



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Generalsekretariat GS-EDI
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von
Menschen mit Behinderungen EBGB

November 2009

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen 2004 - 2009

Entwicklungen und Herausforderungen

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage	3
1 Grundlagen	4
1.1 Allgemeine Situierung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	4
1.2 Rechtliche Grundlagen	4
1.2.1 Verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)	4
1.2.2 Gesetzgebungsauftrag (Art. 8 Abs. 4 BV)	5
1.2.3 Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)	5
1.2.4 Invalidenversicherungsgesetz	6
1.2.5 Weitere gleichstellungsrelevante Erlasse	6
2 Internationale Rechtsentwicklung	7
2.1 UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)	7
2.2 Europarat	8
3 Entwicklungen in zentralen Regelungsbereichen	8
3.1 Zugang zu Bauten und Anlagen	8
3.2 Inanspruchnahme von Dienstleistungen	10
3.2.1 Staatliche Kommunikationsdienstleistungen	10
3.2.2 Radio- und Fernsehen	11
3.2.3 Fernmeldewesen	12
3.2.4 Weitere Bereiche staatlicher Dienstleistungen	12
3.2.5 Private Dienstleistungen	13
3.3 Bildung	13
3.3.1 Grundschule	13
3.3.2 Aus- und Weiterbildung im Allgemeinen	14
3.3.3 Die Berufsbildung im Besonderen	15
3.4 Öffentlicher Verkehr	16
3.5 Arbeit	18
3.5.1 Massnahmen im Personalbereich des Bundes	18
3.5.2 Kantonale Regelungen	18
3.5.3 Private Arbeitsverhältnisse	19
3.6 Weitere gleichstellungsrelevante Entwicklungen	20
3.6.1 Bürgerrecht	20
3.6.2 Unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gesellschaft	20
4 Weitere Instrumente zur Förderung der Gleichstellung	21
4.1 Finanzhilfen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen	21
4.2 Information und Bewusstseinsbildung	21
4.3 Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	22
5 Strukturen und Institutionen	22
5.1 Bund	22
5.2 Kantonale Ebene	23
6 Zusammenfassende Würdigung	25

Ausgangslage

Am 1. Januar 2004 ist das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) in Kraft getreten. Dieses Gesetz erfüllt in Bereichen, die für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung sind, den in Artikel 8 Absatz 4 BV festgehaltenen Auftrag an den Gesetzgeber, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vorzusehen. Weitere gleichstellungsrelevante Bereiche sind in anderen Bundesgesetzen und in kantonalen Erlassen geregelt worden.

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 selbstständig 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, die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, insbesondere von Aus- und Weiterbildungsangeboten, und sieht besondere Bestimmungen für den Bund und die Kantone vor.

Artikel 18 BehiG verpflichtet den Bund, regelmässig zu untersuchen, wie sich seine Massnahmen auf die Integration von Menschen mit Behinderungen auswirken. Das Gesetz ist auf eine schrittweise Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet. Es ist fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zu früh, um dessen Wirkungen auf die Integration von Menschen mit Behinderungen oder auch nur auf die Beseitigung von Benachteiligungen zu beurteilen. Es lassen sich jedoch erste Tendenzen und Erkenntnisse aufzeigen und Aspekte benennen, denen bei der weiteren Umsetzung des Gesetzes besonders Beachtung zukommen muss.

Der Bericht beschränkt sich nicht auf das Behindertengleichstellungsgesetz, sondern weist ebenfalls auf aktuelle Entwicklungen und allfälligen Handlungsbedarf in anderen Bereichen hin. Er nimmt damit die Forderung des Postulats Suter „Analyse der Gesetzgebung auf ihre Behindertenfreundlichkeit“¹ auf, in einem Bericht aufzuzeigen, welche bundesrechtlichen und ausgewählten kantonalen Bestimmungen die Integration, Chancengleichheit und Selbstbestimmung behinderter Personen fördern oder erleichtern und welche sie behindern und erschweren. Der Bericht dient auch der Erfüllung des Postulats Bruderer „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen“², indem es Massnahmen aufzeigt, die auf eine Verbesserung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind.

Grundlage der Berichterstattung sind ein „Bericht über die Grundlagen einer Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes“ von Prof. Markus Schefer, Juristische Fakultät der Universität Basel, und ein unter der Leitung von Prof. Walter Kälin, Institut für öffentliches Recht der Universität Bern, erstelltes Gutachten über mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz. Darüber hinaus stützt sich der vorliegende Bericht auf die Erkenntnisse der zuständigen Bundesstellen, in erster Linie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB. In den Bericht sind ebenfalls die Rückmeldungen von Behindertenorganisationen und deren Fachstellen für Gleichstellungsfragen, namentlich der Fachstelle „Egalité Handicap“ der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK, eingeflossen.

¹ 07.3262 Postulat Suter „Analyse der Gesetzgebung auf ihre Behindertenfreundlichkeit“.

² 07.3514 Postulat Bruderer „Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen“.

1 Grundlagen

1.1 Allgemeine Situierung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Das Behindertengleichstellungsgesetz ist Ausdruck eines Perspektivenwechsels im Umgang mit Behinderung, der in den letzten Jahrzehnten auf nationaler und internationaler Ebene eingesetzt hat. Behinderung wurde lange mit einer physischen, psychischen oder mentalen Beeinträchtigung gleichgesetzt, die es den betroffenen Menschen erschwert oder verunmöglicht, am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Behinderung ist aus dieser Perspektive gleichbedeutend mit einem individuellen Defizit. Eine Politik, die auf diesem Ansatz basiert, setzt konsequenterweise bei diesen Defiziten an. Eingliederung findet vor diesem Hintergrund in erster Linie durch Ausrichtung von individuellen Leistungen und der Förderung von Sondereinrichtungen, wie Sonderschulen oder Behindertenwerkstätten, statt, die zum Ziel haben, die Betroffenen möglichst den Vorgaben der Gesellschaft – in erster Linie denjenigen des Arbeitsmarktes – anzunähern.

Dieser Politik wird seit den 1960er Jahren ein Modell der Behinderung gegenübergestellt, das diese nicht ausschliesslich in einer Person, sondern auch in einer Umwelt bzw. Gesellschaft verortet, welche den physischen, psychischen oder mentalen Voraussetzungen von Menschen, die von der festgelegten Norm abweichen, unzureichend Rechnung trägt und diesen Personen dadurch künstliche Hindernisse in den Weg stellt. Dieser Paradigmenwechsel hat weitreichende Konsequenzen für die Ausgestaltung der Politik zugunsten von Menschen mit Behinderungen. Anstelle individueller Defizite stehen nun das Potenzial von Menschen mit Behinderungen zur Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sowie die Achtung ihrer Rechte und die Chancengleichheit im Vordergrund.

Dieser Paradigmenwechsel lässt sich auch an der Politik des Bundes zugunsten von Menschen mit Behinderungen ablesen. Um die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, können Massnahmen direkt auf die behinderte Person abzielen und so ihre persönliche Situation z.B. durch Rentenzahlung, Sonderschulung oder berufliche Wiedereingliederung verbessern. Auf diesem Ansatz beruht das Invalidenversicherungsgesetz, das primär an der individuellen Situation der versicherten Leistungsbezügerinnen und -bezüger ansetzt; dabei wird zunehmend eine stärkere Berücksichtigung der Kompetenzen des Individuums und die Förderung einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensweise angestrebt. Diese wohlfahrtsstaatliche Seite der Integrationspolitik erhielt mit dem Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes eine auf die Beseitigung von Benachteiligungen und der Verbesserung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausgerichtete Ergänzung.

1.2 Rechtliche Grundlagen

Das Behindertengleichstellungsrecht umfasst einerseits das verfassungsrechtliche Verbot einer Diskriminierung aufgrund einer Behinderung (Art. 8 Abs. 2 BV), andererseits gesetzliche Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV erlassen wurden.

1.2.1 Verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV)

Art. 8 Abs. 2 BV schützt vor Diskriminierung unter anderem „wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung“. Die Verfassung hebt mit der ausdrücklichen Nennung von Behinderung im Katalog der Diskriminierungstatbestände die Gefahr der Herabwürdigung und der Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen hervor und gewährleistet einen qualifizierten Schutz vor Benachteiligung aufgrund einer Behinderung. Das Diskriminierungsverbot steht in einem engen Zusammenhang zur Garantie der Menschenwürde nach Art. 7 BV: Eine Diskriminierung liegt immer dann vor, wenn ein Mensch aufgrund seiner Gruppenzugehörigkeit gesondert behandelt und dadurch in seiner Würde

verletzt wird. Darüber hinaus ist der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 2 BV auch dann berührt, wenn die Benachteiligung eines behinderten Menschen ihren Grund ausdrücklich in seiner Behinderung hat (direkte Diskriminierung) oder die Angehörigen jener Gruppen von Menschen, die über die gleiche Behinderung verfügen, im Ergebnis überproportional oder besonders intensiv trifft (indirekte Diskriminierung), ohne dass dies mit qualifizierten, nicht diskriminierenden Gründen gerechtfertigt werden kann. Entsprechend der Vielfalt unterschiedlicher Formen von Behinderung variieren auch die Schutzbedürfnisse. Massnahmen dürfen nicht allein auf eine typische Art der Behinderung ausgerichtet werden, sondern müssen der Vielfalt unterschiedlicher Schutzbedürfnisse entsprechen.

1.2.2 Gesetzgebungsauftrag (Art. 8 Abs. 4 BV)

Art. 8 Abs. 4 BV verpflichtet die Gesetzgeber des Bundes und der Kantone, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten zu treffen. Der Gesetzgebungsauftrag nach Art. 8 Abs. 4 BV erstreckt sich auf sämtliche Lebens- und Sachbereiche. Spezifische gesetzgeberische Massnahmen müssen insbesondere dort ergriffen werden, wo bestehende Benachteiligungen nicht im Rahmen der Rechtsanwendung beseitigt werden können. Bei der Wahrnehmung dieser Verpflichtung müssen Bund und Kantone den Anforderungen von Art. 8 Abs. 2 BV gerecht werden; sie haben jedenfalls sicherzustellen, dass Diskriminierungen im Sinne dieser Bestimmung (d.h. direkte und indirekte Diskriminierungen) wirksam verhindert werden. Analog dem Gesetzgebungsauftrag von Art. 8 Abs. 3 BV im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau begründet Art. 8 Abs. 4 BV keine neue Bundeskompetenz: Der Bundesgesetzgeber darf nur in denjenigen Bereichen Bestimmungen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erlassen, in denen er über die entsprechende Sachkompetenz verfügt. In Art. 8 Abs. 4 BV betont die Verfassung explizit die Schutz- und Förderungswürdigkeit der Personengruppe von Menschen mit einer Behinderung. Darüber hinaus werden dem Gesetzgeber weitergehende Pflichten auferlegt, als sie zur Verhinderung einer indirekten Diskriminierung gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV grundrechtlich gefordert sind: Zum einen entspricht der Gesetzgebungsauftrag einer Daueraufgabe. Zudem geht es nicht mehr um blosse Kompensationsmassnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen, wie sie aufgrund gesellschaftlicher Stereotypisierungen entstehen; der Gesetzgebungsauftrag richtet sich gegen sämtliche Beschränkungen im Zugang zum Sozialleben, die sich aufgrund der Behinderung ergeben.

1.2.3 Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)

Das Kernstück des Behindertengleichstellungsrechts bildet das 2004 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3). Das Gesetz konkretisiert den Verfassungsauftrag von Art. 8 Abs. 4 BV nicht in umfassender Weise, sondern unter Berücksichtigung der Kompetenzen des Bundes für Bereiche, die für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung sind. Art. 5 BehiG hält Bund und Kantonen dazu an, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen vorzunehmen und dabei den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. Das Gesetz bekräftigt damit die Verpflichtung von Bund und Kantonen, in umfassender Weise und aktiv darauf hinzuwirken, dass Menschen mit Behinderungen in gleicher Weise wie Menschen ohne Behinderungen selbstbestimmt am Leben der Gesellschaft teilnehmen können, und zielt damit auch auf einen Perspektivenwechsel im Umgang mit Behinderung ab.

Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht verschiedene Massnahmen vor, die zur Beseitigung von Partizipationshindernissen beitragen. Neben der erwähnten generellen Verpflichtung von Bund und Kantonen, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, setzt das Behindertengleichstellungsgesetz einen Schwerpunkt beim Zugang zum öffentlichen Raum und zu öffentlichen Dienstleistungen. So müssen Gebäude und Anlagen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, bei Neu- und Umbauten hindernisfrei gestaltet werden. Dazu verpflichtet das Gesetz, Menschen mit Behinderungen die Inanspruchnahme von staatlichen (in abgeschwächter Weise auch von privaten) Dienstleistungen und die Benutzung des öffentlichen Verkehrs ohne erschwerende Bedingungen zu ermög-

lichen. In diesen drei Bereichen räumt das Behindertengleichstellungsgesetz den von einer Benachteiligung betroffenen Personen und unter gewissen Voraussetzungen auch Behindertenorganisationen einen Anspruch auf Unterlassung oder Beseitigung ein. Darüber hinaus kann der Bund die Integration von Menschen mit Behinderungen mit der Durchführung und Unterstützung von Integrationsprogrammen und Pilotversuchen zur Integration im Erwerbsleben unterstützen. Als weiteres Instrument der Integrationsförderung nennt das Gesetz die Durchführung von Informationskampagnen, um das Verständnis der Bevölkerung für die Anliegen der Gleichstellung und die Integration von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und den betroffenen Kreisen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Schliesslich schafft das Behindertengleichstellungsgesetz auch die Grundlage für die Einrichtung des Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, zu dessen Aufgaben insbesondere auch die Koordination der Tätigkeiten der auf dem Gebiet der Gleichstellung tätigen öffentlichen und privaten Einrichtungen gehört.

Das Behindertengleichstellungsgesetz wird in drei Verordnungen konkretisiert. Die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV; SR 151.34) und die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV; 151.342) konkretisieren die Vorgaben des Gesetzes für den öffentlichen Verkehr, während die Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV; SR 151.31) Ausführungsbestimmungen zu weiteren im Gesetz geregelten Bereichen enthält. Weitere Erlasse des Bundes enthalten gleichstellungsrelevante Vorgaben. Dies gilt etwa im Bereich der Kommunikation oder der Berufsbildung. Daneben ist es insbesondere auch die Pflicht der Kantone, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in ihrer Zuständigkeit zu fördern. Dies gilt vor allem für die bereits im Behindertengleichstellungsgesetz angesprochene Förderung integrativer Schulungsformen.

1.2.4 Invalidenversicherungsgesetz

Die Invalidenversicherung ist ebenfalls als Massnahme zur «Beseitigung von Benachteiligungen der behinderten Personen» zu betrachten und erfüllt einen wichtigen Teil des Auftrags von Art. 8 Abs. 4 BV. Die Invalidenversicherung dient namentlich der Gewährleistung eines würdigen Lebens und entspricht dem Empfinden sozialer Gerechtigkeit. Ziel der Invalidenversicherung ist es, die Erwerbsunfähigkeit durch geeignete einfache und zweckmässige Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, zu verringern oder zu beheben oder die verbleibenden ökonomischen Folgen der Invalidität auszugleichen. Dies geschieht beispielsweise durch die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung, durch Geldleistungen, insbesondere die Auszahlung von Renten, oder durch finanzielle Beiträge an Organisationen, die Leistungen zugunsten der beruflichen und sozialen Eingliederung von Menschen mit Behinderungen erbringen. Dabei kommt der Berücksichtigung des Potenzials und der Förderung der Selbstständigkeit und der Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderungen ein zunehmend grösserer Stellenwert zu. Dies äussert sich etwa in der Erweiterung des Katalogs der Eingliederungsmassnahmen im Rahmen der 4. und der 5. IVG-Revision, die insbesondere eine möglichst rasche und auf die persönliche Situation abstellende Intervention erlauben sollen, wobei zugleich die Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht der Versicherten akzentuiert wird. Hinzu kommt eine vermehrte Zuwendung zu neuen Integrationsformen. So wird mit der Erhöhung der Hilflosenentschädigung angestrebt, Heimeintritte zu vermeiden und die selbstverantwortliche Organisation des Alltags zu ermöglichen; ein nächster Schritt in diese Richtung ist die vorgesehene Verankerung eines Assistenzzuschlags im Rahmen der 6. IV-Revision, 1. Massnahmenpaket. Weiter wird vermehrt auf die Erprobung neuer Formen der beruflichen Integration durch finanzielle Unterstützung von Pilotprojekten gesetzt.

1.2.5 Weitere gleichstellungsrelevante Erlasse

Weitere spezifische Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sind in anderen Erlassen des Bundes enthalten, so etwa im Steuerrecht, in der Gesetzgebung zu Radio und Fernsehen, den Fernmeldediensten und der Berufsbildung. Zudem sollen die statistischen Grundlagen für wirksame Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter erhoben werden. Weitere

Bundesgesetze bieten zudem eine Grundlage zur Berücksichtigung gleichstellungsrelevanter Anliegen. Auch die Kantone sind diesem Auftrag in ihren Kompetenzbereichen zum Teil nachgekommen, etwa im Baurecht oder im Bereich des Grundschulunterrichts.

2 Internationale Rechtsentwicklung

2.1 UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention)

Auf internationaler Ebene stellt das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen das zentrale Instrument dar, um die Diskriminierung der Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu bekämpfen und ihre selbstständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Ziel des Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mithin die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben durch Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Es garantiert unter anderem das Recht auf ein unabhängiges und selbstbestimmtes Leben, das gleiche Recht auf eine eigene Familie, das Recht auf Beschäftigung, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz, das Recht auf gleichen Zugang zu Bildung, das Recht auf gleiche Teilhabe am öffentlichen und kulturellen Leben sowie Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch. Das Übereinkommen schafft keine Sonderrechte, sondern konkretisiert und spezifiziert die universellen Menschenrechte aus der Perspektive der Menschen mit Behinderungen und vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Lebenslagen. Das Übereinkommen sieht die Einrichtung eines Vertragsausschuss vor, der die Umsetzung des Übereinkommens in den Vertragsstaaten beobachtet. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, dem Vertragsausschuss in einem regelmässigen Turnus Staatenberichte vorzulegen. Der Vertragsausschuss prüft als Kontrollorgan die Berichte und ist berechtigt, Stellungnahmen und Empfehlungen dazu abzugeben. Die Kompetenzen des Vertragsausschusses werden um die Kompetenz, individuelle Mitteilungen zu prüfen und Untersuchungsverfahren durchzuführen, erweitert, sofern der Vertragsstaat das gleichzeitig mit dem Übereinkommen verabschiedete Fakultativprotokoll unterzeichnet und ratifiziert. Dieses Fakultativprotokoll ist neben dem Übereinkommen ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag³. Das Übereinkommen wurde am 13. Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung angenommen und bis zum 1. August 2009 von 142 Staaten (inkl. der EU) unterzeichnet und von 63 Staaten ratifiziert. Es ist am 3. Mai 2008 nach der zwanzigsten Ratifikation in Kraft getreten⁴

Die Schweiz hat das Übereinkommen bis anhin nicht unterzeichnet. Der Bundesrat erachtete die Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention bereits 2007 grundsätzlich als wünschenswert, da ein Beitritt zur Konvention der bisherigen auch dem Ausland gegenüber vertretenen Menschenrechtspolitik der Schweiz entspräche, insbesondere der Überzeugung, die Rechte von Menschen mit Behinderungen als unveräusserlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte zu fördern.⁵ Da die Konvention keine neuen Verpflichtungen schafft, sondern grundsätzlich die bisherige Politik und Gesetzgebung der Schweiz im Bereich der Gleichstellung von Menschen mit

³ Bislang haben 85 Staaten das Fakultativprotokoll unterzeichnet; 40 Staaten haben es ratifiziert. Es ist am 3. Mai 2008 gemäss Art. 13 OP ICRPD nach der 10. Ratifikation in Kraft getreten.

⁴ Für eine aktualisierte Übersicht des Geltungsbereichs siehe die Internetseite der UN Treaty Section, abrufbar unter: <http://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en>.

⁵ Antwort des Bundesrats vom 09.03.2007 auf die Motion Bruderer, 06.3820, UNO-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ratifikation.

Behinderungen bestätigt, wird die Verabschiedung einer Botschaft zum Übereinkommen in der laufenden Legislatur angestrebt.⁶

2.2 Europarat

2006 hat der Ministerrat den Aktionsplan des Europarates „zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015“ vom 5. April 2006 angenommen. Der Aktionsplan erfasst detailliert zentrale Lebensbereiche. Sie spiegeln sich in 15 Aktionslinien mit konkreten Zielen und Massnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität, die von den Mitgliedsstaaten umzusetzen sind. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bereiche Menschenrechte, Nichtdiskriminierung, Chancengleichheit, bürgerliche Rechte und Teilhabe. Die im Aktionsplan beschriebenen Politikziele sind für die europäischen Staaten zwar nicht verbindlich, sie geben aber Empfehlungen, die neben den Staaten auch von den Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen als Massstäbe politischer Beurteilung genutzt werden können. Die Mitgliedstaaten sollen ihre bestehenden Massnahmen und die ihnen zugrundeliegenden Prinzipien vor dem Hintergrund des Aktionsplans bewerten, um festzustellen, in welchen Bereichen noch Fortschritte gemacht werden müssen und welche speziellen Aktivitäten durchzuführen sind.

Die Schweiz war an der Ausarbeitung des Aktionsplans beteiligt und engagiert sich im Rahmen des Koordinationsforums für den Aktionsplan des Europarates zugunsten von Menschen mit Behinderungen (CAHPAH). In diesem Forum werden die Aktivitäten des Europarates zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen koordiniert, die bisher nur im Rahmen eines Teilabkommens im Bereich Soziales und Gesundheit berücksichtigt wurden. Im Zentrum der Tätigkeit des Koordinationsforums steht die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Aktionsplans des Europarates zugunsten von Menschen mit Behinderungen.

3 Entwicklungen in zentralen Regelungsbereichen

3.1 Zugang zu Bauten und Anlagen

Schon vor dem Inkrafttreten des BehiG 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 Behinderungen gewährleistet werden muss. Die kantonalen Regelungen wiesen jedoch in Bezug auf ihren Geltungsbereich und ihre Ausgestaltung grosse Unterschiede auf. Die Volksinitiative „Gleiche Rechte für Behinderte“ nahm die nach wie vor weit verbreiteten baulichen Hindernisse und die nach Ansicht der Initianten ungenügenden Möglichkeiten, die vorhandenen rechtlichen Vorgaben durchzusetzen, zum Anlass, einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Zugang zu Bauten und Anlagen zu verlangen. Bundesrat und Parlament anerkannten den Handlungsbedarf in diesem Bereich. Eine verfassungsrechtliche Verankerung von subjektiven Rechten, wie ihn die Volksinitiative verlangte, wurde zwar als unzweckmässig erachtet. Unbestritten war hingegen, dass der Zugang zur gebauten Umwelt verbessert werden muss. Die Vorschriften zur Beseitigung von baulichen Benachteiligungen bilden denn auch einen zentralen Regelungsbereich des BehiG.

Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes es ist noch zu früh, um Aussagen über die Wirkung des Gesetzes auf die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben der Gesellschaft zu machen. Aufgrund der auf einen schrittweisen Abbau von baulichen Hindernissen ausgerichteten Konzeption des Gesetzes ist auch noch nicht mit einer spürbaren generellen Verbesserung der Zugänglichkeit zu rechnen. Es lässt sich jedoch bereits jetzt festhalten, dass das BehiG beim Zugang zu Bauten und Anlagen einen positiven Trend verstärkt und Verbesserungen angestossen hat. Dies gilt trotz anfäng-

⁶ Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2007 – 2011, Art. 16, Massnahme 78, BBl 2008 8543, S. 8549; Botschaft über die Legislaturplanung 2007 - 2011, BBl 2008 753, S. 807.

licher Unklarheiten über die Tragweite der bundesrechtlichen Regelung. Das Bundesgericht hat inzwischen festgehalten, dass das BehiG im Baubereich aufgrund der Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen nur grundsätzliche Regeln und Rahmenbedingungen zur Umschreibung des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 2 BV aufstellt, die kantonalrechtlicher materieller Bauvorschriften bedürfen, um im konkreten Fall anwendbar zu sein.⁷ Die Kantone haben die Bestimmungen des BehiG gesetzgeberisch umgesetzt. Die kantonalen Regelungen sind allerdings formal und inhaltlich nicht immer auf das BehiG abgestimmt und bringen kaum einen Gewinn an Präzisierung oder Konkretisierung. Im Hinblick auf eine kommende vertiefte Evaluation des BehiG ist daher anhand der Praxis der rund 1500 Baubewilligungsbehörden der Frage nachzugehen, ob die gesetzliche Regelung eine vollständige und rechtsgleiche Anwendung der gesetzlichen Vorgaben auch innerhalb eines Kantons ermöglicht.

In den Geltungsbereich des Gesetzes fallen Bauten und Anlagen, die grundsätzlich jedermann offenstehen, Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen. Der Abbau von baulichen Hindernissen erfolgt gemäss der gesetzlichen Konzeption im Rahmen der allgemeinen Bautätigkeit. Dies hat zur Folge, dass eine flächendeckende Zugänglichkeit erst mittel- bis langfristig erreicht werden wird. Behindertenorganisationen bemängeln diese im Ansatz des Gesetzes angelegten langsamen Fortschritte. Da die Zugänglichkeit von Gebäuden für die soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderungen von grundlegender Bedeutung ist, erscheinen im Rahmen der vorhandenen Mittel beschleunigende Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden oder institutionellen Bauherren gerade in Bereichen, die für die soziale Teilhabe zentral sind (z.B. Schulhäuser, öffentliche Strassen und Plätze, Versammlungsräume), tatsächlich angebracht. Über den Geltungsbereich des BehiG hinaus weist eine parlamentarische Initiative, welche die Verankerung eines Anspruchs auf Duldung von baulichen Massnahmen verlangt, sofern die anfallenden Kosten von Dritten, namentlich der Invalidenversicherung, übernommen werden und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.⁸ Der Initiative wurde Folge gegeben; die Subkommission „Keine Diskriminierung von Personen mit Behinderungen beim Zugang zu Gebäuden in fremdem Eigentum“ der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates SGK-N ist gegenwärtig mit der Ausarbeitung eines Entwurfs betraut.

Das BehiG sieht die Beseitigung baulicher Hindernisse nur im Rahmen der Verhältnismässigkeit vor und verlangt eine Abwägung des Nutzens, den die Beseitigung einer Benachteiligung für Menschen mit Behinderungen bringt, mit dem wirtschaftlichen Aufwand und weiteren entgegenstehende Interessen. Das Gesetz konkretisiert die Verhältnismässigkeit für besondere Fälle; insbesondere legt es Grenzwerte für die Kosten fest, die noch als verhältnismässig gelten. Diese Grenzwerte zur Bemessung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit geben nach ersten Einschätzungen einen Bezugsrahmen ab, der es erlaubt, angemessene und tragbare Lösungen zu realisieren. Noch keine systematischen Erkenntnisse liegen zur Frage vor, wie in der Praxis zwischen dem Anspruch auf Beseitigung von Benachteiligungen und anderen Interessen, etwa dem Heimatschutz, abgewogen wird. Hier besteht Bedarf an weiteren Abklärungen.

Zur Absicherung der konsequenten Anwendung der gesetzlichen Vorschriften sieht das BehiG für betroffene Personen Beschwerde- und Klagemöglichkeiten vor. Ein eigenständiges Beschwerderecht steht zudem den Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung, die seit mindestens zehn Jahren bestehen, in jenen Fällen zu, in denen Auswirkungen auf eine grosse Zahl von Menschen mit Behinderungen bestehen. Diese Regelung wirkt sich positiv aus. Allein die Verankerung subjektiver Rechte hat einen generell höherer Stellenwert des hindernisfreien Bauens und eine verstärkte Zusammenarbeit von Planenden, Bewilligungsbehörden und Fachstellen für hindernisfreies Bauen bewirkt. Es ist davon auszugehen, dass die seit dem 1. Januar 2009 geltende Norm SIA 500 „Hindernisfreies Bauen“ diese positive Tendenz verstärken wird. Unbefriedigend scheint die Situation

⁷ BGE 132 I 82 E. 2.3.2, S. 84 f.; BGE 134 II 249 E. 2.2, S. 251.

⁸ Pa.Iv. 07.427, „Keine Diskriminierung von Personen mit Behinderungen beim Zugang zu Gebäuden in fremdem Eigentum“.

bei Bauvorhaben, die nur kleine Baubewilligungen benötigen, die nicht öffentlich publiziert werden. Hier ist nicht gewährleistet, dass vom Beschwerderecht effektiv Gebrauch gemacht werden kann.

Insgesamt ist nur eine sehr geringe Anzahl von Beschwerden zu verzeichnen. Es ist vertieft abzuklären, ob dies auf eine generell problemlose Rechtsanwendung oder auf strukturelle Schwierigkeiten bei der Geltendmachung der Ansprüche zurückzuführen ist.

3.2 Inanspruchnahme von Dienstleistungen

3.2.1 Staatliche Kommunikationsdienstleistungen

Dienstleistungen des Bundes, die im Internet angeboten werden, müssen für Menschen mit Behinderungen ohne erschwerende Bedingungen zugänglich sein (Art. 14 Abs. 2 BehiG; Art. 10 BehiV). Für die angebotenen Internetseiten gelten gewisse Mindeststandards. Für die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung sind seit 2005 die Richtlinien des Bundes für die Gestaltung von barrierefreien Internetangeboten massgebend, die gegenwärtig den neuen internationalen Standards⁹ angepasst werden. Diese Richtlinien gewährleisten eine hohe Zugänglichkeit der Internetauftritte des Bundes, wie die Schweizer Accessibility-Studie 2007 bestätigt. Besonders wichtige Informationen an die Bürgerinnen und Bürger – etwa Informationen zu akuten Gefährdungslagen – sollten in Zukunft über den Standard hinaus konsequent in allen Formaten angeboten werden, die einen optimalen Zugang für alle Menschen mit Behinderungen gewährleisten. In den Kantonen existieren noch kaum konkrete Richtlinien oder Standards, und nicht alle Kantone oder Gemeinden haben barrierefreie Zugänge zu ihren Internetangeboten. Der im Jahr 2005 von der Standardisierungsorganisation eCH genehmigte gesamtschweizerische „Accessibility-Standard“ soll den Behörden die Möglichkeit bieten, ihre Angebote im Internet nach einheitlichen Kriterien zu publizieren und damit gleichzeitig ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen.

Die Möglichkeiten des Internets werden in zunehmendem Mass auch für den Verkehr zwischen den Behörden und der Bevölkerung genutzt. Gemäss der Strategie des Bundesrats für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz¹⁰ soll dabei auch den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen werden. In Folge dieser Strategie sowie der Schlussdokumente des UNO-Gipfeltreffens über die Informationsgesellschaft¹¹ und der EU-Ministererklärung von Riga „IKT für eine integrative Gesellschaft“¹² hat sich ein Netzwerk aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, von Interessenorganisationen und der Wirtschaft zusammengeschlossen und einen Aktionsplan „e-inclusion“ erarbeitet.¹³ Die Umsetzungsmassnahmen des Aktionsplans enthalten auch speziell auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen abgestimmte Massnahmen, wie z.B. den Ausbau der Grundversorgung des Breitband-Internetzugangs, die Verbesserung der Grundversorgungsdienste der Anbieter für Hörbehinderte und Menschen mit eingeschränkter Mobilität, das Projekt „Barrierefreies e-government“, das die barrierefreie Anbindung von zentralen e-government-Dienstleistungen über das Schweizer Portal www.ch.ch sowie die Bereitstellung von Standardunterlagen über dieses Portal vorsieht; schliesslich noch die Verbreitung der eCH-Standards zur Zugänglichkeit von Websites. Die „E-Government-Strategie Schweiz“¹⁴, die dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden als Leitlinie für Strategien und Massnahmen in ihren Zuständigkeitsbereichen dient, umfasst als einen von sieben Grundsätze den „Zugang für alle“: Demnach soll durch Einhaltung anerkannter Standards der barriere-

⁹ Web Content Accessibility Guidelines 2.0 vom 11. Dezember 2008 des World Wide Web Consortiums W3C; zu finden auf <http://www.w3.org/TR/WCAG/>.

¹⁰ Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz, Januar 2006.

¹¹ http://www.itu.int/wsis/documents/index2_print.html (zuletzt besucht am 28.09.2009).

¹² http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/events/riga_2006/index_en.htm (zuletzt besucht am 28.9.2009).

¹³ Zu finden auf www.einclusion.ch.

¹⁴ Strategie des Bundesrates verabschiedet am 24.01.2007, http://www.egovernment/dokumente/strategie/eGov-Strategie_2007-01-24-p-de.pdf.

refreie Zugang zu e-government-Angeboten auch für ältere Personen und Menschen mit Behinderung garantiert werden.

Die Möglichkeiten der elektronischen Abstimmungen (E-Voting) können, sofern die technischen Voraussetzungen gegeben sind, insbesondere für sehbehinderte Menschen eine Möglichkeit darstellen, selbstbestimmt und unter Wahrung ihres Stimmgeheimnisses abzustimmen bzw. zu wählen. Bisher haben die Kantone Genf, Neuenburg und Zürich an einem Pilotprojekt zu e-voting teilgenommen. Gemäss den Vorgaben des Bundesrats müssen Kantone, welche das e-voting einführen wollen, die Bestimmungen des BehiG (insbesondere Art. 14 Abs. 2 BehiG) umsetzen; dies gilt jedenfalls für bundesrechtliche Wahlen und Abstimmungen. In der Verordnung über die politischen Rechte wurden neue Bestimmungen zu Pilotversuchen bei elektronischer Stimmabgabe eingeführt. Unter anderem soll die technische Umsetzung auf die Bedürfnisse von Stimmberechtigten mit Behinderungen, „namentlich mit Sehbehinderung“, Rücksicht nehmen, soweit dadurch die Sicherheit und das Stimmgeheimnis nicht eingeschränkt werden (Art. 27e^{bis} VPR; SR 161.11). Die Bundeskanzlei hat in diesem Zusammenhang einen Leitfaden für die Wahlverantwortlichen in den Kantonen erarbeitet, der Informationen zur barrierefreien Ausgestaltung des gesamten Prozesses der Stimmabgabe und zur Zugänglichkeit von Informationen der Behörden vor Wahlen und Abstimmungen bereitstellt.

Speziell im Bereich der Barrierefreiheit der Internetangebote, aber auch beim Ausbau des Angebots im Bereich des e-government, existiert somit ein relativ umfangreiches Instrumentarium für Bund und Kantone, um standardisierte Angebote bereitstellen zu können, welche den Anforderungen des BehiG und insbesondere der BehiV entsprechen. Ebenso trägt das Projekt des e-voting ein grosses Potential in sich, um die Benachteiligungen von Behinderten bei der Inanspruchnahme ihres Wahlrechts zu minimieren bzw. zu beseitigen. Es erscheint allerdings notwendig, bereits jetzt jene Massnahmen zu setzen, die innert nützlicher Frist greifen können, um den Anforderungen des BehiG und der BehiV in diesen Bereichen gerecht zu werden. Dies trifft insbesondere auch auf neue „Errungenschaften“ des Internets, wie das e-voting oder e-government, zu. Die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung müssen von Beginn an bei der Planung und Einsetzung neuer Massnahmen berücksichtigt werden. Geschieht dies erst später, besteht die Gefahr, dass die nötigen Anpassungen nur noch mit ausserordentlich grossem Aufwand getätigt werden können.

3.2.2 Radio- und Fernsehen

Das revidierte Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40), das auf den 1.1.2007 in Kraft trat, sieht vor, dass Fernsehveranstalter mit nationalen und sprachregionalen Angeboten einen angemessenen Anteil der Sendungen in einer für hör- und sehbehinderte Personen geeigneten Weise aufbereiten müssen. Zusätzlich werden für die SRG vom Bundesrat Grundsätze festgelegt, nach denen die Bedürfnisse von Menschen mit Sinnesbehinderung berücksichtigt werden müssen. Detaillierte Bestimmungen zur behindertengerechten Aufbereitung von Fernsehsendungen finden sich in der Verordnung über Radio und Fernsehen (RTVV; SR 784.401). Gemäss Art. 7 RTVV ist die SRG verpflichtet, zugunsten von Hörbehinderten den Anteil untertitelter Fernsehsendungen in jeder Sprachregion schrittweise auf ein Drittel der gesamten Sendezeit auszubauen und täglich in jeder Amtssprache mindestens eine in Gebärdensprache aufbereitete Informationssendung auszustrahlen. Für Menschen mit einer Sehbehinderung ist vorgesehen, monatlich in jeder Amtssprache mindestens zwei Filme auszustrahlen, die mit einer Audio-Beschreibung aufbereitet sind. Jene Fernsehveranstalter, die nicht in Zusammenarbeit mit der SRG ausstrahlen, müssen den Hör- oder Sehbehinderten zur Hauptsendezeit wöchentlich mindestens eine behindertengerecht aufbereitete Sendung anbieten. Den Bereich der zu untertitelnden Inhalte und der Umfang der weiteren von der SRG zu erbringenden Leistungen sowie der Zeitplan sind Gegenstand einer Vereinbarung zwischen der SRG und den betroffenen Behindertenverbänden. Diese Regelungen, die unter Einbezug von Behindertenorganisationen erarbeitet wurden, stellen eine wesentliche Verbesserung dar. Die Möglichkeit der Erhöhung des Anteils an behindertengerecht aufbereiteten Sendungen wird periodisch überprüft. Damit kann sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse der Hör- und Sehbehinderten und die technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Veranstalter optimal aufeinander abgestimmt werden können. Das Bundesamt für

Kommunikation BAKOM wird im Verlauf des Jahres 2010 eine entsprechende Evaluation mit den betroffenen Verbänden und insbesondere auch mit der SRG vornehmen.

3.2.3 Fernmeldewesen

Den Anforderungen einer behindertengerechten Ausgestaltung des Fernmeldewesens wird durch Anpassungen der rechtlichen Grundlagen im Fernmeldegesetz (FMG; SR 784.10) und der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV; SR 784.101.1) Rechnung getragen. Dienste der Grundversorgung müssen so angeboten werden müssen, dass Menschen mit einer Behinderung sie in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher Hinsicht unter vergleichbaren Bedingungen wie Menschen ohne Behinderung beanspruchen können. Zu diesem Zweck wird der Grundversorgungskonzessionärin aufgetragen, insbesondere dafür zu sorgen, dass die öffentlichen Sprechstellen den Bedürfnissen der sensorisch oder bewegungsbehinderten Menschen entsprechen, Hörbehinderten ein Dienst für die Vermittlung und Umsetzung der Mitteilungen zur Verfügung steht und für Sehbehinderte ein Auskunft- und Vermittlungsdienst verfügbar ist. Um eine in qualitativer Hinsicht vergleichbare Inanspruchnahme der Dienste der Grundversorgung zu gewährleisten, präzisiert die FDV die dazu erforderlichen Massnahmen. Danach umfassen die Dienste der Grundversorgung für Hörbehinderte die Bereitstellung eines Transkriptionsdienstes, der auch Notrufe abdeckt, sowie eines SMS-Vermittlungsdienstes, die beide rund um die Uhr verfügbar sind. Der Transkriptionsdienst muss in allen Amtssprachen ab einem Festnetzanschluss einschliesslich der öffentlichen Sprechstellen zur Verfügung stehen. Für seh- und mobilitätsbehinderte Personen muss der Zugang zu den Kundeneinträgen in den Verzeichnissen aller Anbieterinnen von Diensten der Grundversorgung in der Schweiz über eine Sprachauskunft sowie einen Vermittlungsdienst in allen drei Amtssprachen rund um die Uhr zur Verfügung stehen. Zudem verlangt Art. 33 FDV die Unentgeltlichkeit der Dienste für Personen mit einer Behinderung und die diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Verbindungsgebühren im Rahmen der angebotenen Dienste. Mit diesen Bestimmungen sind die Anforderungen des FMG in qualitativer, quantitativer und wirtschaftlicher Hinsicht erfüllt. Mit Abstrichen gilt dies bei den öffentlichen Sprechstellen. Die öffentlichen Sprechstellen der Grundversorgung wurden in der vergangenen Periode der Grundversorgungskonzession (bis Ende 2008) gemäss Vorgaben der alten Konzession umgebaut. Seit 1.1.2009 gelten die allgemeinen Regeln betreffend Behindertengerechtigkeit für neue und umgebaute Sprechstellen.

3.2.4 Weitere Bereiche staatlicher Dienstleistungen

Zu den vom BehiG erfassten Dienstleistungen des Bundes gehören unter anderem auch diejenigen des Landesmuseums und weiterer Museen des Bundes. Verschiedene Museen entwickeln zunehmend Angebote und Formen der Aufbereitung und Präsentation von Ausstellungen, die auf die besonderen Bedürfnisse von Besuchern und Besucherinnen mit Behinderungen Rücksicht nehmen. Mit einer Studie zur Zugänglichkeit von Museen unterstützt das EBGB diese Initiativen. Zudem beteiligt sich der Bund im Rahmen des Kredits für Massnahmen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen an verschiedenen Projekten von Museen. Diese Massnahmen bilden Bestandteil eines anlaufenden, vom EBGB initiierten Programms, das generell auf die Erhöhung der Zugänglichkeit von kulturellen Einrichtungen abzielt.

Der Bund führt in zahlreichen Lebensbereichen Massnahmen oder Kampagnen durch oder unterstützt solche Massnahmen Dritter, etwa in der Gesundheits- und Bewegungsförderung, im Sport, in der Kinder- und Jugendarbeit, in der Prävention etc. Diese Massnahmen sind in der Regel auf die gesamte Bevölkerung ausgerichtet, tragen aber faktisch den besonderen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen nur ausnahmsweise Rechnung. Zurzeit laufen verschiedene Projekte an, welche die Grundlagen schaffen sollen, um den effektiven Einbezug von Menschen mit Behinderungen bei der Konzeption und Durchführung künftiger Massnahmen zu ermöglichen. Die Kampagne im Zusammenhang mit der Grippe-Pandemie gibt gegenwärtig den Anlass, Möglichkeiten der optimalen Berücksichtigung der Anliegen von Menschen mit Behinderungen zu erproben und zu evaluieren.

Das BehiG sieht vor, dass die Bundesbehörden im Verkehr mit der Bevölkerung besondere Rücksicht auf die Anliegen der Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten nehmen (Art. 14 Abs. 1 BehiG). Für die IKT-basierten Kommunikations- und Informationsdienstleistungen bestehen detaillierte Vorgaben. In anderen Bereichen, in denen inhaltliche und zeitliche Vorgaben fehlen, werden die erforderlichen Massnahmen nicht immer konsequent und pro-aktiv ergriffen. Dies hängt insbesondere mit fehlenden Kenntnissen über den Bedarf und die Möglichkeiten an besonderen Vorkehrungen zusammen. Ein Informationsangebot des EBGB auf Internet, das Informationen zu den erforderlichen Massnahmen enthält, soll die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags optimieren. In der Praxis besonders relevant ist die Frage der Kostenfolge bei der Dolmetschung in Gebärdensprache. Sofern sie nicht von Dritten abgegolten werden, sind diese Kosten grundsätzlich von den Behörden zu übernehmen. Für den besonders wichtigen Bereich der Dienstleistungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV hat dies das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ausdrücklich festgehalten.¹⁵

3.2.5 Private Dienstleistungen

Von Privaten angebotene Dienstleistungsangebote unterliegen einem Diskriminierungsverbot (Art. 6 BehiG). Als Diskriminierung im Zusammenhang mit Dienstleistungen Privater ist eine qualifizierte Benachteiligung, d.h. eine besonders krasse unterschiedliche, benachteiligende und meist auch herabwürdigende Behandlung von Menschen mit Behinderungen zu verstehen. Das Gesetz sieht bei Missachtung des Diskriminierungsverbotes eine Entschädigung vor; die Privaten werden nicht angehalten, bestimmte (positive) Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung zu ergreifen. Es verpflichtet private Anbieter von Dienstleistungen also weder direkt zur Gleichbehandlung, noch dazu, auf Differenzierungen zwischen Kunden zu verzichten, sondern schützt vor besonders stossendem Verhalten, das jene Toleranz, die sich Mitglieder unserer Gesellschaft gegenseitig schulden, vermissen lässt. Diese Bestimmung bleibt bisher praktisch ohne Wirkung. Auf die in der Praxis häufig strittigen Sachverhalte, etwa auf die Frage der Zugänglichkeit privater Internetangebote oder privater Aus- und Weiterbildungsangebote, findet Art. 6 BehiG keine Anwendung. Es stellt sich daher die Frage, ob die enge Definition von Diskriminierung und der Umstand, dass auch bei einer Diskriminierung im Sinn des BehiG lediglich ein Entschädigungsanspruch entsteht, geeignet ist, Art. 8 Abs. 2 und Abs. 4 BV effektiv zum Tragen zu bringen. Auch ohne gesetzliche Verpflichtung sind gewisse vorbildliche Initiativen privater Dienstleistungsanbieter zu verzeichnen. Allerdings sind diese bisher punktuell geblieben. Die Unterstützung modellhafter Projekte kann hier einen Anstoss zu weiteren Verbesserungen geben. Es ist vorgesehen, die Öffnung von Dienstleistungen zu einem Schwerpunkt der Finanzhilfen des Bundes zur Förderung der Integration zu machen.

3.3 Bildung

3.3.1 Grundschule

Das heutige Sonderschulsystem bietet Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen ein breites Schul- und Therapieangebot. In verschiedener Hinsicht besteht jedoch heute unbestritten Handlungsbedarf. Im Vordergrund stehen die Abkehr von einem an den Defiziten orientierten Ansatz und die Überwindung der separierenden Ausrichtung des Sonderschulsystems, denn trotz einem Trend zur schulischen Integration hat der Anteil der Kinder in Sonderklassen und Sonderschulen namentlich in den deutschsprachigen Kantonen und somit die Beanspruchung von separativen Angeboten in den letzten Jahren eher zugenommen hat.¹⁶

Der ganze Bereich der Sonderpädagogik ist zurzeit stark im Umbruch. Die Kantone haben per 1.1.2008 die gesamte fachliche, rechtliche und finanzielle Verantwortung übernommen. Die Schweizer-

¹⁵ 000-AVIG-Praxis 2005/46

¹⁶ Sonderpädagogik; Kapitel 10 des Schweizer Beitrags für die Datenbank „Eurybase“, zu finden auf der Website der EDK (http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13439-1-eurydice_10d.pdf).

rische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK hat am 25.10.2007 die „Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik“¹⁷ verabschiedet, welche in Kraft tritt, sobald zehn Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch am 1.1.2011; zurzeit haben 6 Kantone den Beitritt beschlossen¹⁸. Sie dient zum einen der Umsetzung der Aufträge in Art. 62 Abs. 3 BV und Art. 20 des BehiG, zum anderen verwirklicht sie mit ihren Harmonisierungsbemühungen den neuen Verfassungsgrundsatz von Art. 43a Abs. 4 BV, wonach Leistungen der Grundversorgung allen Personen in „vergleichbarer Weise offen stehen“ müssen. Das Konkordat erklärt die Sonderpädagogik zu einem Teil des allgemeinen öffentlichen Bildungsauftrages und hält fest, dass primär integrative Lösungen zu verfolgen sind und separierender Unterricht die Ausnahme darstellen sollte. Das Konkordat statuiert verschiedene Grundangebote, die von den Kantonen mindestens zur Verfügung gestellt werden müssen. Verschiedene Kantone sind gegenwärtig daran, die separierenden Angebote noch vor Inkrafttreten des Sonderschulkonkordates verstärkt mit integrierender Schulung zu kombinieren bzw. zu ersetzen, sofern dies im Interesse der betroffenen Kinder liegt. Insofern soll eine Umkehr des bisherigen Trends zu laufend vermehrter Sonderschulung eingeleitet werden.

Einen individualrechtlichen Minimal-Standard für den Grundschulunterricht von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen stellt bereits jetzt Art. 19 BV dar. Wie das Bundesgericht in einem Leitescheid ausführte, muss die Ausbildung unentgeltlich, angemessen und geeignet sein sowie genügen, um die Schülerinnen und Schüler auf ein selbstverantwortliches Leben im Alltag vorzubereiten.¹⁹ Dieser Anspruch ist dann verletzt, wenn die Ausbildung des Kindes in einem Masse eingeschränkt wird, welches die Chancengleichheit nicht mehr wahr bzw. wenn das Kind Lerninhalte nicht vermittelt erhält, die in der hiesigen Wertordnung als unverzichtbar gelten. Der Anspruch umfasst ein angemessenes, erfahrungsgemäss ausreichendes Bildungsangebot an öffentlichen Schulen. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahre 2007 zum Recht auf Grundschulbildung von Kindern mit Behinderungen ausdrücklich festgehalten, dass Art. 8 Abs. 2 BV die Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen auch im Schulbereich verbiete und das Behindertengleichstellungsgesetz die Kantone verpflichte, entsprechende Massnahmen für behinderte Kinder und Jugendliche vorzusehen²⁰. Es führt damit eine lange Rechtsprechung weiter, die den Anspruch auf Grundschulunterricht stets in einem individuellen Sinn dahingehend verstanden hat, dass den je konkreten Bedürfnissen des in Frage stehenden Kindes Rechnung zu tragen ist. Dadurch erscheint es fast zwangsläufig, auch auf die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen einzugehen. Den Kantonen bleibt dabei allerdings ein grosser Ermessensspielraum.

3.3.2 Aus- und Weiterbildung im Allgemeinen

Art. 8 Abs. 2 BV gewährleistet einen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass jede unzulässige direkte oder indirekte Schlechterbehandlung von Menschen mit Behinderungen in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen aller Stufen mit einem öffentlichrechtlichen Auftrag unterbleibt. Art. 8 Abs. 2 BehiG knüpft daran an und verbietet die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bei staatlichen Aus- und Weiterbildungsangeboten, soweit diese bundesrechtlich geregelt sind. Auf private Anbieter ist Art. 6 BehiG anwendbar, welcher Diskriminierungen verbietet.

Eine Benachteiligung bei der Inanspruchnahme von Aus- und Weiterbildung liegt gemäss Art. 2 Abs. 5 BehiG insbesondere vor, wenn die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher Assistenz erschwert werden oder wenn die Dauer und die Ausgestaltung des Bildungsangebotes sowie Prüfungen den spezifischen Bedürfnissen von Lernenden mit Behinderungen nicht angepasst sind. Ob eine Beseitigung der Benachteiligung gesetzlich geboten ist, entscheidet sich nach der Verhältnismässigkeitsprüfung von Art. 11 Abs. 1 BehiG.

¹⁷ http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/sonderpaed/konkordat_d.pdf

¹⁸ Stand 15. September 2009.

¹⁹ BGE 130 I 352

²⁰ Entscheid des Bundesgerichts vom 16.8.2007, 2C_187/2007, E. 2.4.1.

Das Bundesgericht hat schon unter der Bundesverfassung von 1874 der besonderen Lage von Menschen mit Behinderungen bei der Aus- und Weiterbildung in gewissem Mass Rechnung getragen hat. Wie ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2008 zeigt, ermöglicht die nun geltende Regelung eine wesentlich differenziertere und dem Schutzziel des BehiG gerecht werdende Lösung.

Allerdings zeigt sich ebenfalls, dass in der Praxis oft Unsicherheiten bestehen, wie den individuellen Anforderungen im Einzelfall Rechnung zu tragen ist. Ein eben angelaufenes und vom Bund im Rahmen der Finanzhilfen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen unterstütztes Projekt von Agile - Behindertenselbsthilfe Schweiz ist darauf ausgerichtet, in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Stellen im Hoch- und Fachhochschulbereich und auf der Grundlage einer Erhebung der aktuellen Situation Hinweise zur Konkretisierung und wirksamen Umsetzung der Vorgaben zur Gleichstellung von Studierenden mit Behinderungen zu geben. In die gleiche Richtung weist die Teilnahme der Schweiz am Higher Education Accessibility Guide, einem Projekt der European Agency for Development in Special Needs Education, das zu einer Verbesserung der Informationen über die Situation und den spezifischen Angeboten für Menschen mit Behinderung an verschiedenen Hochschulen beitragen soll. Weitere vom Bund unterstützte Projekte sind darauf ausgerichtet, die Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden Strategie zur Gleichstellung von Studierenden mit Behinderungen an Hochschulen anzustossen und die Zusammenarbeit der in diesem Bereich aktiven Stellen zu fördern.

3.3.3 Die Berufsbildung im Besonderen

Im Bereich der Berufsbildung enthalten auf Bundesebene das Berufsbildungsgesetz (BBG; SR 412.10) und die dazugehörige Berufsbildungsverordnung (BBV; SR 412.101) Bestimmungen über Massnahmen zur Anpassung an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung. Das Berufsbildungsgesetz sieht als Zielvorgabe in Art. 3 lit. c die Beseitigung von Benachteiligungen von behinderten Menschen vor. Berufsfachschulen werden explizit dazu angehalten, im Rahmen ihres Bildungsauftrages die Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter durch entsprechende Bildungsangebote und -formen zu fördern (Art. 21 Abs. 2 lit. c BBG). Eine Entsprechung des Art. 2 Abs. 5 lit. a und b BehiG findet sich in Art. 35 Abs. 3 BBV, der die angemessene Gewährung von besonderen Hilfsmitteln oder mehr Zeit bei der Abschlussprüfung der beruflichen Grundbildung vorsieht. Zudem kann für Personen mit Lernschwierigkeiten oder Behinderungen die Dauer der beruflichen Grundbildung angemessen verlängert oder für besonders befähigte oder vorgebildete Personen verkürzt werden (Art. 18 Abs. 1 BBG in Verbindung mit Art. 10 Abs. 3 BBV). In der Fachbildung „Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung“ soll zudem den unterschiedlichen Schwerpunkten der Beratung (unter anderem) von Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen werden (Art. 57 Abs. 2 BBV). Bei der Umsetzung dieser Vorgaben in der Praxis stellen sich dieselben Schwierigkeiten wie im Rahmen der Aus- und Weiterbildung im Allgemeinen.

Über die erwähnten Massnahmen hinaus gibt es im Rahmen der beruflichen Grundbildung die Möglichkeit einer zweijährigen beruflichen Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest (EBA). Die zweijährigen beruflichen Grundbildungen sind 2004 mit dem neuen Berufsbildungsgesetz (BBG) eingeführt worden. Inzwischen sind bereits 23 Bildungsverordnungen erlassen worden, rund 20 weitere sind geplant. Sie stellen – im Gegensatz zu den früheren Anlehren – eine berufliche Einstiegsqualifikation dar, die vom Arbeitsmarkt nachgesucht wird und eidgenössisch anerkannt ist. Im Vergleich zu den drei- oder vierjährigen beruflichen Grundbildungen, die mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) abschliessen, handelt es sich um eine spezifischere und einfachere berufliche Qualifikation im Vergleich zur regulären Grundausbildung. Ziel ist es, vor allem praktisch begabten Jugendlichen einen in der Wirtschaft anerkannten Abschluss und damit verbundenen Anschluss auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Der 2009 erschienene Bericht der OECD über das schweizerische Berufsbildungssystem hebt diese Ausrichtung auf die Arbeitswelt als vorbildhaft hervor. Erste Erfahrungen haben gezeigt, dass bei einem Viertel bis einem Drittel der Absolventinnen und Absolventen die zweijährigen beruflichen Grundbildungen mit eidgenössischem Berufsattest dazu dienen, in eine weiterführende Berufsbildung (eidgenössisches Fähigkeitszeugnis) zu wechseln. Erscheint der Bildungserfolg gefährdet, so kann eine fachkundige individuelle Begleitung gewährt werden (Art. 10 Abs. 4 BBV).

Diese Begleitung umfasst neben schulischen auch alle weiteren bildungsrelevanten Aspekte im Umfeld der betroffenen Person (Art. 10 Abs. 5 BBV).

Für Jugendliche, die Schwierigkeiten beim Einstieg in eine berufliche Grundbildung haben, stehen in den Kantonen Brückenangebote bereit. Dadurch können die Jugendlichen schulische Lücken schliessen und sich auf eine berufliche Grundbildung vorbereiten. Bei Bedarf werden sie im Rahmen des kantonalen Case Management Berufsbildung ab der Sekundarstufe I gezielt unterstützt. Falls die Jugendlichen dennoch nicht in der Lage sind, einen eidgenössisch geregelten Abschluss (Berufsattest oder Fähigkeitszeugnis) zu erreichen, ist eine individuelle Bescheinigung ihrer in der Praxis erworbenen Kompetenzen möglich. Dabei geht es darum, bestimmte in der Praxis erworbene Kompetenzen auf geeignete Art festzuhalten.

Mit dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision wurden die Eingliederungsmassnahmen verstärkt. Für Personen, die bei der IV angemeldet und nicht in der Lage sind, eine berufliche Grundbildung zu absolvieren, die zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) oder zum eidgenössischen Berufsattest (EBA) führt, hat INSOS (Soziale Institutionen für Menschen mit Behinderungen Schweiz) einen zweijährigen Ausbildungsgang „Praktische Ausbildung INSOS“ entwickelt. Die Ausbildung ist vorwiegend auf das Erlernen und Ausführen von einfachen praktischen Tätigkeiten und der entsprechenden theoretischen Kenntnisse ausgerichtet. Diese Ausbildung wird gegenwärtig im Rahmen des Forschungsprogramms Invalidenversicherung (FoP IV) evaluiert; Ergebnisse sind auf Februar 2010 zu erwarten. Versicherte mit schwerer geistiger oder mehrfacher Behinderung, die die Voraussetzungen für eine berufliche Grundbildung erfüllen, kommen in den Genuss einer IV-Ausbildung, die sie entweder auf eine Tätigkeit auf dem freien Markt oder in einer geschützten Werkstatt vorbereitet. Voraussetzung ist, dass die Ausbildung aus wirtschaftlicher Sicht voraussichtlich genügend Nutzen bringt und es ohne diese Ausbildungsmassnahme nicht möglich wäre, die betroffene Person auf dem freien Markt oder in einer geschützten Werkstatt zu beschäftigen.

Das bestehende Angebot an beruflicher Bildung ist gerade auch im niederschweligen Bereich ausdifferenziert und auf eine Verbesserung der Integrationschancen ausgerichtet. Daher erscheint zurzeit nicht die Entwicklung neuer, sondern die konsequente Umsetzung und Evaluation der bestehenden Instrumente vordringlich; dies gilt gerade auch im Hinblick auf die Realisierung der mit der 4. und 5. IVG-Revision bezweckten Förderung der beruflichen Integration. Daneben besteht die Möglichkeit, dass sich der Bund an Pilotversuchen beteiligt, die auf weitere Verbesserungen des Zugangs zur Berufsbildung ausgerichtet sind; dieses Angebot wird noch mit Zurückhaltung wahrgenommen.

3.4 Öffentlicher Verkehr

Das Behindertengleichstellungsgesetz zielt darauf ab, ein möglichst lückenfreies Transportnetz des öffentlichen Verkehrs für Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Es sieht dazu die Beseitigung von Benachteiligungen im öffentlichen Verkehr vor: Bauten, Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs sind im Geltungsbereich des BehiG so auszugestalten, dass sie von Menschen mit Behinderungen ohne erschwerende Bedingungen benutzt werden können. In besonderen Fällen wird im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung dem für Behinderte zu erwartenden Nutzen der Beseitigung einer Benachteiligung öffentliche oder allenfalls private Interessen gegenübergestellt. Bei einem Missverhältnis zwischen den Anliegen der Behinderten an der Beseitigung der Benachteiligung und den entgegenstehenden Interessen – es handelte sich bislang ausschliesslich um Fragen des wirtschaftlichen Aufwandes oder des Interesses des Heimat- bzw. Denkmalschutzes – muss eine auf die konkreten Verhältnisse zugeschnittene Ersatzlösung angeboten werden. Die technischen Vorschriften, die in der gestützt auf Art. 15 BehiG erlassenen Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV; SR 151.34) an die Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs gestellt werden, konkretisieren diese Vorgaben in detaillierter Weise und verpflichten die Transportunternehmungen zur Anpassung ihres Verkehrsangebotes innerhalb der Übergangsfristen. Sie werden in der Verordnung des UVEK vom 22. Mai 2006 über die

technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VA-böV; SR 151.342) nochmals konkretisiert. Sowohl VböV als auch VAböV sind derzeit in Revision begriffen, da Art. 15 Abs. 3 BehiG vorgibt, dass die Vorschriften für ein behindertengerechtes öffentliches Verkehrssystem periodisch dem Stand der Technik angepasst werden müssen.

Das BehiG räumt den einzelnen Betroffenen einen Rechtsanspruch auf Beseitigung oder Unterlassung im Fall einer Benachteiligung beim Zugang zu einem Fahrzeug, einer Einrichtung oder einer Dienstleistung des öffentlichen Verkehrs ein. Darüber hinaus sind auch Behindertenorganisationen beschwerde- oder klageberechtigt bei Verfahren der Bundesbehörden zur Plangenehmigung und gegen Verfügungen der Bundesbehörden über die Zulassung und Prüfung von Fahrzeugen.

Mit Blick auf die besonders hohen Mehrkosten im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind in Art. 22 BehiG Übergangsfristen von 20 (Bauten und Anlagen) bzw. 10 Jahren (Kundeninformations- und Billettausgabesysteme) vorgesehen, die den Verkehrsunternehmen eine Etappierung der notwendigen Anpassungen erlauben. Rechtsansprüche werden durch die Übergangsfristen nicht tangiert. Bei der Interessenabwägung nach Art. 11 Abs. 1 BehiG trägt das Gericht oder die Behörde der zeitlichen Dimension dieser Fristen Rechnung (Art. 12 Abs. 2 BehiG), damit die Rechtsansprüche nicht den Zweck der Übergangsbestimmungen vereiteln, und umgekehrt. Um die finanziellen Folgen der Übergangsfrist gemäss Art. 22 Abs. 1 BehiG abzufedern, hat die Bundesversammlung einen Zahlungsrahmen von CHF 300 Mio. beschlossen. Da sich auch die Kantone anhand des geltenden Finanzierungsschlüssel beteiligen müssen, können so die rund CHF 600 Mio. der wegen der Anpassungsfrist gemäss Art. 22. Abs. 1 BehiG entstehenden Mehrkosten aufgefangen werden. Mit diesen Mittel können aber lediglich die jeweils kostengünstigsten Massnahmen, die der Erfüllung des BehiG dienen und wegen der Anpassungsfrist realisiert werden müssen, finanziert werden – zum Beispiel Teilerhöhungen von Perrons statt Perron-Gesamtsanierungen oder Anpassungen am Rollmaterial an bloss einem Einstieg pro Komposition. In verschiedenen Bereichen werden auf lange Sicht Interessenskonflikte bestehen. Insbesondere im Schul- und im Pendlerverkehr ist die Platzkonkurrenz zwischen Passagieren im Rollstuhl oder mit Rollator und den zahlreichen nicht behinderten Passagieren kaum zu vermeiden. Auch wird es im Fernverkehr auch noch längerfristig Fahrzeuge geben, die aus technischen Gründen (z.B. Neigetechnik) nicht als Niederflurfahrzeuge konstruiert werden können und deshalb für einen Teil der Betroffenen ausschliesslich durch öV-Personalhilfestellung zugänglich sind. Herausforderungen an die behindertengerechte Anpassung des öffentlichen Verkehrs ergeben sich im Hinblick auf die Interoperabilität²¹; auch technische Gründe erschweren eine Erfüllung der Anforderungen des BehiG, so etwa im Bereich der Billettautomaten und der Kundeninformationssysteme; eine rundum befriedigende Lösung erscheint bei den Billettautomaten aus technischen Gründen im vorgegebenen Zeitraum (Ende 2013) unwahrscheinlich.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass diese Regelungen nach den bisherigen Erfahrungen tragfähige und angemessene Lösungen ermöglichen. Positiv wirkt sich insbesondere die frühzeitige Zusammenarbeit von Behindertenverbänden, insbesondere der Fachstelle Behinderte und öffentlicher Verkehr BbV, und den Transportunternehmungen und –verbänden aus, die durch das Bestehen von Rechtsansprüchen und Beschwerdemöglichkeiten gefördert wird, was sich auch an den insgesamt sehr wenigen Fällen zeigt, in denen effektiv eine Beschwerde ergriffen wurde.

Im Flugverkehr sind auf internationaler Ebene und in verschiedenen Ländern (insbesondere in den USA) in den letzten Jahren intensive Anstrengungen zur Verhinderung von Diskriminierungen behinderter Menschen im Luftverkehr unternommen worden. So ist etwa die International Civil Aviation Organization (ICAO) bestrebt, den Bedürfnissen von Menschen mit eingeschränkter Mobilität (physische und psychische Gründe) verbindlich Rechnung zu tragen²². In der EU gilt seit rund einem Jahr

²¹ Urteil A-7569/2007 des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. November 2008, E9.2.2.

²² Vgl. etwa das aktuelle Arbeitspapier „Persons with reduced mobility“, http://www.icao.int/icao/en/atb/sgm/fal/falp/Docs/wp17_en.pdf (zuletzt besucht am 9. Juni 2009).

eine spezifische Verordnung²³, welche auch für die Schweiz per 1. November 2009 in Kraft getreten ist. Darin werden die Vorschriften und Ansprüche zur Verhinderung der Schlechterstellung von Behinderten bei Reisen mit Flugzeugen in einem hohen Detaillierungsgrad geregelt (Beförderungspflicht nach Art. 3 und 4; Hilfeleistung an Flughäfen nach Art. 7; Hilfeleistung von Luftfahrtunternehmungen ohne Aufpreis nach Art. 10; Schulung des Personals nach Art. 11). Die Verordnung wird künftig insbesondere die Verhältnismässigkeitsklausel der Art. 11 und 12 BehiG überlagern. Mit der Übernahme des EU-Rechts und der durch ausländische Rechtsentwicklungen betroffenen Langstreckenflüge von Schweizer Flughäfen ins Ausland (etwa in die USA) wird die Bedeutung des BehiG für die Luftfahrt weitgehend relativiert.

3.5 Arbeit

3.5.1 Massnahmen im Personalbereich des Bundes

Durch das BehiG sollen behinderte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbesserte Anstellungsbedingungen beim Bund erhalten. Art. 13 BehiG bestimmt, dass der Bund als Arbeitgeber „alles daran setzt“, Behinderten die gleichen Chancen anzubieten wie Nichtbehinderten. Dies gilt bei allen Arbeitsverhältnissen und auf allen Ebenen, „namentlich jedoch bei den Anstellungen trifft der Bund die zur Umsetzung des Gesetzes erforderlichen Massnahmen“. Der Bund soll eine Vorbildfunktion ausüben und daher zu einer behindertenfreundlichen Anstellungspraxis verpflichtet werden. Die Behindertengleichstellungsverordnung sieht dazu Anpassungen des beruflichen Umfelds, die Einsetzung von Integrationsbeauftragten und einen Anspruch auf Begründung bei einer Nichtanstellung vor. Weiter sieht das Bundespersonalrecht vor, dass die Arbeitgeber geeignete Massnahmen zur Chancengleichheit behinderter Menschen sowie zu deren Beschäftigung und Wiedereingliederung treffen müssen.

Dieses Instrumentarium hat in der Praxis bisher noch nicht die erhofften Wirkungen entfaltet. In Zukunft sollen daher über diese Massnahmen hinaus aktive Anreize zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen geschaffen werden. In diesem Sinn ist Mitte 2009 eine Neuausrichtung der Mittelverwendung für die Förderung der beruflichen Integration eingeleitet worden, für die jährlich rund 12 Millionen Franken zur Verfügung stehen und über den zurzeit rund 180 Personen angestellt sind. Diese Neuausrichtung soll von flankierenden Massnahmen begleitet werden. Vorgesetzte und Arbeitnehmende, die auf diese Leistung zurückgreifen, werden von der Personal- und Sozialberatung der Bundesverwaltung unterstützt. Eine Evaluation dieser Massnahmen ist nach drei Jahre ist vorgesehen. Ein weiterer wichtiger Impuls für die Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen ist von den zurzeit in Ausarbeitung begriffenen Vorgaben des Bundesrats zur Beschäftigung und der Integration von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung zu erwarten.

3.5.2 Kantonale Regelungen

Die Bestimmungen des BehiG gelten nur für den Bund als Arbeitgeber; dennoch waren damit auch die Erwartung verbunden, dass die Vorbildwirkung des Bundes auch Einfluss auf die kantonale Gesetzgebung haben könnte. Die Berücksichtigung der Interessen behinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist kantonal sehr unterschiedlich. Die Spanne beginnt bei der blossen Berücksichtigung der Anliegen behinderter Menschen durch die Aufnahme in die Grundsätze der Personalpolitik, teilweise verbunden mit der Absicht, die Beschäftigung und Eingliederung dieser Arbeitnehmergruppe zu fördern. Es finden sich auch Bestimmungen über geschützte Arbeitsplätze für Personen mit aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkter Leistungsfähigkeit. Gewährt wird der Schutz gegen Diskriminierung (allgemein, ohne besondere Nennung der Diskriminierung wegen der Behinderung) verbunden mit einem Anspruch auf Unterstützung und Beratung; als Massnahme zur Integration in die Ar-

²³ Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 204/1 vom 26. Juli 2006.

beitswelt wurde z.B. in einem Kanton eine Integrationsstelle geschaffen. Einige Kantone haben Bestimmungen über die Wiedereingliederung invalid gewordener Personen, insbesondere ehemaliger Mitarbeiter des Kantons. Zwei Kantone verfügen über Gesetze und Verordnungen zur Förderung und Eingliederung behinderter Menschen, die auch Bestimmungen zur beruflichen Integration enthalten. Eine Durchsicht des Personalrechts der übrigen Kantone macht jedoch deutlich, dass die angestrebte Signalwirkung des BehiG von den Kantonen kaum registriert worden ist.

3.5.3 Private Arbeitsverhältnisse

Die Bestimmungen des BehiG gelten nur für den Bund als Arbeitgeber. Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sind nicht berührt. Verschiedene privatrechtliche Normen können jedoch gesamthaft betrachtet als Grundlage einer besonderen Ausprägung der Fürsorgepflicht für privat- oder öffentlich-rechtliche Arbeitgeber gesehen werden, aus denen sich ein Anspruch behinderter Personen auf Gleichbehandlung ergibt. Der Arbeitgeber wird dadurch verpflichtet, Verhaltensweisen entgegenzutreten, die gegenüber behinderten Menschen verletzend, abwertend oder ausgrenzend wirken. Besonders weitreichend ist diese Fürsorgepflicht für den Bund als Arbeitgeber.

Weitergehend sind die Rechtsansprüche im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter ausgestaltet. Im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1) werden Diskriminierungen als Verletzung der Persönlichkeit angesehen und mit Rechtsansprüchen verbunden. Die Europäische Union sieht vergleichbare Ansprüche für Menschen mit Behinderungen vor. Die Richtlinie 2000/78 zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf²⁴ verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass alle Personen, die sich „durch die Nichtanwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in ihren Rechten für verletzt halten, ihre Ansprüche (...) auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg geltend machen können“. Der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich nicht nur auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, sondern umfasst explizit auch private Arbeitsverhältnisse. Auch das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sieht in diesem Bereich präzise Vorgaben im Bereich der privatwirtschaftlichen Berufstätigkeit von Menschen mit Behinderungen vor, hinter denen die schweizerische Rechtsordnung zurückbleibt.

Auch wenn sich die Schutzbedürfnisse von Menschen mit Behinderungen mit denen von Frau und Mann nicht ohne weiteres vergleichen lassen, und auch wenn sich die Situation im europäischen Kontext anders darstellt als in der Schweiz, erscheint es angebracht, die Entwicklungen in der EU zu verfolgen und Möglichkeiten gleichstellungsbasierter Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration zu prüfen. Zu diesem Zweck hat das EBGB eine Studie zu Möglichkeiten der Integration in die Arbeitswelt durch Gleichstellung erstellen lassen. Weiter führten das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG, die Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB und das EBGB Ende 2008 eine Tagung mit diesem Ziel durch, mögliche Lehren aus dem europäischen Antidiskriminierungsrecht für die Schweiz zu erörtern.

Angesichts der Bedeutung der beruflichen Integration für die Gleichstellung, aber auch im Rahmen der Invalidenversicherung, sollte das Potential der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Beruf und Beschäftigung generell verstärkt zum Tragen gebracht werden. Dies kann etwa durch die Durchführung von Pilotversuchen zur Integration Behinderter geschehen, wie sie das BehiG und das IVG ermöglichen.

²⁴ ABI. L 303 vom 2.12.2000, S. 16–22.

3.6 Weitere gleichstellungsrelevante Entwicklungen

3.6.1 Bürgerrecht

Verschiedentlich stand in der Praxis die Tragweite des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 2 BV im Bürgerrecht in Frage. Das Bundesgericht hat in BGE 135 I 49 festgehalten, dass aus dem Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV folgt, dass einer jungen Frau mit geistiger Behinderung die Einbürgerung nicht wegen der fehlenden wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit verweigert werden kann. In seiner Antwort auf die Anfrage Lang 09.1063, Diskriminierung von Behinderten bei der Einbürgerung, hat der Bundesrat Verständnis für das Anliegen eines wirksamen Schutzes vor Diskriminierungen bei der Einbürgerung geäussert. Dem Anliegen soll im Rahmen der laufenden Revision des Bürgerrechtsgesetzes angemessen Rechnung getragen werden. Es ist vorgesehen, die Botschaft zur Revision des Bürgerrechtsgesetzes Mitte 2010 dem Parlament zu unterbreiten.

3.6.2 Unabhängige Lebensführung und Einbezug in die Gesellschaft

In der UN-Behindertenrechtskonvention nimmt das Recht auf unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gesellschaft einen grossen Stellenwert ein. Dieser an sich sehr offene Begriff bedeutet im Kontext der Konvention das Recht, nicht zu einer Lebensform gezwungen zu werden, die nicht selbst gewählt ist, und dadurch vom Leben in der Gesellschaft ausgeschlossen zu werden. Unabhängige Lebensführung in diesem Sinn umfasst die Wahl des Aufenthaltsortes und der Lebensform sowie das Recht, nicht in einer Institution leben zu müssen, den Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten und die Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bei Dienstleistungen und Einrichtungen des Gemeinwesens für die Allgemeinheit.

Die Regeln des Behindertengleichstellungsgesetzes zur Inanspruchnahme von Dienstleistungen decken wesentliche Anliegen dieses Rechts ab, weitere Ansprüche werden auf verfassungsrechtlicher Ebene vom Schutz der persönlichen Freiheit und der Privatsphäre (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV) sowie der Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) erfasst. Die sozialversicherungsrechtlichen Unterstützungen wie vor allem die Hilflosenentschädigung bei Invalidität und die Ergänzungsleistungen sind darauf ausgerichtet, das Wohnen zu Hause durch finanzielle Leistungen zu ermöglichen. Seit Januar 2006 läuft zudem der Pilotversuch Assistenzbudget. Das Assistenzbudget soll Menschen mit Behinderungen, die Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung haben, eine weitergehende eigenverantwortliche Lebensführung ermöglichen. Gestützt auf die Evaluation des Pilotversuchs schlägt der Bundesrat im Rahmen der 6. IVG-Revision, 1. Massnahmenpaket, vor, den Versuch mit gewissen Modifikationen in eine definitive Lösung zu überführen. Die Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen würden durch diese sozialversicherungsseitige Massnahme eine wichtige Ergänzung erfahren.

Mit der NFA-Umsetzung sind die Kantone neu allein zuständig für die Ausrichtung von Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen. Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen IFEG (SR 831.26) sieht vor, dass die Kantone invaliden Personen ein Angebot an Institutionen zur Verfügung zu stellen, das deren Bedürfnissen in angemessener Weise entspricht. Sie sind dazu verpflichtet, Konzepte zur Förderung der Eingliederung invalider Personen zu entwickeln, die dem Bund zur Genehmigung eingereicht werden müssen. Dieser Prozess eröffnet die Chance, die Massnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderungen konsequent an der Förderung der Gleichstellung und der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zu orientieren.

4 Weitere Instrumente zur Förderung der Gleichstellung

4.1 Finanzhilfen zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen

Das BehiG ermöglicht es dem Bund, Programme und Projekte zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen durchzuführen oder solche Programme und Projekte von national oder sprachregional tätigen Organisationen zu unterstützen. 2004 standen dafür rund 350'000 CHF zur Verfügung. Nach einer schrittweisen Erhöhung sind dafür derzeit jährlich rund zwei Millionen Franken eingestellt. Die Kredite wurden in unterschiedlichem Mass ausgeschöpft.

Tabelle 1: Entwicklung des Kredits zur Finanzhilfe von Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

	2004	2005	2006	2007	2008
Kredit	344'750.00	750'000.00	1'300'000.00	1'963'170.00	1'985'000.00
Ausbezahlt	140'500.00	719'500.00	1'125'200.00	1'248'747.00	1'705'250.00
Differenz in %	59 %	4 %	13.5 %	37.4 %	14 %

Im Vordergrund steht die Unterstützung von Projekten Dritter. Unterstützt werden können neben allgemeinen Integrationsprojekten aus sämtlichen Lebensbereichen (Art. 16 Abs. 3 BehiG) Pilotversuche zur Förderung der beruflichen Integration (Art. 17 BehiG) sowie Massnahmen zugunsten von Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten (Art. 14 Abs. 2 BehiG). Jährlich fielen bisher rund 50 bis 60 Gesuche an. In der Regel kann rund 50% der eingegangenen Gesuche entsprochen werden. Die Empfänger der Finanzhilfen haben eine angemessene Eigenleistung zu erbringen. Negative Entscheide sind häufig auf formelle Gründe (keine national oder sprachregional tätige Trägerschaft) zurückzuführen. Gesuche für Pilotprojekte zur Förderung der beruflichen Integration sind zumeist eher im Rahmen der IV anzusiedeln und nicht, wie im Gesetz vorgesehen, komplementär zur IV. Für diese Projekte liegt eine Unterstützung im Rahmen des IVG (Pilotprojekte zur Förderung der beruflichen Integration, Art. 68quater IVG) näher.

Im Jahr 2007 wurde eine erste Evaluation der Finanzhilfen durchgeführt, die eine positive Einschätzung dieses Instruments zur Förderung der Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderungen gegeben hat. Auch die Verfahren wurden grundsätzlich als geeignet erachtet, allerdings wurde bemängelt, dass die Behindertengleichstellungsverordnung nur gerade einen jährlichen Eingabetermin für Projekt vorsieht, was sich in der Praxis tatsächlich nicht als zweckmässig erwiesen hat.

Gegenwärtig schafft das EBGB Grundlagen für die zukünftige Ausrichtung der Finanzhilfen. Nachdem bis anhin primär einzelne Projekte unterstützt wurden, sollen künftig Massnahmen und Instrumente, die sich als erfolgversprechend erwiesen haben, vermehrt in Schwerpunktprogrammen zusammengefasst und vertieft werden. Im Bereich Sport und Freizeit sowie Kultur sind entsprechende Programme bereits angelaufen. Ein weiterer Schwerpunkt soll im Bereich Beruf und Beschäftigung, inklusive Berufsbildung, gesetzt werden, wobei hier eine enge Koordination mit weiteren Bundesstellen (BSV, BBT, SECO) und weiteren relevanten Akteuren erforderlich ist.

4.2 Information und Bewusstseinsbildung

Art. 18 BehiG sieht vor, dass der Bund Informationskampagnen durchführen kann, um das Verständnis der Bevölkerung für die Probleme der Gleichstellung und der Integration von Menschen mit Behinderungen zu erhöhen und den betroffenen Kreisen die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Das dafür in erster Linie zuständige EBGB hat die Information der betroffenen Kreise bisher primär auf der Basis von Projekten und durch gezieltes Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten in spezifischen Lebensbereichen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen angestrebt. Dies geschah bis anhin in den Bereichen Sport und Freizeit, Kultur und Arbeit. Dieser Ansatz hat sich als langwierig, aber grundsätzlich erfolgversprechend und nachhaltig erwiesen und soll nach Möglich-

keit auf weitere Bereiche ausgeweitet werden. Angesichts des eher geringen Stellenwerts, welcher der Gleichstellung in der Öffentlichkeit zukommt, stellt sich die Frage, ob zusätzlichen Massnahmen zur Bewusstseinsbildung erforderlich sind. Ein Bedarf nach zusätzlicher Information wird jedenfalls von Behindertenorganisationen angemeldet. Vorgesehen ist bereits jetzt die Durchführung einer jährlichen Tagung des EBGB zu einem spezifischen Thema, wobei auch hier über die Information und Sensibilisierung hinaus das Anstossen konkreter Massnahmen im Vordergrund steht.

4.3 Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Statische Angaben über Menschen mit Behinderung sind ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Gleichstellungsmassnahmen und deren wirkungsvollen Umsetzung. Das Fehlen von statistischen Daten über Menschen mit Behinderung in der Schweiz wurde bereits in der Botschaft zum BehiG erkannt. Zum damaligen Zeitpunkt konnte, um die Zahl und die Lebenssituation behinderter Menschen in der Schweiz erfassen zu können, nur auf die IV-Statistik zurückgegriffen werden. Diese umfasst allerdings einen anderen Personenkreis als Menschen mit Behinderungen im Sinn des BehiG. Einerseits ist sie umfangreicher, da sie auch Menschen einschliesst, die invalid, aber nicht behindert sind; andererseits sind nicht alle Menschen mit Behinderungen IV-Bezüger/innen und werden daher von der IV-Statistik nicht erfasst.

Die rechtlichen Grundlagen einer Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen finden sich explizit in Art. 3 Abs. 2 lit. d des Bundesstatistikgesetzes (BStatG; SR 431.01). Demnach dient die Bundesstatistik der „Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung (...) von Behinderten und Nichtbehinderten“. Das Bundesamt für Statistik hat in Erfüllung dieses Auftrags, für den keine zusätzlichen Mittel gesprochen wurden, auf der Grundlage der Daten, die gegenwärtig in den verschiedenen Bereichen der öffentlichen Statistik verfügbar sind, ein statistisches Basisangebot zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entwickeln. Dieses soll die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz beschreiben und den Vergleich mit den Lebensbedingungen von nicht behinderten Menschen ermöglichen. Bis Dezember 2008 ist ein erstes statistisches Angebot realisiert worden.²⁵ Mittelfristig wird die Entwicklung eines erweiterten Indikatorsystems angestrebt, das eine Sozialberichterstattung («Social Reporting») über die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderungen und deren Entwicklung ermöglicht. Die Entwicklung dieser zweiten Etappe soll schrittweise erfolgen. Dabei müssen die nicht abgedeckten Bedürfnisse, die Verbesserungen im Bereich der Datengrundlagen und die Entwicklungen auf internationaler Ebene berücksichtigt werden.

5 Strukturen und Institutionen

5.1 Bund

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist eine Querschnitt- und damit auch eine Verbundaufgabe. Die Umsetzung konkreter Gleichstellungsanliegen obliegt primär den fachlich zuständigen Dienststellen. Sie werden dabei vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB beraten und begleitet, das administrativ dem Generalsekretariat des EDI unterstellt ist. In der Bundesverwaltung befassen sich darüber hinaus verschiedene Ämter mit spezifischen Fragen der Behindertengleichstellung (z.B. das Bundesamt für Verkehr, das Bundesamt für Bauten und Logistik, das Bundesamt für Statistik, das Bundesamt für Kommunikation oder das Eidgenössische Personalamt).

Das EBGB nimmt als Fachstelle des Bundes für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen diejenigen Bundesaufgaben wahr, die ihm spezifisch übertragen sind. Dazu gehört namentlich die

²⁵ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06.html>

Information und Beratungstätigkeit, das Leiten von Kampagnen und Programmen des Bundes nach dem BehiG, das Erstellen von Analysen und Untersuchungen zu Gleichstellung und Integration sowie die Koordination der Tätigkeiten der privaten und öffentlichen Einrichtungen, namentlich auch der befassten Bundesstellen. Es verfügt nach einem schrittweisen Ausbau zurzeit über 1,9 Vollzeitstellen, eine über den zentralen Integrationskredit finanzierte 50%-Stelle sowie in der Regel zwei Praktikumsstellen. Aufgrund dieser knappen Ausstattung – in der Botschaft zum BehiG wurde von einem Bedarf an 3 – 4 Vollzeitstellen ausgegangen²⁶ – setzt das EBGB die Schwerpunkte seiner Tätigkeit in der Durchführung und Unterstützung von Programmen und Projekten, der Äusserung zu Gesetzgebungsprojekten und Massnahmen des Bundes, welche die Frage der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen besonders betreffen, der Information der Öffentlichkeit über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der Zusammenarbeit mit staatlichen oder privaten Fachstellen, insbesondere der Fachstelle Egalité Handicap der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe. Eine pro-aktive Förderung der Gleichstellung auf der Grundlage einer umfassenden Strategie lässt sich mit den vorhandenen Ressourcen nur beschränkt realisieren.

Auf Seite der Zivilgesellschaft nimmt auf nationaler Ebene Egalité Handicap, die Gleichstellungsfachstelle der DOK (Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe), die Interessen von Menschen mit Behinderungen wahr, die mit Benachteiligungen oder Diskriminierungen konfrontiert sind. Die Fachstelle unterstützt Behörden, Unternehmen und Private im Zusammenhang mit der Um- und vor allem der Durchsetzung des Behindertengleichstellungsrechts und berät Behindertenorganisationen in Fragen des Gleichstellungsrechts. Die Fachstelle wird durch den Gleichstellungsrat Égalité Handicap unterstützt, der auch deren Strategie festlegt. Weitere Fachstellen bestehen für das hinderisfreie Bauen und den öffentlichen Verkehr. Neben den spezialisierten Fachstellen nehmen sich auch verschiedene Behindertenorganisationen dem Thema Gleichstellung an. Gleichstellung wird dabei in der Regel in Bezug auf konkrete Themen oder Projekte angegangen, weniger als Bestandteil einer längerfristig angelegten Agenda.

5.2 Kantonale Ebene

Das Behindertengleichstellungsgesetz verpflichtet die Kantone nicht dazu, bestimmte Koordinationsmechanismen oder Institutionen/Strukturen zu schaffen. Sektoriell existieren jedoch Koordinationsstrukturen. Einheitliche Qualitätsstandards und Koordination werden sich im Zuge der NFA z.B. im Bereich der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen wie Heime und Werkstätten etablieren. Gemäss dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen IFEG vom 6.10.2006 (SR 831.26) müssen die Kantone Heimkonzepte entwickeln, die dem Bund zur Genehmigung eingereicht werden müssen. Zudem bemühen sich die Kantone um eine Vereinheitlichung von Standards und Abläufen im Bereich der Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen und betreffend der sozialen Einrichtungen (neues Sonderschulkonkordat, noch nicht in Kraft; Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen IVSE vom 13.12.2002). Auch in anderen Sektoren, z.B. im Sozialhilfebereich, existieren Koordinationsstrukturen, namentlich über die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren. Eine übergreifende, zentrale Fachstelle zur Behindertengleichstellung (ähnlich den kantonalen Büros zur Gleichstellung von Frau und Mann) wurde bisher jedoch einzig im Kanton Basel-Stadt eingerichtet („Beauftragter für die Integration und Gleichstellung von Menschen mit einer Behinderung“). In anderen Kantonen werden Anliegen von Menschen mit Behinderungen wie in der Vergangenheit vor allem durch die Sozialämter wahrgenommen. Dem EBGB (und den Kantonen) fehlen somit übergreifende und koordinierende Ansprechstellen auf kantonaler Ebene. In verschiedenen Kantonen gibt es wohl allgemeine Ombudseinrichtungen in der Verwaltung, jedoch keine entsprechenden Stellen, die auf Anliegen von Menschen mit Behinderungen spezialisiert wären. Anlaufstellen in der Verwaltung sind höchstens bereichsspezifisch eingerichtet (Zugang zu Bauten, Schulen); allgemeine Anlaufstellen für Einzelpersonen und Behindertenorganisationen fehlen. Eine

²⁶ Botschaft BehiG, S. 1800 f.

Fachkommission, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt, wurde im Kanton Wallis eingerichtet. Andere Fachkonferenzen beruhen auf privater Initiative der Behindertenorganisationen; sie sind folglich ein Instrument der Zivilgesellschaft.

6 Zusammenfassende Würdigung

Bemerkungen zur Gleichstellung und zum BehiG im Allgemeinen:

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 selbstständig 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, die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, insbesondere von Aus- und Weiterbildungsangeboten, und sieht besondere Bestimmungen für den Bund und die Kantone vor.

Das Behindertengleichstellungsgesetz hat in den ersten 5 Jahren seit seinem Inkrafttreten wesentliche Verbesserungen bei der Beseitigung von Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, bewirkt oder angestossen. Dies gilt insbesondere in den zentralen Regelungsbereichen Bauen, öffentlicher Verkehr und – mit gewissen Abstrichen – Dienstleistungen. Die Fortschritte liegen aufgrund der Konzeption des Gesetzes, die auf einen schrittweisen Abbau von Benachteiligungen ausgerichtet ist, primär in der verbindlichen Verpflichtung von Bund und Kantonen, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, und der Absicherung dieses Anspruchs durch die Gewährleistung von Beschwerde- und Klagemöglichkeiten.

Das Behindertengleichstellungsgesetz regelt die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen nicht umfassend, sondern nur für zentrale Bereiche. Bund und Kantone sind darüber hinaus verpflichtet, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Verschiedene Rechtsgebiete, welche die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen tangieren, stehen gegenwärtig in Veränderung, insbesondere die IV-Gesetzgebung und das Bildungssystem; hinzu kommen die mit der NFA einhergehenden Anpassungen im Bereich der Institutionen für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen und der Sonderschulung. In diesen Bereichen eröffnet sich die Gelegenheit, die Rahmenbedingungen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiter zu verbessern.

Gerade auch im Vergleich mit dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zeigt sich ansonsten, dass in der Schweiz kein grundsätzlicher Handlungsbedarf auf gesetzlicher Ebene besteht. Immerhin bleibt die schweizerische Rechtsordnung im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung im Bereich privater Arbeitsverhältnisse hinter den konkreten Vorgaben der Konvention zurück; im Bildungsbereich bleibt abzuwarten, inwiefern die angelaufenen Änderungen die Anliegen der Integration und Gleichstellung konkret aufnehmen.

Generell fällt hingegen auf, dass die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Gesetzgebung von Bund und Kantonen in allgemeiner Weise geregelt ist, so dass der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in der Rechtsanwendung ein entscheidendes Gewicht zukommt. Das damit verbundene Umsetzungsermessen stellt eine gewisse Schwäche des Gesetzes dar.

Trotz der grundsätzlich positiven Entwicklung, welche durch das BehiG angestossen oder verstärkt wurde, lassen sich auch Schwierigkeiten bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen erkennen:

- Eine grundsätzliche Hürde für die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes stellen die nur beschränkten Kompetenzgrundlagen des Bundes in den von diesem Gesetz geregelten Sachbereichen dar. Insbesondere in den Bereichen der Grundschule, bei öffentlichen Dienstleistungen der Kantone, in erheblichem Masse auch im Bereich des Baus, kommen dem Bund keine oder nur beschränkte Zuständigkeiten zu. Hier bleibt der direkte Bezug auf das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV unabdingbar.

- Bundesverfassung und die Gesetzgebung von Bund und Kantonen geben grundsätzlich einen ausreichenden Rahmen ab, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und die Gleichstellung zu fördern. In Bereichen, in denen inhaltlich und zeitlich konkrete gesetzliche Aufträge fehlen, ist jedoch eine umfassende und zeitgerechte Umsetzung der gesetzlichen Aufträge nicht in jedem Fall gewährleistet, da der Bezug von Massnahmen zur Gleichstellung nicht immer oder nicht immer mit der erforderlichen Konsequenz hergestellt wird.
- Bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist auf die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Behinderungsgruppen Rücksicht zu nehmen. Das Behindertengleichstellungsgesetz greift vor allem im Bereich der Mobilitäts- und Sinnesbehinderungen; für andere Gruppen, wie etwa Menschen mit geistigen oder psychischen Behinderungen, wie auch in Bezug auf besonders gefährdete Gruppen wie Frauen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche mit Behinderungen, ältere Personen mit Behinderungen und Personen mit einem besondere intensiven Betreuungsbedarf muss die spezifische Tragweite der Gleichstellung verstärkt herausgearbeitet und zum Tragen gebracht werden. Für den zentralen Bereich der Gleichstellung von Frauen mit Behinderungen wird 2010 ein Bericht vorgelegt, der Handlungsfelder und mögliche Massnahmen aufzeigt.

Vor diesem Hintergrund sind Möglichkeiten zu prüfen, um die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu optimieren, beispielsweise durch konkrete zeitliche und inhaltliche Vorgaben in einzelnen gleichstellungsrelevanten Bereichen auf adäquater Stufe, durch eine Stärkung von Strukturen und Institutionen, die sich mit den Aktivitäten auseinandersetzen, welche zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ergriffen werden müssen, oder durch ein verstärktes „Disability Mainstreaming“, der konsequenten Prüfung der Auswirkungen von Massnahmen auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in Entscheidungsfindungsprozessen.

Zugang zu Bauten und Anlagen:

Das BehiG hat insgesamt dazu beigetragen, dass der Beseitigung von baulichen Hindernissen heute ein höherer Stellenwert zugemessen wird, und es ermöglicht angemessene und tragbare Lösungen. Angesichts der weiterhin bestehenden inhaltlichen und formalen Unterschiede zwischen dem BehiG und den kantonalen Regelungen ist besonders darauf zu achten, dass die gesetzlichen Vorgaben konsequent und umfassend umgesetzt werden. Die Anknüpfung von Massnahmen an die reguläre Bautätigkeit hat zur Folge, dass eine flächendeckende Zugänglichkeit erst mittel- bis langfristig erreicht werden wird. Da die Zugänglichkeit von Gebäuden für die soziale Teilhabe von Menschen mit Behinderungen tatsächlich von grundlegender Bedeutung ist, sind die im Rahmen der vorhandenen Mittel möglichen beschleunigende Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden oder institutionellen Bauherren vorzunehmen.

Inanspruchnahme von Dienstleistungen:

Das Gesetz hat namentlich im Bereich staatlicher Kommunikationsdienstleistungen konkrete Verbesserungen gebracht. In weiteren Bereichen staatlicher Dienstleistungen fehlt es teilweise an konkreten inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben. In der Rechtsanwendung ist darauf zu achten, dass den besonderen und je nach Behinderungsart unterschiedlichen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen konsequent und frühzeitig Rechnung getragen wird. Kaum zum Tragen kommt das Gesetz im Bereich privater Dienstleistungen. Eine Bezugnahme auf die Verfassung bleibt auch hier unabdingbar. Darüber hinaus sollte die hindernisfreie Ausgestaltung von Dienstleistungsangeboten einen Schwerpunkt bei den Programmen und Projekten zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen darstellen.

Bildung:

Die Grundziele der Schweizerischen Bildungsverfassung, insbesondere Chancengleichheit, Kindeswohl und Integration, weisen einen intensiven Bezug zur Behindertengleichstellung auf. In Umsetzung der NFA und der neuen Bildungsverfassung sind weite Teile des Bildungsbereichs auf kantonaler Ebene stark im Umbau; diese Ausgangslage eröffnet die Chance, Systeme zu überdenken, integrative Strukturen aufzubauen und die Koordination zu verbessern. Dies gilt insbesondere für den Bereich der obligatorischen Schule. Der Bedarf an verbesserter Koordination und Zusammenarbeit im Grundschulbereich ist erkannt worden. Allerdings bedarf es auch zukünftig weiterer Anstrengungen, um das Bildungssystem auf allen Bildungsstufen durch den Abbau von Hindernissen und falls erforderlich mit positiven Massnahmen für Menschen mit Behinderungen gleichermaßen zugänglich zu machen wie für Nichtbehinderte. Bei der Umsetzung auf kantonaler Ebene wird man sich insbesondere damit auseinandersetzen müssen, wie die Struktur des Grundschulangebotes dieser Vorgabe gerecht werden kann. Der Erfolg der Umsetzung wird namentlich auch davon abhängen, wie viele Ressourcen für die strukturellen und personellen Bedürfnisse einer für Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderungen in gleicher Weise offen stehenden Schule zur Verfügung gestellt werden.

Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben zur Beseitigung von Benachteiligung in der Aus- und Weiterbildung ermöglichen differenzierte Lösungen. Es sind allerdings Massnahmen erforderlich, die sicherstellen, dass den unterschiedlichen Bedürfnissen von Studierenden mit Behinderungen in der Praxis sachgerecht und konsequent Rechnung getragen werden.

Im Bereich der Berufsbildung sehen verschiedene gesetzliche Massnahmen die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen und die Verbesserung des Zugangs zur Berufsbildung vor. Auch im niederschweligen Bereich besteht ein differenziertes und auf die Verbesserung der Integrationschancen ausgerichtete Angebot. Es erscheint zurzeit vordringlich, die Möglichkeiten dieser Instrumente konsequent zu nutzen und ihre Wirkung auf die Gewährleistung des Zugangs aller zur Berufsbildung zu evaluieren. Mit der Möglichkeit, weiterführende Angebote im Rahmen der Projektförderung des Bundes gemäss IVG, BBG und BehiG besteht ein sinnvolles Instrument, das es erlaubt, weiterführende Massnahmen zu erproben.

Öffentlicher Verkehr:

Das Behindertengleichstellungsgesetz hat im öffentlichen Verkehr den bereits vor seinem Inkrafttreten eingeleiteten positiven Trend verstärkt. Die detaillierten und verbindlichen Vorgaben an einen hinderisfreien öffentlichen Verkehr, die unter Einbezug der relevanten Akteure erarbeitet wurden, ermöglichen in der Praxis tragfähige Lösungen. Die Realisierung eines zugänglichen Grobnetzes bis Ende 2013 ist auf guten Wegen, wenn auch im Tram- und Busverkehr erhebliche Anstrengungen erforderlich sind, um die gesetzten Fristen einhalten zu können. Auch darüber hinaus stellen technische oder betriebliche Anforderungen teilweise die zeitgerechte Beseitigung von Benachteiligungen in Frage. Da sich die langen Umsetzungsfristen für die heutigen Nutzerinnen und Nutzer mit Behinderungen nachteilig auswirken, ist darauf zu achten, dass die langen Fristen nicht zum Anlass genommen werden, Anpassungsmassnahmen auf die Zukunft zu verschieben.

Arbeit:

Dem Bund kommt bei der beruflichen Integration und insbesondere bei der Gewährleistung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen eine Vorbildfunktion zu. Dieser kommt er bisher nur beschränkt nach. Mit der Neuausrichtung bestehender Instrumente, die darauf ausgerichtet sind, über das unmittelbar wirksame Benachteiligungsverbot hinaus mit flankierenden Massnahmen einen Anreiz zur Beschäftigung und Integration von Mitarbeitenden mit Behinderungen zu schaffen, wird angestrebt, dieser Vorbildfunktion in Zukunft vermehrt nachzukommen.

Vorurteile und stereotype Vorstellungen über die (fehlenden) Kompetenzen von Menschen mit Behinderungen können sich beim Zugang zum und auf dem Arbeitsmarkt ebenso als Hindernis erweisen wie eine Ausgestaltung des beruflichen Umfelds, die in vermeidbarer Weise keine Rücksicht auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen nimmt, etwa in Bezug auf Arbeitszeiten, Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung, Karriereplanung, Pflichtenhefte etc. Das Potential von Massnahmen, die durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur beruflichen Integration beitragen, wird zu wenig genutzt. Der Gleichstellungsansatz ist bei Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration vermehrt zum Tragen zu bringen.

Weitere Instrumente zur Förderung der Gleichstellung:

Die Durchführung und Unterstützung von Programmen und Projekten ermöglicht wichtige Beiträge an die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Allerdings werden Programme und Projekte bisher fast ausschliesslich von Behindertenorganisationen konzipiert und getragen. Im Hinblick auf eine nachhaltige Verankerung der Gleichstellung ist vermehrt der Einbezug von weiteren staatlichen oder privaten Akteuren anzustreben. Bisher wurden im Rahmen der Vergabe von Finanzhilfen primär einzelne Projekte unterstützt. Künftig sollen Massnahmen und Instrumente, die sich im Hinblick auf die Verbesserung und Vertiefung der Gleichstellung als erfolgversprechend erwiesen haben, vermehrt zur Grundlage von Schwerpunktprogrammen gemacht werden.

Nach wie vor sind die Gleichstellung und der von ihr geforderte Wechsel im Umgang mit Menschen mit Behinderungen weg von einem ausschliesslich sozialen und hin zu einem grundrechtlichen Ansatz in zahlreichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens nicht präsent. Die Information über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen sollte daher verstärkt werden, wobei auf eine gezielte und nachhaltig wirkende Information zu achten ist. Neben den Gemeinwesen sind hier vor allem auch die Organisationen von Menschen mit Behinderungen gefordert.

Eine Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist im Aufbau begriffen. Diese verspricht gerade auch im Hinblick auf die Überprüfung der Wirksamkeit der staatlichen Massnahmen wertvolle Erkenntnisse. Ein kontinuierlicher Ausbau dieser Statistik erscheint vor diesem Hintergrund geboten.