler und kommunaler Ebene notwendig. Dies würde im Rahmen von Einbürgerungsverfahren Klarheit und Transparenz schaffen.

C. FORDERUNGEN

Die vorliegende Analyse der Gerichtspraxis, der Beratungsarbeit der Behindertenorganisationen und der Interessenvertretung der Fachstelle Égalité Handicap zeigt, dass mit dem bestehenden Behindertengleichstellungsrecht wichtige Schritte in Richtung Gleichstellung von Menschen mit Behinderung gegangen werden. Seit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) am 1. Januar 2004 haben Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, sich gegen Benachteiligung beziehungsweise Diskriminierung in den Bereichen Bau, Dienstleistungen, Aus- und Weiterbildung und öffentlicher Verkehr über den Rechtsweg zur Wehr zu setzen. Auch steht den Behindertenorganisationen auf der Basis der rechtlichen Bestimmungen mittels Interessenvertretung sowie dank vom Bund unterstützten Integrationsprojekten ein beachtliches Instrumentarium zur Prävention und zur Sensibilisierung der Bevölkerung, privater Organisationen und Behörden zur Verfügung.

Dennoch muss auf der Basis der Analyse festgestellt werden, dass das bestehende Recht sowohl auf der Ebene der Durchsetzung als auch auf der Ebene der Gesetzgebung an zahlreichen und teilweise erheblichen Defiziten leidet. Damit der in Artikel 8 Abs. 4 BV verankerte Verfassungsauftrag wirksam umgesetzt wird (werden kann), bedarf es daher weiterer Massnahmen. Die Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK, der Gleichstellungsrat Égalité Handicap sowie die Fachstelle Égalité Handicap verlangen deshalb spezifische Verbesserungen im Bereich der Umsetzung des bestehenden Rechts sowie gesetzgeberische Ergänzungen auf Bundesebene und in den Kantonen.

Wir fordern etwa die Stärkung der institutionellen Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Umsetzung des geltenden Rechts, die Ausweitung des Geltungsbereiches des BehiG, Behindertengleichstellungsgesetze auf kantonaler Ebene und weitere, gezielte Anpassungen und Ausweitungen der bereits bestehenden rechtlichen Grundlagen. Zudem fordern wir wirksame und sensible Sensibilisierungskampagnen und eine vermehrte Bereitstellung von finanziellen, fachlichen, personellen und infrastrukturellen Ressourcen.

Konkret:

I. Allgemeine Forderungen

1. Verabschiedung einer Gleichstellungsstrategie

Problem: Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung hängt weitestgehend von einzelnen Massnahmen ab. Der Bundesrat sowie die meisten Kantone verfügen über keine Strategie, welche ziel- und prozessorientiert die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung verbessert.

Forderung: Bundesrat sowie die kantonalen Regierungen verabschieden Strategien zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Darin enthalten ist eine Analyse der zentralen Herausforderungen, konkrete Ziele mit Umsetzungsfristen sowie Parameter zur Evaluation der Umsetzung.

2. Schaffung kantonaler Fachstellen zur Förderung der Sensibilisierung und Informationsverbreitung

Problem: Bei Verwaltung sowie in den Unternehmen mangelt es an der wichtigen Information über die rechtlichen Grundlagen, an Sensibilität und Instrumenten zur Umsetzung der Pflichten, sowie an einer effektiven Koordination der zu treffenden Massnahmen und zur operativen Umsetzung der Strategie (s. Forderung 1).

Forderung: Die Kantone schaffen Verwaltungsstellen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Diese fördern in Anlehnung an die Aufgaben des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB:

- die Verbreitung von Information über die Gesetzesgrundlagen und die Richtlinien zur Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderung;
- Programme zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung;
- die Analyse und Untersuchungen im Bereich der Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderung;
- die Koordination der Tätigkeiten der auf dem kantonalen Gebiet tätigen öffentlichen und privaten Einrichtungen.

3. Bereitstellung genügender Ressourcen

Problem: Gleichstellungsarbeit kostet. In allen bedeutenden Bereichen (Bau, öffentlicher Verkehr, Grundschule, Aus- und Weiterbildung, Dienstleistungen, Erwerb) zeigt sich, dass fehlende Ressourcen einen Grund für Mängel in der Umsetzung von Gleichstellungsverpflichtungen darstellen.

Forderung: Den zu schaffenden kantonalen Fachstellen werden genügend Ressourcen zur Verfügung gestellt, damit diese ihre Aufgaben (s. Forderung 2) wirksam und rasch im Sinne der zu konzipierenden Strategien (s. Forderung 1) umsetzen können.

Dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB werden die ursprünglich vorgesehenen 3-4 Vollzeitstellen zur Verfügung gestellt.

4. Kantonale Behindertengleichstellungsgesetze

Problem: Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) gelangt aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen in vielen bedeutenden Lebensbereichen nicht oder nur ungenügend zur Anwendung. Dies gilt im Besonderen für die Bereiche Grundschule sowie Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden, u.a. auch Aus- und Weiterbildungsangebote auf kantonalen und kommunaler Ebene.

Forderung: Die kantonalen Gesetzgeber schaffen im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche eigenständige kantonale Behindertengleichstellungsgesetze, welche die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung im Rahmen der kantonalen Zuständigkeitsbereiche untersagen und die Kantone verpflichten, Gleichstellungsmassnahmen finanziell und fachlich zu fördern.

5. Stärkung der Durchsetzung des bestehenden Rechts

Problem: Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung auf allgemeiner Ebene sowie die Durchsetzung von Rechten auf individueller Ebene hängen massgeblich von der tatsächlichen Durchsetzung bestehender Rechtsansprüche ab. Insbesondere in den Bereichen der Dienstleistungen, des Erwerbes, der Grundschule sowie der Aus- und Weiterbildung zeigt sich, dass der Rechtsweg eher als unattraktiv erscheint. Dies hat unterschiedliche Gründe: Der Rechtsweg ist vielfach mit Unsicherheiten (etwa aufgrund der abschreckenden und langwierigen Verfahrenswege) und mit Prozessrisiken verbunden (z.B. Kostenrisiko, Risiko der Niederlage, Beweisproblematik).

Forderung: Der Bundesgesetzgeber sowie die kantonalen Gesetzgeber ergänzen die prozessualen Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes mit spezifischen Instrumenten zur Verringerung von Prozesshindernissen. Dazu gehören:

- *Beweislasterleichterung:* Diese sieht vor, dass wenn eine Person, die vor der Verwaltungsbehörde oder vor Gericht die Verletzung des BehiG rügt, Tatsachen glaubhaft machen kann, die das Vorliegen einer Benachteiligung vermuten lassen, es der Gegenpartei obliegt zu beweisen, dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorliegt.
- *Niederschwellige Anlaufstellen:* Auf der Basis des Behindertengleichstellungsgesetzes werden Bund und Kantone verpflichtet, Schlichtungsstellen zu bezeichnen. Diese sollen in Ergänzung zu bestehenden Institutionen (wie z.B. den Ombudsstellen) Parteien bei einer Beschwerde wegen Verstosses gegen das Benachteiligungsverbot beraten, insbesondere versuchen sie dadurch eine aussergerichtliche Einigung herbeizuführen. Das Schlichtungsverfahren ist für die Parteien freiwillig und kostenlos. Bund und Kantone können vorsehen, dass die gerichtliche Klage erst nach der Durchführung des Schlichtungsverfahrens angehoben werden kann.

6. Finanzierung von Beratungsstellen

Problem: Gesamtschweizerisch stehen nur ungenügend Anlauf- und Beratungsstellen zur Verfügung, die Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen beraten.

Forderung: Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht de lege ferenda vor, dass der Bund privaten Institutionen Finanzhilfen gewähren kann für die Beratung und die Information von Menschen mit Behinderung im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz.

II. Bau

7. Information der beschwerdebefugten Organisationen gemäss BehiG über ein Anzeigeverfahren ohne Publikation

Problem: In Anzeigeverfahren, in denen es keine Pflicht zur Publikation gibt, besteht das Risiko, dass behindertengleichstellungsrelevante Anliegen nicht berücksichtigt werden, da die zuständigen Institutionen keine Kenntnis vom Bauvorhaben erhalten.

Forderung: Bei Anzeigeverfahren ohne Publikation im Baubereich werden die beschwerdebefugten Organisationen über das Bauvorhaben rechtzeitig und umfassend informiert, damit die etwaigen Rechtsansprüche gewährleistet sind.

8. Baubewilligungen sind mit Auflagen hinsichtlich der Anzahl der Arbeitsplätze zu versehen

Problem: Bei Baugesuchen ist es oft noch nicht ersichtlich wie viele Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Da das BehiG nur auf Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen anwendbar ist, entstehen oft im Nachhinein Probleme, wenn die Zahl der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze die Zahl 50 übersteigt und damit eigentlich ein Rechtsanspruch gemäss BehiG bestanden hätte.

Forderung: Die Baubewilligungsbehörden sollen Baubewilligungen mit der Auflage erteilen, dass nach Abschluss des Bauvorhabens nicht mehr als 50 Angestellte respektive 50 Arbeitsplätze im fertig gestellten Gebäude Platz finden.

9. Verbandsklagerecht bei Zivilprozessen

Problem: Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens ausnahmsweise im Zivilverfahren einen Rechtsanspruch auf Beseitigung vor. Dies genügt jedoch nicht, da für Einzelpersonen der damit verbundene Aufwand zu gross ist.

Forderung: Das Behindertengleichstellungsgesetz ist mit einem Verbandsklagerecht zu ergänzen, das Behindertenorganisationen im Sinne von Art. 9 BehiG ermöglicht, die Beseitigung der Benachteiligung vor dem Zivilgericht geltend zu machen.

10. Stärkung des Bewusstseins der Baubewilligungsbehörden für behindertengleichstellungsrechtliche Vorgaben

Problem: Die Baubewilligungsbehörden achten in der Regel genau auf die Umsetzung von z.B. feuerpolizeilichen und energierechtlichen Vorgaben. Demgegenüber werden die Vorschriften des kantonalen Behindertengleichstellungsrechts oft vernachlässigt oder gar nicht berücksichtigt.

Forderung: Die politisch verantwortlichen Behörden haben mittels klaren Richtlinien und einer verstärkten Sensibilisierung und Kontrolle dafür zu sorgen, dass die behindertengleichstellungsrechtlichen Vorgaben genau so Beachtung finden wie die anderen im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu beachtenden Vorschriften.

11. Anwendung des BehiG auch auf bestehende Bauten ausserhalb eines Umbaus bzw. einer Renovation

Problem: Das BehiG findet auf bestehende Bauten keine Anwendung, falls diese nicht Gegenstand eines Baubewilligungsverfahrens sind oder renoviert werden.

Forderung: Im Sinne der parlamentarischen Initiative Recordon soll in Fällen, in denen die Anpassungsarbeiten weder Kosten noch andere Nachteile für den Eigentümer verursachen, die Möglichkeit geschaffen werden, das Gericht anrufen zu können, damit dieses eine Interessenabwägung vornimmt und wenn nötig vom Eigentümer verlangt, dass dieser die Umbauarbeiten toleriert.

III. Öffentlicher Verkehr

12. Einhaltung der Fristen gemäss BehiG

Problem: Es besteht die Gefahr, dass aufgrund finanzieller und technischer Defizite die Fristen zur behindertengerechten Ausgestaltung bestehender Bauten und Anlagen im öffentlichen Verkehr bis Ende 2023 sowie von Kommunikationssystemen und Billettausgaben bis Ende 2013 nicht eingehalten werden.

Forderung: Trägerschaften von Betrieben des öffentlichen Verkehrs, Bund und Kantone leiten umgehend die notwendigen Massnahmen ein, damit die vom Behindertengleichstellungsgesetz geforderten Fristen ohne Abstriche eingehalten werden.

13. Behindertengerechte Ausgestaltung des Flugverkehrs

Problem: Menschen mit Behinderung werden oft und auf unterschiedlichste Art und Weise beim Flugverkehr (durch Reiseunternehmen, Flughafen und Airlines) benachteiligt. Dies gilt sowohl bei der Beförderung als auch bei den Serviceleistungen.

Forderung: Die Leitungsorgane der Airlines, der Flughafen und der Reiseunternehmen sorgen davon, dass die infrastrukturellen, organisatorischen und personellen Ressourcen vorhanden sind, damit Menschen mit Behinderung ohne Benachteiligung befördert werden und ihnen die angemessenen Serviceleistungen geboten werden. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt achtet genau darauf, dass sowohl die Vorgaben im Behindertengleichstellungsgesetz als auch der EG Verordnung 1107/2006 eingehalten werden.

IV. Grundschule

14. Regelung des Anspruchs auf Integration durch die Kantone in ihrer Schulgesetzgebung

Problem: Die Frage, ob es dem Wohl eines Kindes entspricht in eine Regel- oder eine Sonderschule eingeschult zu werden, wird momentan noch nicht nach einheitlichen und vor allem nicht nach objektiv nachvollziehbaren und nachprüfbaren Kriterien entschieden. Zudem genügen die bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben und programmatischen Bestimmungen zur Integration nicht, um die Gleichstellung von Kindern und Jugendlichen im Grundschulbereich zu erreichen.

Forderung: Die Kantone befolgen den Auftrag von Art. 20 BehiG und regeln in ihrer Schulgesetzgebung den Anspruch auf Integration auf eine verbindliche Art und Weise. Sie statuieren in der Schulgesetzgebung einen individuellen Rechtsanspruch auf integrative Schulung. Integration in die Regelschule kann nur verweigert werden, wenn sie dem Wohl des Kindes widerspricht. Die Kantone gewähren den Schulen die nötigen Mittel, um die geeigneten Rahmenbedingungen für die Integration zu schaffen (personelle, fachliche und infrastrukturelle Ressourcen, organisatorische Unterstützung). Die Schulen gewährleisten jedem Kind die individuell benötigte sonderpädagogische Unterstützung, welche über das „standardisierte Abklärungsverfahren“ (EDK, zurzeit in der Testphase) ermittelt wird.

15. Schaffung kantonaler Integrationsfachstellen

Problem: Teilweise fehlt es in den Kantonen noch an der Entwicklung bzw. Umsetzung integrativer Schulkonzepte. Dies liegt häufig am fehlenden Willen der einzelnen Schulbehörden oder Schulleitungen sowie an bestehenden Unsicherheiten und mangelhafter Sensibilität.

Forderung: Die Kantone schaffen spezifische Integrationsfachstellen, die ihre Dienste den Schulleitungen, Lehrkräften und Eltern zur Verfügung stellen und den Weg in die integrative Schulung ebnen.

16. Vereinheitlichung des Zugangs zu integrativer Schulung in den Kantonen

Problem: Aus behindertengleichstellungsrechtlicher Perspektive sind die teilweise sehr grossen Unterschiede im Zugang zu integrativer Schulung zwischen den Kantonen und Gemeinden höchst problematisch. Denn gerade bei Kindern und Jugendlichen mit Behinderung hängt eine erfolgreiche Lebensführung als erwachsene Menschen massgeblich von der Frühförderung und der Förderung in der Regelschule ab. Hängt die Zukunft eines Kindes, sich erfolgreich in das Erwerbsleben (strukturelle Integration) und in das gesellschaftliche Leben (soziale Integration) einzugliedern davon ab, in welchem Kanton oder in welcher Gemeinde es aufwächst, ist dies ein bedeutendes menschenrechtliches Defizit.

Forderung: Die Kantone treten der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik mit dem Ziel bei, den in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und im Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen statuierten Verpflichtungen nachzukommen. Mit einem Beitritt verpflichten sich die Kantone, die in der Vereinbarung festgelegten Grundangebote für SchülerInnen mit einem besonderen Bedarf anzubieten und das in der Vereinbarung verankerte „standardisierte Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs“ (zurzeit in der Testphase) anzuwenden.

V. Aus- und Weiterbildung

17. Schaffung kantonaler gesetzlicher Regelungen bei der Inanspruchnahme kantonaler und kommunaler Angebote der Aus- und Weiterbildung

Problem: Die Bestimmungen des BehiG gelten nur für Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung des Bundes bzw. von Bildungseinrichtungen im Eigentum des Bundes. Eine grosse Anzahl von Aus- und Weiterbildungsangeboten (etwa Universitäten und andere Hochschulen) wird jedoch von kantonalen Bildungsinstitutionen angeboten, hier fehlt es aber an kantonalen gesetzlichen Regelungen.

Forderung: Die Kantone sorgen dafür, dass sie Benachteiligungen von Menschen mit Behinderung bei der Inanspruchnahme von kantonalen und kommunalen Aus- und Weiterbildungsangeboten untersagen.

VI. Erwerbsleben

18. Einführung eines Benachteiligungsverbots für öffentliche und private Arbeitsverhältnisse

Problem: Aufgrund der herrschenden Rechtslage können ArbeitnehmerInnen, die sich wegen ihrer Behinderung bei der Einstellung oder während eines aufrechten oder aufgelösten Arbeitsverhältnisses benachteiligt fühlen, keine Rechtsansprüche geltend machen.

Zudem gilt das BehiG für private Arbeitsverhältnisse überhaupt nicht. Da ein grosser Teil der Arbeitsplätze von privaten Arbeitgebern besetzt wird, fällt durch diesen Mangel in der Gesetzgebung ein wesentlicher Bereich weg, der zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung notwendig wäre. Insbesondere für Personen mit psychischer Behinderung wären gesetzliche Regelungen zu ihrem Schutz vor Diskriminierungen am Arbeitsplatz unabdingbar für ihre gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

Forderung: Es ist ein Benachteiligungsverbot für öffentliche und private Arbeitsverhältnisse einzuführen.

Eine Benachteiligung liegt vor, wenn eine Person ohne sachliche Rechtfertigung bei der Anstellung, während des Arbeitsverhältnisses und bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses ungleich behandelt wird.

Eine Benachteiligung liegt zudem vor, wenn der Arbeitgeber es unterlässt, angemessene Vorkehrungen zu treffen. Angemessene Vorkehrungen sind die geeigneten und im konkreten Fall erforderlichen Massnahmen, um Menschen mit Behinderung den Zugang zur Beschäftigung, die Ausübung eines Berufes, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildung zu ermöglichen, es sei denn, diese Massnahmen würden den Arbeitgeber unverhältnismässig belasten. Diese Belastung ist unverhältnismässig, wenn sie nicht durch geltende Massnahmen im bestehenden schweizerischen Sozialrecht kompensiert wird.

19. Kantonale und kommunale Gesetze zum Schutz von ArbeitnehmerInnen mit Behinderung vor Diskriminierung

Problem: Die Bestimmungen des BehiG zu den Massnahmen im Personalbereich gelten nur für Arbeitsverhältnisse beim Bund. ArbeitnehmerInnen, die in einem Beschäftigungsverhältnis zu einem Kanton stehen, sind momentan nicht durch das BehiG geschützt.

Forderung: Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass auch sie gesetzliche Vorkehrungen treffen, um öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse unter ein Benachteiligungsverbot zu stellen.

VII. Staatliche Dienstleistungen

20. Schaffung kantonaler gesetzlicher Regelungen bei der Inanspruchnahme kantonaler Dienstleistungen

Problem: Die Bestimmungen des BehiG gelten nur für die Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen des Bundes. Viele staatliche Dienstleistungen werden aber von kantonalen Behörden angeboten. Hier fehlt es jedoch an kantonalen gesetzlichen Regelungen; dies betrifft insbesondere Dienstleistungen wie Angebote im Internet, Verkehr mit den Behörden, e-government oder e-voting.

Forderung: Die Kantone sorgen dafür, dass sie Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von kantonalen und kommunalen Dienstleistungen untersagen. Sie lehnen sich dabei an die Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes und bereits erlassene Richtlinien des Bundes wie z.B. die Richtlinie P028 des IRB an.

VIII. Private Dienstleistungen

21. Schaffung eines Benachteiligungsverbot für private Dienstleistungen

Problem: Das behindertengleichstellungsrechtliche Diskriminierungsverbot des Art. 6 BehiG ist zu eng gefasst und soll in ein Benachteiligungsverbot umgewandelt werden.

Forderung: Es ist auch für den Bereich privater Dienstleistungen ein Benachteiligungsverbot zu schaffen. Dieses untersagt, Personen mit Behinderung bei der Inanspruchnahme privater Dienstleistungen, welche öffentlich angeboten werden, aufgrund ihrer Behinderung zu benachteiligen. Es ist ein Rechtsanspruch auf Unterlassung oder Beseitigung der Benachteiligung vorzusehen, sofern dies nicht gegen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz verstösst.

22. Freies Ermessen der Gerichte bei der Festsetzung einer Entschädigungssumme gemäss Art. 11 Abs. 2 BehiG

Forderung: Um eine grössere Präventivwirkung zu erzielen, ist zusätzliche und als Alternative zum Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch die Höhe der Entschädigungssumme gemäss Art. 8 Abs. 3 iVm Art. 11 Abs. 2 BehiG dem freien Ermessen des Gerichts zu überlassen. Damit könnte zumindest der wirtschaftlichen Stärke des diskriminierenden Dienstleistungsanbieters Rechnung getragen werden.

Alternativ:

23. Ergänzungen ordnungsrechtlicher Natur

Forderung: Zwecks Verbesserung der Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts zwischen Privaten schaffen Bund und Kantone in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen als Bewilligungsbehörde und Konzessionärin ein ordnungsrechtliches Diskriminierungsverbot mit wirksamen Sanktionen, die private Unternehmen mit Bewilligung oder Konzession verpflichten, im Rahmen ihres Tätigkeitsfeldes (gegenüber den Arbeitgebenden, der Kundschaft und den Geschäftspartnern) nicht zu diskriminieren. Bei Verstössen werden entsprechende verwaltungsrechtliche Sanktionen eingeleitet.

24. Ergänzungen strukturentlicher Natur

Forderung: Zwecks Verbesserung der Umsetzung des Behindertengleichstellungsrechts zwischen Privaten schaffen Bund und Kantone in ihren jeweiligen Zuständig-

keitsbereichen im Zusammenhang mit Subventionsvergaben ein Diskriminierungsverbot, das die EmpfängerInnen von Subventionen verpflichtet, im Rahmen ihres Tätigkeitsbereiches (gegenüber den Arbeitgebenden, der Kundschaft und den GeschäftspartnerInnen) Diskriminierung zu unterlassen. Bei Verstössen werden entsprechenden Kürzungen oder die gänzliche Einstellung der Subventionszahlungen vorgenommen.

25. Sensibilisierungsmassnahmen im Bereich privater Dienstleistungen

Problem: Private Dienstleistungsanbieter sind sich oft keiner Schuld bewusst, wenn sie Menschen mit Behinderung von ihren Dienstleistungen ausschliessen. Vielfach geschieht dies unbewusst bzw. fehlt einfach das Interesse sich mit den Bedürfnissen potentieller KundInnen mit Behinderung zu beschäftigen.

Forderung: Es soll eine wirkungsvolle und sensible Sensibilisierungskampagne gestartet werden, die einen möglichst grossen Kreis von UnternehmerInnen miteinschliesst und den AnbieterInnen privater Dienstleistungen aufzeigt, dass sie sich durch ihr mangelndes Interesse einem grossen Kreis potentieller KundInnen verschliessen.

Zudem soll dadurch das Bewusstsein von UnternehmerInnen geschärft werden, dass Privatautonomie und Freiheit des Vertragsabschlusses nicht bedeuten dürfen, Menschen mit Behinderung von der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die jedermann offen stehen, auszuschliessen.

IX. Bürgerrecht

26. Sensibilisierung der zuständigen Behörden im Einbürgerungsverfahren

Problem: Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot untersagt die ungerechtfertigte Benachteiligung wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Das BehiG sieht zudem vor, dass Menschen mit Behinderung bei der Inanspruchnahme einer staatlichen Dienstleistung nicht benachteiligt werden dürfen. Dies bedeutet, dass Einbürgerungsverfahren derart ausgestaltet werden müssen, dass sie benachteiligungsfrei erfolgen. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass sich einzelne Gemeinden schwer tun, die vorgegebenen Standards einzuhalten. Die Behörden sind bisher zu wenig über die Tragweite des Diskriminierungsverbotes sensibilisiert bzw. sie sind (noch) nicht bereit, die geforderten Standards umzusetzen.

Forderung: Die Kantone führen Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen auf kantonaler und Gemeindeebene durch, um die für die Einbürgerungsverfahren zuständigen Behörden bzw. Personen für das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot zu sensibilisieren.

Zudem prüfen die Kantone und Gemeinden ihre rechtlichen Bestimmungen nach diskriminierungssensiblen Einbürgerungsvoraussetzungen, nehmen allfällige Gesetzesänderungen vor und erstellen klare und verfassungskonforme Richtlinien zum Umgang mit Gesuchstellenden mit Behinderung.

X. Steuern

27. Sensibilisierung der zuständigen Behörden

Problem: Es kommt vor, dass Steuerbehörden Menschen mit Behinderung behinderungsbedingte Steuerabzüge verweigern. Zudem sind die geltenden Regeln in gewissen Kantonen teilweise zu wenig transparent.

Forderung: Die Kantone haben mittels transparenter Weisungen und einer Sensibilisierung ihrer Mitarbeitenden dafür zu sorgen, dass die rechtlichen Vorgaben im Kreisschreiben vom 31. August 2005 (Abzug von Krankheits- und Unfallkosten sowie von behinderungsbedingten Kosten) von ihren Steuerbehörden eingehalten werden.