

Kontakt für Rückfragen:
Claudia Schuwey
031 390 39 37
claudia.schuwey@agile.ch

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
CH-3000 Bern

Per E-Mail an: ebgb@gs-edi.admin.ch

Bern, 2. April 2024

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 8. Dezember 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Bundesgesetzes zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz; BehiG) eröffnet. Agile, Dachverband von 44 Organisationen von Menschen mit Behinderungen, bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns im Folgenden zu ausgewählten Punkten.

I. Allgemeine Bemerkungen

Seit Jahrzehnten setzt sich Agile für die Gleichstellung und Inklusion und gegen die vielfältigen Benachteiligungen und Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen ein. Vom Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das im Jahr 2004 in Kraft getreten ist, und von der zehn Jahre später ratifizierten UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) erhofften wir uns jeweils deutliche und rasche Fortschritte. Wesentliche Veränderungen sind für Menschen mit Behinderungen bisher aber kaum feststellbar. Im Jahr 2022 verdeutlichte dies auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seinen Abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz. Der Bericht verweist auf Handlungsbedarfe in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen.

Die tatsächliche Gleichstellung ist somit noch lange nicht erreicht. Für viele Menschen mit Behinderungen ist ein selbstbestimmtes Leben in einer inklusiven Gesellschaft respektive eine volle und wirksame gesellschaftliche Teilhabe weiterhin nicht möglich.

Von der Teilrevision des BehiG erwarteten wir daher grundlegende Verbesserungen im Hinblick auf die Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Diese Erwartung wurde mit dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesentwurf enttäuscht. Er sieht zwar punktuelle Verbesserungen vor: So soll der Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen in privaten Arbeitsverhältnissen und bei öffentlich angebotenen Dienstleistungen von Privaten gestärkt werden. Im Alltag von Menschen mit Behinderungen wird sich mit der Gesetzesrevision aber kaum etwas ändern; teilweise würde sich die Rechtslage von Menschen mit Behinderungen sogar verschlechtern.

Besonders stossend ist dabei, dass der Bundesrat wesentliche Verpflichtungen der Schweiz im Hinblick auf die Gleichstellung und Inklusion von Menschen mit Behinderungen kaum berücksichtigt. Dazu gehören Verpflichtungen aus internationalen Abkommen, vor

allem der UNO-BRK. Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kritisiert insbesondere die mangelnde Übereinstimmung der Schweizer Rechtsgrundlagen mit der UNO-BRK und empfiehlt der Schweiz ausdrücklich, eine entsprechende Harmonisierung vorzunehmen.¹ Nicht berücksichtigt wird auch die Agenda 2030 (u.a. Ziel 10) sowie – vor allem in Bezug auf Gebärdensprachen – Verpflichtungen, die in der Schweizerischen Bundesverfassung, in weiteren gesetzlichen Grundlagen oder in einem Auftrag des Parlaments begründet sind.

Forderungen

Agile fordert eine grundlegende, an die UNO-BRK und an weitere Menschen- und Grundrechte angepasste konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich Organisationen von Menschen mit Behinderungen. Angesichts der Komplexität der Revision muss dafür die nötige Zeit eingeräumt werden.

Wie auch Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme erwähnt, sollen dabei auch Anpassungen bei anderen, für die Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen wichtigen Erlassen ins Auge gefasst werden (insbesondere beim IVG und beim IFEG). Der Schutz der Menschen- und Grundrechte von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Lebensbereichen wird ohne eine solche Verknüpfung und übergreifende Herangehensweise weitgehend wirkungslos bleiben.

Zu berücksichtigen ist auch die politische Aktualität: Im Herbst 2024 wird voraussichtlich die Inklusions-Initiative eingereicht, die eine Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen durch eine Anpassung von Art. 8 BV verlangt. Der vorliegende Vorentwurf zum BehiG stellt in keiner Weise eine griffige Alternative zu dieser Initiative dar.

II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Im Folgenden gehen wir kurz auf einzelne Artikel ein, bei welchen wir besonderen Anpassungsbedarf sehen. Wie oben erwähnt, erachten wir jedoch eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung des Gesetzesentwurfs als dringend erforderlich, damit die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen tatsächlich verbessert werden kann.

1 Zweck (Art. 1)

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung der UNO-BRK dazu verpflichtet, «den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern» (Art. 1 UNO-BRK). Der Zweck des BehiG soll gemäss Art. 1 Abs. 2 des vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorentwurfs (VE) des teilrevidierten BehiG aber nach wie vor primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Ergänzend zu den bisher im BehiG genannten Bereichen, in denen die Teilhabe erleichtert werden soll (Pflege von sozialen Kontakten, Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbstätigkeit), sollen neu zwar auch die freie Wahl der Wohnform und der Zugang zu Dienstleistungen ausdrücklich erwähnt werden. Die Auswahl der neu zu erwähnenden Bereiche ist aber nicht nachvollziehbar. Wie in Teil IV erläutert wird, ist abgesehen davon auch unklar, wie das BehiG konkret dazu beitragen würde, Menschen mit Behinderungen die freie Wahl ihrer Wohnform tatsächlich zu ermöglichen.

¹ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 7 und 8.

Gleichzeitig fehlt im Zweckartikel auch ein grundsätzlicher Bezug zur Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen.

Forderungen

Agile fordert eine auf die UNO-BRK gestützte Formulierung des Zwecks des BehiG (Art. 1 VE-BehiG). Das BehiG soll die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen sowie ihre Teilhabe an der und Inklusion in die Gesellschaft fördern. Es soll Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte Lebensführung gewährleisten und sie davor schützen, in der Ausübung ihrer Grund- und Menschenrechte aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt zu werden (vgl. z.B. §1 des Gesetzes über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt).

Ausserdem fordern wir eine Konkretisierung des Gegenstands des Gesetzes (siehe dazu den Vorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbemerkungen zu Art. 1).

2 Begriffe «Menschen mit Behinderung», «Diskriminierung» und «Benachteiligung» (Art. 2, 6 und 6a)

Menschen mit Behinderungen

Gemäss VE-BehiG soll der Begriff «Menschen mit Behinderungen» angepasst werden (Art. 2 Abs. 1). Diese Anpassung begrüssen wir grundsätzlich. Wir weisen jedoch in Anlehnung an die Stellungnahme von Inclusion Handicap darauf hin, dass es nicht nachvollziehbar ist, wie unter anderem die Begriffe «intellektuelle Behinderung» (neu hinzugefügt) und «geistige Behinderung» (unverändert) unterschieden werden (analog in der französischen Version).

In der Botschaft zum BehiG-Entwurf soll zudem klar festgehalten werden, dass die Grenzen zwischen den verschiedenen Kategorien von Behinderungen fließend sind. So sind zum Beispiel jenseits der Frage, ob sie eher körperlicher, psychischer oder sensorischer Natur sind, Konditionen wie Autismus oder Legasthenie eindeutig Behinderungen im Sinne des BehiG. Darüber hinaus müsste die Botschaft klären, dass die Frage nach dem Ursprung der Behinderung – zum Beispiel Geburt, genetische Veranlagung oder Unfall – für die Definition von Behinderung gemäss BehiG nicht relevant ist. Der Begriff umfasst somit insbesondere auch Menschen mit altersbedingten Behinderungen.

«Diskriminierung» und «Benachteiligung»

Die durch die Teilrevision angestrebte, dringend notwendige Verbesserung des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit Behinderungen kann mit den vorgeschlagenen Anpassungen nicht erreicht werden. Zum einen soll dieser Schutz nur im Einzelfall greifen (es fehlen konkrete objektivrechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente) und das Verbandsbeschwerderecht soll nur noch bei Verletzungen der Persönlichkeit geltend gemacht werden können (siehe Kap. 3 und 4 unten). Zum anderen sollen sowohl der Begriff «Diskriminierung» als auch der Begriff «Benachteiligung» im Gesetz verwendet werden, wobei die Abgrenzung der beiden Begriffe nicht geklärt und der Begriff «Diskriminierung» nicht im Gesetz, sondern erst auf Verordnungsstufe definiert wird.² Die Definition des Begriffs «Diskriminierung» auf Verordnungsstufe weicht zudem entscheidend vom verfassungsrechtlichen Diskriminierungsbegriff sowie vom Diskriminierungsbegriff nach Art. 2 UNO-BRK ab. Daraus resultiert ein unübersichtliches Gesetz, das Rechtssuchenden sowie rechtsanwendenden Behörden und Gerichten nicht die nötige Klarheit bietet. Wie Inclusion Handicap in seiner Stellungnahme festhält, bleiben sowohl die

² Art. 2 lit. d BehiV: «Diskriminieren (Art. 6 und 8 Abs. 3 BehiG): Behinderte besonders krass unterschiedlich und benachteiligend behandeln mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen».

Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 2 BV als auch das BehiG weit hinter den Anforderungen der UNO-BRK zurück. Unter anderem hält das Bundesgericht konstant fest, dass Art. 8 Abs. 2 BV keinen Anspruch auf die Herstellung faktischer Gleichheit beinhaltet. Der Diskriminierungsbegriff wird vom Bundesgericht sehr restriktiv ausgelegt. Eine Person, die wegen Diskriminierung klagt, kann nicht verlangen, dass diese unterlassen wird oder durch angemessene Vorkehrungen beseitigt wird. Diese Beschränkungen lassen sich nicht mit Art. 2, 5 und 9 der UNO-BRK vereinbaren.

Solange auf Basis einer restriktiven Begriffsauslegung keine Diskriminierung festgestellt werden kann, können auch weiterhin keine entsprechenden Ansprüche begründet werden. Das zeigt sich deutlich an der Tatsache, dass sich auch zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des BehiG keine Praxis für den tatsächlichen Diskriminierungsschutz bei Dienstleistungen Privater etablieren konnte. Auch die vom Bundesrat geplanten Anpassungen, die grundsätzlich begrüssenswert sind (Erweiterung des Geltungsbereichs in Art. 3 Bst. g sowie der Rechtsansprüche in Art. 8 Abs. 3 und 8a Abs. 1) werden dadurch ins Leere laufen.

Anpassungsvorschläge

Agile unterstützt die Forderungen und Anpassungsvorschläge zu Art. 2 VE-BehiG in der Stellungnahme von Inclusion Handicap:

Art. 2, Abs. 1:

In diesem Gesetz bedeutet Mensch mit Behinderungen eine Person, die voraussichtlich langfristige körperliche, geistige, psychische, ~~intellektuelle~~ oder sensorische Beeinträchtigungen hat, welche sie aufgrund bestehender Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gemeinschaft hindern.

In Bezug auf die Begriffe «Diskriminierung» und «Benachteiligung» plädieren wir insbesondere für die von Inclusion Handicap vorgeschlagene Variante 1, bei welcher der Begriff «Diskriminierung» entfallen würde und nur noch der Begriff «Benachteiligung» verwendet würde, der inhaltlich mit der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3 und Art. 5) übereinstimmen muss. Auf eine parallele Verwendung der Begriffe «Benachteiligung und «Diskriminierung soll somit verzichtet werden.

Falls diesem Vorschlag nicht gefolgt wird und der Begriff «Diskriminierung» weiterhin verwendet wird, ist dieser im BehiG (das heisst auf Gesetzesstufe) im Sinne der UNO-BRK (Art. 2 Abs. 3) präzise zu definieren.

Diese Anpassungen sind dringend notwendig, damit das Gesetz an Klarheit gewinnt, die Rechtssicherheit erhöht und der Schutzgehalt bei privatrechtlichen Rechtsverhältnissen ausgeweitet wird.

3 Angemessene Vorkehrungen (Art. 2, 6, 6a und 12a) und Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12)

Gemäss Vorschlag des Bundesrats sollen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen unter anderem dadurch «verhindert, verringert oder beseitigt» werden, dass private Dienstleistende und Arbeitgebende «angemessene Vorkehrungen» treffen müssen (Art. 6 und 6a VE-BehiG). Darunter versteht er «erforderliche und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unzumutbare Belastung darstellen» (Art. 2 Abs. 6 VE-BehiG). Dabei gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Ein Gericht, das beurteilen muss, ob eine Benachteiligung beseitigt werden muss oder nicht, bewertet das Verhältnis zwischen dem erwarteten Nutzen für Menschen mit Behinderungen und wirtschaftlichen Interessen respektive Aufwänden von Unternehmen, Umwelt-, Natur- und Heimatschutzinteressen oder Sicherheitsanliegen (Art. 11 Abs. 1 BehiG).

Im vom Bundesrat vorgesehenen neuen Artikel 12a soll präzisiert werden, dass das Gericht bei der Interessenabwägung vor allem Kriterien berücksichtigen soll, die das Unternehmen betreffen (unter anderem dessen Grösse und finanzielle Möglichkeiten). Ausserdem gilt es, die Rechte und Freiheiten Dritter zu beachten. Nicht erwähnt werden spezifische Interessen von Menschen mit Behinderungen und die Frage, ob mit der Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, Menschen - und Grundrechte verletzt werden. Wenn Menschen mit Behinderungen auf längerfristige, regelmässig wiederkehrende Leistungen angewiesen sind, um gleichberechtigt an der Gesellschaft teilhaben zu können und dafür keine oder ungenügende sozialversicherungsrechtlichen oder anderen Leistungen beanspruchen können, oder wenn dazu einmalig grössere Investitionen erforderlich sind³ würde die Interessenabwägung gemäss Vorschlag des Bundesrats aufgrund der erhöhten Kosten meist zu Ungunsten der betroffenen Personen ausfallen. Vor allem auch im Zusammenhang mit der fehlenden Konkretisierung von objektivrechtlichen Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumenten können die vorgesehenen Regelungen damit auch kaum einen Anstoss dafür darstellen, dass zum Beispiel Arbeitsumfelder längerfristig und nicht nur im Einzelfall inklusiv ausgestaltet würden, wie dies der Bundesrat im erläuternden Bericht (S. 12) annimmt.

Forderungen

Agile fordert einen Verzicht auf die unnötige Mehrfachverankerung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

Weiter erachten wir es als zentral, dass Gerichte bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12) respektive der Interessenabwägung gemäss dem neu vorgesehenen Art. 12a zu den «angemessenen Vorkehrungen» auch die spezifischen Interessen von Menschen mit Behinderungen umfassend und auf der Grundlage der UNO-BRK⁴ berücksichtigen müssen (vgl. dazu zum Beispiel das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen des Kantons Basel-Stadt, §7).

Weiter ist zu ergänzen, dass auch (getroffene oder nicht getroffene) Massnahmen und Planungen von Gemeinwesen und Privaten zum Diskriminierungsschutz von Menschen mit Behinderungen bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Damit soll verhindert werden, dass noch Jahre nach der Inkraftsetzung eines Gesetzes mit zu hohen Kosten argumentiert werden kann, um diese zu vermeiden (vgl. ÖV und Bau), obwohl nachträgliche, kostspielige Anpassungen vermieden werden können, wenn die Barrierefreiheit in einem Prozessablauf rechtzeitig berücksichtigt würde (vgl. dazu auch die Position von Inclusion Handicap).

Zu prüfen ist auch die Verfügbarkeit öffentlicher Mittel oder Unterstützungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Kosten, die als unverhältnismässig beurteilt werden, aus objektivrechtlicher Sicht jedoch getragen werden müssen.⁵

Sofern der Begriff der Diskriminierung beibehalten wird (vgl. Kap. 2 oben), muss zudem bei Art. 6 Abs. 2 sowie 6a Abs. 2 jeweils ein zweiter Satz eingefügt werden: «Die Weigerung, angemessene Vorkehrungen zu treffen, bedeutet eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1». Auch bei Art. 6 Abs. 3 VE-BehiG sollte das Verhältnis zu Abs. 1 ausdrücklich im Wortlaut ersichtlich werden – zum Beispiel durch die folgende Ergänzung des ersten Satzes: «Digital angebotene Dienstleistungen müssen hinsichtlich der Zugänglichkeit für

³ Zum Beispiel für ein Angebot an Gebärdensprachdolmetschenden bei der Arbeit oder bei politischer Tätigkeit, für Höranlagen in öffentlichen Gebäuden, Übersetzungen in leichte Sprache, Angebote an Supported Employment und Supported Education, Angebote an ambulanter Wohnunterstützung etc.

⁴ Vgl. auch UNO-BRK, Art. 2: Diese definiert «Diskriminierung aufgrund von Behinderung» als jede Unterscheidung, Ausschliessung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Geniessen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschliesslich der Versagung angemessener Vorkehrungen.

⁵ Siehe zum Beispiel die europäische Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie (Präambel, Ziff. 21) in Bezug auf Beschäftigung und Beruf.

Menschen mit Behinderungen den internationalen und nationalen Informatikstandards entsprechen, andernfalls liegt eine Diskriminierung im Sinne von Abs. 1 vor.>>

4 Verbandsbeschwerde- und Klagerecht (Art. 9)

Unter anderem die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG zeigte, dass der Rechtszugang für Betroffene trotz unentgeltlichem Verfahren schwierig und die Durchsetzungsinstrumente schwach sind.⁶ Ausserdem gilt das Verbandsbeschwerde- und Klagerecht, welches diese Situation entschärfen sollte, nicht in allen Bereichen des BehiG. Zwar soll es gemäss Bundesratsvorschlag auf den Bereich Arbeit ausgedehnt werden. In Bezug auf die Beschwerde- und Klagelegitimation von Behindertenorganisationen (Art. 9 VE-BehiG) beabsichtigt der Bundesrat jedoch, die Beschwerdegründe auf Konstellationen zu reduzieren, in denen die Persönlichkeit von Menschen mit Behinderungen verletzt wird. Im Kontext des öffentlichen Verkehrs, des Baus oder der Dienstleistungen ist dies kaum je der Fall. Behindertenorganisationen könnten somit sogar bei eindeutiger Verletzung technischer Vorschriften über die Zugänglichkeit von Bauten oder digitalen Dienstleistungen kaum mehr Beschwerde erheben, wodurch ein bewährtes und unabdingbares Kontrollinstrument der BehiG-Umsetzung entfallen würde.

Forderung

Die vorgeschlagene Formulierung von Art. 9 BehiG ist dringend anzupassen – vor allem ist in Abs. 1 die Formulierung «auf Verletzung der Persönlichkeit von Angehörigen dieser Personengruppen klagen» unbedingt zu verwerfen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Verbandsbeschwerderecht auf Persönlichkeitsverletzungen beschränken sollte (für Details und Anpassungsvorschläge siehe die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 4.5).

5 Einbezug von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 Abs. 1^{bis})

Mit der Ratifizierung der UNO-BRK hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Umsetzung unter anderem von Rechtsvorschriften und in anderen Entscheidungsprozessen vor allem über Fragen, die sie unmittelbar betreffen, über die sie vertretenden Organisationen zu konsultieren und aktiv einzubeziehen (vgl. Präambel, lit. o) und Art. 4 (3) UNO-BRK). An diese Verpflichtung erinnert auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Er kritisiert die «mangelnde Einbindung von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen, einschliesslich verschiedener Organisationen von Menschen mit Behinderungen, in die Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze, politische Massnahmen und Programme (...)» und empfiehlt, Mechanismen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu stärken, um eine wirksame Unterstützung und Konsultation verschiedener Organisationen von Menschen mit – allen Arten von – Behinderungen «bei der Gestaltung, Berichterstattung und Überwachung von Rechtsvorschriften und politischen Massnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens und der Ziele für nachhaltige Entwicklung sicherzustellen».⁷ Behindertenorganisationen sollten systematisch und offen kontaktiert, konsultiert und in sinnvoller Weise rechtzeitig einbezogen werden.⁸

Es ist für uns auch vor diesem Hintergrund unverständlich, dass der Bund darauf verzichtet hat, Organisationen von Menschen mit Behinderungen respektive deren spezifische Expertise und Anliegen rechtzeitig in die Weiterentwicklung eines der für sie wichtigsten

⁶ Egger et al., 2015, S. 383-384.

⁷ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 9 und Ziff. 10.

⁸ General Comment No. 7, Anm. 39.

Gesetze einzubeziehen.⁹ Die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens erfüllt die in der UNO-BRK verankerte Verpflichtung nicht. Zwar ist das Vernehmlassungsverfahren ein bewährtes Instrument des Einbezuges der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Es erfolgt aber zu einem Zeitpunkt, in dem das Gesetzgebungsprojekt konzeptionell bereits so weit fortgeschritten ist, dass grundlegende Anpassungen nicht ohne wesentliche Verzögerungen vorgenommen werden können.

Zwar wurden im Rahmen der BehiG-Teilrevision einzelne Vertreter*innen von Behindertenorganisationen (darunter auch Agile) bei einer sogenannten Regulierungsfolgenabschätzung, für die ein externes Büro (BSS) beauftragt wurde, befragt. Die Bereiche, in denen das BehiG angepasst werden soll, hat der Bundesrat zu diesem Zeitpunkt aber bereits vorgegeben (Arbeit, Zugang zu Dienstleistungen und Gebärdensprachen).¹⁰ Von einem Einbezug in Entscheidungsprozesse in Bezug auf Gesetze kann daher nicht die Rede sein.

Im teilrevidierten BehiG sieht der Bundesrat in Art. 5 einen neuen Absatz 1^{bis} vor, der Bund und Kantone dazu verpflichten soll, Menschen mit Behinderungen bei der Festlegung von Massnahmen in angemessener Form einzubeziehen. Diese gesetzliche Verankerung der Pflicht zum Einbezug von Menschen mit Behinderungen begrüßen wir grundsätzlich sehr. Aus dem vorgeschlagenen Artikel wird jedoch nicht ersichtlich, bei welchen Prozessen dieser Einbezug vorgesehen ist und wie dieser ausgestaltet werden muss. Es fehlen vor allem zentrale Angaben zu den Anforderungen, welche die UNO-BRK an einen solchen Einbezug stellt.

Forderungen

In Art. 5a Abs. 2 BehiG muss konkreter und verbindlicher formuliert werden, wie der Einbezug von Menschen mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen auszugestaltet ist und welchen Anforderungen dieser Einbezug genügen muss. Wir empfehlen, die Formulierung gemäss Anpassungsvorschlag in der Stellungnahme von Inclusion Handicap zu übernehmen (Kap. 7, Kurzbemerkung zu Art. 5).

Zu beachten sind dabei Artikel 4 (3) und Artikel 33 (3) der UNO-BRK sowie der General Comment No. 7 (2018) über die Partizipation von Menschen mit Behinderungen. Die Vertragsstaaten sollen unter anderem sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen «nicht nur als reine Formalität respektive symbolisch für die Konsultation angehört werden. Sie sollen die Ergebnisse solcher Konsultationen berücksichtigen und sie in den getroffenen Entscheidungen widerspiegeln».¹¹

In Anlehnung an die Evaluation 2015 empfehlen wir auch die Schaffung einer ausserparlamentarischen Eidgenössischen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit einer angemessenen Vertretung von Direktbetroffenen zur kooperativen Weiterentwicklung der Behindertenpolitik¹² (vgl. auch Eidg. Kommissionen für Frauenfragen oder gegen Rassismus).

Zentral für Agile ist, dass die Stimmen der aktuell rund 1,7 Millionen Menschen mit Behinderungen in der Schweiz frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbezogen und in ihrer Vielfalt gehört werden. Generell muss die Partizipation von Menschen mit Behinderungen auf Verwaltungsebene stärker strukturell verankert werden. Menschen mit Behinderungen müssen ihre spezifische Expertise einbringen können: Diese ist wesentlich dafür, dass die Schweiz die zentralen Bestimmungen der UNO-BRK erfolgreich umsetzen kann und die Gesetzesvorlagen sowie weitere Verwaltungsgrundlagen und Massnahmen die nötige Legitimität erhalten.

⁹ Dies, obwohl in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Wallis und Genf bereits entsprechende Erfahrungen gemacht wurden und gute Beispiele vorhanden wären, auf die man bei der Ausarbeitung des vorliegenden VE-BehiG hätte zurückgreifen können.

¹⁰ Vgl. Liechti et al., 2023, S. 11..

¹¹ Vgl. General Comment Nr. 7, Anm.48] (Übersetzung Agile).

¹² Egger et al., 2015, S. 383.

6 Arbeit, Dienstleistungen, Bildung und Baubereich (8a, Art. 6 Abs. 3, Art. 20, Art. 3)

Wie in Teil IV (Kap. 8) unten erwähnt wird, fehlen für verschiedene (Lebens-)Bereiche zentrale Bestimmungen – unter anderem für die Bereiche Arbeit, Wohnen, Dienstleistungen, Bildung, ÖV sowie Bauten und Anlagen.

Forderungen

Im Hinblick auf Anpassungen von bestehenden oder neu vorgesehenen Artikeln im vorgeschlagenen Gesetzesentwurf schliessen wir uns den Anpassungsvorschlägen von Inclusion Handicap an (vgl. die entsprechenden Kurzbemerkungen in Kap. 7 ihrer Stellungnahme). Insbesondere unterstützen wir die Forderungen zu den Rechtsansprüchen bei Arbeitsverhältnissen (Art. 8a), die digital angebotenen Dienstleistungen (Art. 6 Abs. 3) und die Hochschulbildung (Art. 20).

In Bezug auf den Geltungsbereich des BehiG (Art. 3 BehiG) im Baubereich fordern wir dessen Erweiterung auf bestehende Bauten und Anlagen, unabhängig von einem Umbau oder einer Renovation, auf Wohnbauten ab 4 Wohnungen und auf Bauten mit mehr als 25 Arbeitsplätzen oder mehr als 500m².

III. Gebärdensprachen

Im Hinblick auf die Anerkennung, die Förderung und den Schutz der Gebärdensprachen verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB), die wir vollumfänglich unterstützen.

Insbesondere weisen wir darauf hin, dass die Verwendung einer eigenen Sprache nicht im BehiG geregelt werden sollte. Diese Tatsache berücksichtigt auch die im Jahr 2022 vom Parlament deutlich angenommene Motion Anerkennung der Gebärdensprache durch ein Gebärdensprachengesetz. Die Motion wird mit den geplanten Änderungen im Rahmen des BehiG nicht ansatzweise umgesetzt. Der Bundesrat missachtet damit den Willen des Parlaments: Die Motion verlangt explizit sowohl die Anerkennung als auch die Förderung der Gebärdensprachen. Indem der Bundesrat die Gebärdensprachen in Art. 12b VE-BehiG rein deklaratorisch anerkennen und sich in Art. 12c VE-BehiG auf einen unverbindlichen Förderauftrag begrenzen will, beschränkt er sich auf reine Symbolpolitik. Auch für Agile ist offenkundig, dass dadurch weder zusätzliche Sichtbarkeit und Relevanz der Gebärdensprachen noch eine tatsächliche Verbesserung der Situation von gehörlosen und hörbehinderten Personen erreicht werden können. Der Bundesrat ignoriert vor allem den sprach- und kulturpolitischen Kontext der Gebärdensprachen.

Ebenfalls unberücksichtigt lässt der Bundesrat die Erkenntnisse aus dem im Jahr 2021 publizierten Postulatsbericht zur Anerkennung der Gebärdensprachen.

Auch internationale Verpflichtungen lässt der Bundesrat ausser Acht: So verlangt zum Beispiel die UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) unter anderem Barrierefreiheit und Zugang zu Informationen sowie zu einem inklusiven Bildungssystem und zu Arbeit.¹³ Im Jahr 2022 verwies der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Zuge des UNO-BRK Staatenberichtsverfahrens diesbezüglich auf wesentliche Lücken und formulierte entsprechende Empfehlungen.¹⁴

¹³ UNO-BRK, Art. 9, Art. 21, Art. 24, Art. 27, Art. 30.

¹⁴ Vgl. Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 28a, 41, 42a, c, 47b, 58b.

Forderungen

Damit sich die Situation von gehörlosen und hörbehinderten Menschen tatsächlich und nachhaltig verbessert und ihre Rechte garantiert werden, fordern wir die konsequente Umsetzung der Motion 22.3373 «Anerkennung der Gebärdensprachen durch ein Gebärdensprachengesetz» unter Berücksichtigung des Postulatsberichts zur rechtlichen Anerkennung der Schweizer Gebärdensprachen, des Gutachtens von Prof. Pärli zu den entsprechenden Möglichkeiten der Anerkennung der Gebärdensprachen auf Gesetzesstufe sowie der relevanten internationalen Verpflichtungen (UNO-BRK, Agenda 2030, Kinderrechtskonvention). Gemeinsam mit dem SGB fordern wir:

- 1) Konkrete, verbindliche Regelungen in einem eigenen Gebärdensprachengesetz zur *Förderung der Gebärdensprachen* als eigenständige Sprachen¹⁵ in sämtlichen Lebensbereichen auf Bundes- und Kantonsebene. Dazu zählen zum Beispiel:
 - Förderung von Fachkräften für Gebärdensprache (Gebärdensprachdolmetschende, Gebärdensprachlehrpersonen und Gebärdensprachübersetzende) und damit verbundene finanzielle Beteiligung des Bundes¹⁶
 - Förderung des Gebärdenspracherwerbs von gehörlosen und hörbehinderten Kindern im vorschulischen Alter sowie von nahen Angehörigen
 - Förderung eines bilingualen-bimodalen Bildungsmodells (in Gebärdens- und Lautsprache) für gehörlose und hörbehinderte Schüler*innen, um ihnen eine altersgerechte Identitätsbildung durch den Kontakt zu gehörlosen und hörbehinderten Kindern gleichen Alters und durch gebärdensprachkompetente Rollenvorbilder zu ermöglichen
 - Sprachkurse für gehörlose und hörende Menschen
 - Förderung der mit der Gebärdensprache verbundenen Kultur
 - Verbindliche Garantien zur Sicherstellung der Aufrechterhaltung und des Ausbaus des Fernsehangebots in Gebärdensprachen
 - Förderung der Forschung zu Gebärdensprache und verbesserte statistische Erhebungen
 - Berücksichtigung der auf verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen basierenden Verpflichtungen der Kantone¹⁷ und der entsprechenden Koordinationsbedarfe
 - Förderung des kulturellen Austausches zwischen der gehörlosen und hörenden Welt
 - Übersetzungen kultureller und wissenschaftlicher Werke von der Gebärdensprache in die Schrift- respektive Lautsprache und umgekehrt
- 2) Konkrete, verbindliche *gleichstellungsrechtliche* Regelungen auf Gesetzesstufe (in einem eigenen Gebärdensprachengesetz, im BehiG oder in den jeweiligen Spezialgesetzen) zur Umsetzung von Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen in allen Lebensbereichen. Diese Regelungen betreffen vor allem die rechtliche Anerkennung der Gebärdensprachen sowie konkrete Gleichstellungsmassnahmen, die den Zugang zu und die Finanzierung des Einsatzes von Gebärdensprach- und Schriftdolmetschenden gewährleisten (für Details siehe Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbunds (SGB)).

¹⁵ Auch der Bundesrat weist in seinem Postulatsbericht (S. 48) darauf hin, dass Sprachfördermassnahmen "weniger den Zugang gehörloser Menschen zur hörenden Gesellschaft als die Sprache und die Kultur der Gehörlosen selbst zum Gegenstand (hätten). Damit würde zugleich sichtbar gemacht, dass gehörlose Menschen als sprachliche und kulturelle Minderheit Teil der schweizerischen Gesellschaft sind."

¹⁶ Vgl. auch Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 42a.

¹⁷ Vgl. Bundesverfassung Art. 8 Abs. 2 und 4, Art. 11, Art. 18, Art. 19, Art. 69 Abs. 2 und Art. 70 Abs. 3.

IV. Fehlende Bestimmungen

7 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) und im Rahmen der Agenda 2030 verpflichtete sich die Schweiz zur Förderung der Teilhabe und zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen.¹⁸ Dies bedingt, dass sich Strukturen und Systeme so verändern, dass Barrieren und Benachteiligungen systematisch und nachhaltig abgebaut werden. Der Schutz vor Diskriminierung im Einzelfall – verbunden mit der Verpflichtung, Benachteiligungen zu beseitigen respektive angemessene Vorkehrungen zu treffen – ist unabdingbar. Sie reicht für eine nachhaltige Förderung der Gleichstellung und Inklusion jedoch nicht aus. Gemeinwesen und Private müssen proaktiv und an der Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen orientiert Massnahmen ergreifen, um ihre Gleichstellung umzusetzen, sie vor Diskriminierung zu schützen, ihnen ein selbstbestimmtes Leben und die Übernahme von Verantwortung dafür zu ermöglichen und die Gesellschaft inklusiver zu gestalten – unabhängig davon, ob eine Person mit Behinderung ihre Rechte geltend macht. Die Klausel in Art. 5 Abs. 1 mit dem vagen, unverbindlichen Hinweis, dass Bund und Kantone Massnahmen zur Beseitigung, Verringerung oder Verhinderung von Benachteiligungen ergreifen sollen, genügt dafür nicht (vgl. hierzu auch die Anpassungs- und Ergänzungsvorschläge in der Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 7, Kurzbermerkungen zu Art. 5).

Weiter soll das BehiG gemäss Vorschlag des Bundesrats wie erwähnt auch nach der Teilrevision primär auf einzelne Lebensbereiche begrenzt bleiben. Auch wenn nachvollziehbar ist, dass mit der Teilrevision nicht alle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK angegangen werden können, ist der thematische Fokus deutlich zu eng. Gleichzeitig fehlen auch in den genannten Lebensbereichen wesentliche Regelungen, die zu tatsächlichen Verbesserungen führen könnten. Zudem wird das neu eingeführte Instrument der angemessenen Vorkehrungen nicht genügen, um das Problem der Zugänglichkeit zum Beispiel zum Arbeitsmarkt im Einzelfall lösen zu können: Spätestens bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit wird ein Gericht in aller Regel zum Schluss kommen, dass zum Beispiel die benötigte Assistenz nicht gewährleistet werden kann (vgl. Teil II, Kap. 3).

Damit nachhaltige strukturelle Veränderungen möglich werden, sind für alle Lebensbereiche konkrete objektiv-rechtliche Verpflichtungen und Durchsetzungsinstrumente erforderlich (inklusive Zielvorgaben, Kontrollmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung). Neben den notwendigen gesetzgeberischen Massnahmen müssen kontinuierlich politische und Verwaltungsmassnahmen ergriffen und dafür alle verfügbaren Mittel ausgeschöpft werden (einschliesslich einer Mittelumschichtung), um die Gesellschaft und ihre Teilbereiche insgesamt zugänglicher zu machen.

Das BehiG fokussiert ausserdem stark auf die physische respektive technische und kommunikative Zugänglichkeit, die für viele Menschen mit Behinderungen zwar unbestritten zentral ist. Andere Aspekte wie etwa die persönliche Freiheit und Sicherheit der Person, der Schutz vor Gewalt oder die unterstützte Entscheidungsfindung, die zum Beispiel auch für Menschen mit kognitiven und psychischen Behinderungen oder neurodiverse Menschen besonders relevant sein können, bleiben weitgehend unberücksichtigt, obwohl das Gesetz auch für diese Personen gelten soll.

Weiter sollen gemäss Vorschlag des Bundesrats Bund und Kantone bei der Ergreifung von Massnahmen den unterschiedlichen Behinderungen wie auch den zusätzlichen Herausforderungen von Frauen mit Behinderungen Rechnung tragen (Art. 5 Abs. 1 VE-BehiG). Dabei geht es laut erläuterndem Bericht des Bundesrats «sowohl darum, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen widerzuspiegeln, als auch und vor allem

¹⁸ Vgl. u.a. UNO-BRK (Originalversion), Art. 3, Art. 19, Art. 24 sowie Agenda 2030, u.a. Ziel 10.

darum, die Vielfalt als wesentlichen Bestandteil des sozialen Zusammenhalts zu erkennen.>>

Im Gesetzesvorschlag ist diese Absicht jedoch kaum erkennbar, obwohl sowohl der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen¹⁹ wie auch die BehiG-Evaluation 2015²⁰ zum Beispiel im Hinblick auf Menschen mit psychosozialen oder kognitiven Behinderungen auf diesbezügliche Mängel verweisen. In seinen abschliessenden Bemerkungen stellt der UNO-Ausschuss zudem mit Besorgnis fest, dass Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich Behinderungen und zur Förderung der Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen in der Gesetzgebung und Politik fehlen.²¹

8 Lücken in verschiedenen (Lebens-)Bereichen

Was die verschiedenen (Lebens-)Bereiche betrifft, so bestehen beispielsweise in folgender Hinsicht Lücken:

Wohnen

Im Zweckartikel soll zwar neu festgelegt werden, dass Menschen mit Behinderungen insbesondere auch ihre Wohnform wählen können. Die freie Wahl der Wohnform und des Wohnorts wird von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen seit Jahrzehnten eingefordert (aktuell auch im Rahmen der Inklusions-Initiative). Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll sich durch die Teilrevision des BehiG dahingehend aber nichts ändern: Es soll wie bisher lediglich die physische Zugänglichkeit von neu zu bauenden oder zu erneuernden Wohngebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten (Art. 3c BehiG) berücksichtigt werden. Ausserdem verweist der Bundesrat auf allfällige, mit dem Wohnen verbundene Programme des Bundes (Art. 16 BehiG). Die Finanzierung des Wohnens soll zudem weiterhin stark auf ein Leben in einer Institution ausgerichtet bleiben.

Erforderlich sind jedoch verbindliche Regelungen für den Bereich der ambulanten Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen respektive deren Finanzierung, die viele Menschen mit – auch kognitiven oder psychischen – Behinderungen für ein selbstbestimmtes Leben im eigenen zuhause zwingend benötigen würden.

Arbeit

Der Arbeitsmarkt kann mit den vorgesehenen Regelungen insgesamt ebenfalls kaum zugänglicher gestaltet werden. Vor allem fehlen angemessen entlohnte Erwerbstätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt und damit einhergehende Fördermassnahmen (etwa die Sicherstellung von persönlicher Assistenz, Gebärdendolmetschung, Übersetzung in Schrift- oder leichte Sprache), die allenfalls nötig sind, um einer Arbeit nachzugehen, sowie Vorgaben für Arbeitgebende (vgl. beispielsweise die Gesetzgebungen Deutschlands und Österreichs, in denen Unternehmen ab einer bestimmten Grösse einer Quotenpflicht unterliegen, das heisst, zu einem Mindestprozentsatz der Gesamtbelegschaft Menschen mit Behinderungen anstellen müssen²²).

Dabei mangelt es vor allem an Regelungen und Massnahmen, um Arbeitsumfelder auch unabhängig von Einzelfällen inklusiver zu gestalten (Stichwort Inclusive Job Design). Aber auch in Einzelfällen werden die entsprechenden Lücken nicht ausgeglichen werden können, da angemessene Vorkehrungen aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips in aller Regel nicht getroffen werden können (vgl. Teil II, Kap. 3). Der Bund muss daher dazu verpflichtet werden, alle gesetzgeberischen Massnahmen (auch im Rahmen des IVG und des

¹⁹ Vgl. Abschliessende Bemerkungen, u.a. Ziff. 29-32, 47-50, 56.

²⁰ Egger et al., 2015, S. 50, S. 183-187, S. 202, S. 212, S. 368.

²¹ Vgl. Abschliessende Bemerkungen, Ziff. 13.

²² Egger et al., 2015, S. 352-353, 389.

IFEG) zu ergreifen, die geeignet sind, um Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zu einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen, einschliesslich der erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen. Darüber hinaus soll der Bund dazu verpflichtet werden, zusammen mit den Kantonen Mehrjahrespläne zu erstellen, um erwerbslose oder in Institutionen²³ tätige Menschen mit Behinderungen kontinuierlich dabei zu unterstützen, im regulären Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Dafür braucht es Zielvorgaben, Förderprogramme, Mittelumschichtungen, Job-Coaching, Beratung, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgebende und weitere Massnahmen, einschliesslich solcher, die speziell auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Behinderungen abzielen.

Dienstleistungen

Wie oben erwähnt (vgl. Teil II, Kap. 2), fehlt es im Vorschlag des Bundesrats an Klarheit in der begrifflichen Konzeption von Diskriminierung, weshalb Menschen mit Behinderungen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen voraussichtlich nicht besser vor Diskriminierung geschützt werden.

Weiter mangelt es auch in Bezug auf Dienstleistungen an klaren objektivrechtlichen Verpflichtungen mit konkreten Zielvorgaben und Kontrollinstrumenten, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen diese gleichberechtigt und autonom beanspruchen können. Wer öffentliche Dienstleistungen anbietet, sollte dazu verpflichtet werden, die erforderlichen baulichen, technischen und persönlichen Massnahmen zu ergreifen, damit ihre Leistungen und ihre Kommunikation für Menschen mit Behinderungen zugänglich werden.

Bildung

In Bezug auf die Bildung fehlt eine Konkretisierung von verbindlichen objektivrechtlichen Verpflichtungen sowohl für die Gewährleistung einer inklusiven Grundschulbildung als auch in Bezug auf die benötigten Unterstützungs- oder Ausgleichsmassnahmen während einer beruflichen Grundausbildung, einer Hochschul- oder einer Weiterbildung für Menschen mit allen Formen von Behinderungen. In Art. 20 BehiG fehlt ein klarer Hinweis auf die notwendige Umsetzung einer inklusiven Bildung durch die Kantone.

Die UNO-BRK legt in Art. 24 unmissverständlich fest, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollen, dass «Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden und dass Kinder mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden (...).» Die Schweiz solle unter anderem sicherstellen, dass «Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. Zu diesem Zweck sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass für Menschen mit Behinderungen angemessene Vorkehrungen getroffen werden.»

Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll Art. 20 BehiG weiterhin lediglich darauf hinweisen, dass die Kantone «soweit dies möglich ist (...) mit entsprechenden Schulungsformen die Integration von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in die Regelschule» fördern sollen. Auch der UNO-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen weist in seinen abschliessenden Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz jedoch klar auf die Notwendigkeit hin, ein Recht auf inklusive Bildung einzuführen und zu verhindern, dass «Kinder mit Behinderungen in die Sonderschulen abgeschoben werden, und dass ihr Recht auf inklusive Bildung gewahrt bleibt». Bildung muss inklusiv und zugänglich sein, wofür angemessene Vorkehrungen getroffen werden sollen.

²³ Vgl. IFEG, Art. 3 Abs. 1 lit a oder c

Öffentlicher Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs, in dem trotz 20-jähriger Frist die Barrierefreiheit noch immer nicht erreicht wurde, verpasst es der Bundesrat, neue Regulierungsschritte – einschliesslich einer neuen Frist mit Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung – vorzusehen.

Diesbezüglich schliesst sich Agile der Stellungnahme von Inclusion Handicap an: Wir erachten eine neue gesetzliche Frist zur Umsetzung eines hindernisfreien öffentlichen Verkehrs bis spätestens 2030 ebenfalls als angemessen, damit Menschen mit Behinderungen wie alle anderen auch den öffentlichen Verkehr spontan und autonom nutzen können. Dafür braucht es eine Etappierung mit verbindlichen Zwischenzielen, griffige Kontrollen der Zielerreichung sowie damit verbundene Sanktionsmöglichkeiten. Dies erfordert eine gesetzlich verankerte Verantwortungsübernahme durch das Bundesamt für Verkehr, wobei Kantone und Gemeinden mit klaren Vorgaben stärker in die Pflicht genommen werden müssen.

Das Gesetz und die damit verbundene Verordnung sollen ausserdem für alle in einem Monopol des Bundes tätigen Unternehmen und nicht nur für konzessionierte Unternehmen gelten. In den Nachfolgeregelungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs muss auch der Aspekt der Zugänglichkeit für Menschen mit einer Hör- und Sehbehinderung ausdrücklich aufgenommen werden. 20 Jahre BehiG-Umsetzung zeigen, dass dieser zu oft vergessen wird und dass Bahnhöfe, Haltestellen und Kundeninformationssysteme von Menschen mit Sinnesbehinderungen nicht autonom in Anspruch genommen werden können. Die Verpflichtung, Fahrgastinformationen im Zwei-Sinne-Prinzip zur Verfügung zu stellen, muss entsprechend sichtbar gemacht werden.

Für Agile ist der hindernisfreie und unabhängige Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln sowie zu Bauten und Anlagen eines der Schlüsselemente für die Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen, insbesondere für den Zugang zum Wohnen und zum Arbeitsmarkt, aber auch zu anderen Orten des gesellschaftlichen Lebens. Es ist auch wichtig zu betonen, dass zum Beispiel die Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmitteln, die nach den Grundsätzen des universellen Designs entwickelt werden, die Mobilität aller Nutzenden erleichtert, vor allem auch von älteren Menschen, Personen mit Kinderwagen, Kleinkindern oder Personen, die mit sperrigem Gepäck unterwegs sind.

Weitere Bereiche

Weitere, vom UNO-Ausschuss festgestellte Lücken betreffen zum Beispiel auch die Bereiche Freiheit und Sicherheit der Person bzw. Schutz vor Gewalt, Gesundheit, Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Kultur, Freizeit und Sport, Zivil- und Strafrecht oder Aufenthalt und Niederlassung von Ausländer*innen. Weiter mangelt es an Instrumenten zur Erhebung der relevanten statistischen Daten über Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und an Forschung in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen.

Ein Mangel besteht ausserdem in der Sicherstellung der Finanzierung von Peer-Unterstützung/-Coaching in den Bereichen Sozial- und Gesundheitsberatung – das heisst von Unterstützung von Menschen mit Behinderungen durch Menschen mit gleichen oder ähnlichen Erfahrungen. Auch die UNO-BRK fordert unter anderem in Art. 26 die Sicherstellung der Unterstützung durch Peers. Diese soll zusammen mit anderen wirksamen und geeigneten Massnahmen «Menschen mit Behinderungen in die Lage (...) versetzen, ein Höchstmass an Unabhängigkeit, umfassende körperliche, geistige, soziale und berufliche Fähigkeiten sowie die volle Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens zu erreichen und zu bewahren.»

Auch wenn einige der erforderlichen strukturellen Massnahmen zumindest kurzfristig zu höheren Kosten führen können als Vorkehrungen, die lediglich einmalige Anschaffungskosten mit sich bringen (vgl. Kap. 3): Sie sind einerseits wesentlich für die Ermöglichung einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, zu der sich die Schweiz mit der Ratifizierung der UNO-BRK verpflichtet hat. Andererseits sind mittel- oder längerfristig auch Einsparungen möglich – zum Beispiel durch verbesserte Arbeitsmarktintegration und ambulante Angebote, die im Vergleich zu den hohen Kosten, die mit der Segregation von Menschen mit Behinderungen einhergehen, kostengünstiger sind.

Umfassende Strategie und Aktionsplan

Die UNO-BRK umfasst alle Lebensbereiche und verlangt tiefgreifende Veränderungen unserer Gesellschaft. Angesichts ihrer Tragweite ist unbestritten, dass bei der Umsetzung priorisiert werden muss. Trotz entsprechender Empfehlung des BRK-Ausschusses²⁴ verfügt die Schweiz jedoch nach wie vor nicht über eine umfassende Strategie und einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Rechte aus dem Übereinkommen auf allen Regierungsebenen. Die «Schwerpunktprogramme Behindertenpolitik 2023-2026» des Bundesrats gehen zwar in die richtige Richtung und zeigen den Willen, etwas zu tun. Sie stellen aber keinen Aktionsplan dar. Diese Programme genügen nicht, um die notwendige Konkretisierung der BRK-Rechte sowie die hierzu erforderliche Etablierung staatlicher Aufgaben auf Gesetzesebene zu erreichen.

Forderungen

Die Verhinderung oder Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen erfordert – auch unabhängig von individuellen Beanstandungen – gesetzgeberische, politische und Verwaltungsmassnahmen in allen Lebensbereichen. Dazu gehören auch eine umfassende Strategie sowie entsprechende Aktions- bzw. Umsetzungspläne und Kontrollinstrumente für Bund, Gemeinwesen und Private. Diese Massnahmen sollen sicherstellen, dass die erforderlichen Unterstützungs- und Anpassungsmassnahmen gewährleistet und diskriminierende Zugangsbeschränkungen beseitigt werden, um die Gleichstellung, Teilhabe und Inklusion von Menschen mit Behinderungen umfassend realisieren zu können.

Die relevanten Akteure sollen dementsprechend dazu verpflichtet werden, unabhängig von individuellen Beanstandungen kontinuierlich und unter Ausschöpfung der verfügbaren Mittel, einschliesslich der Mittelumschichtung, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um den Zweck dieses Gesetzes zu erfüllen (vgl. auch Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen).

Dabei gilt es zwingend die Vielfalt von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen und Menschen mit Behinderungen angemessen einzubeziehen und zu entschädigen – sowohl bei der Entwicklung von Gesetzen, Strategien und Massnahmen (vgl. Teil II, Kap. 5) als auch im Bereich der individuellen Beratung (Einsatz von Peers).

Ebenfalls als dringend erforderlich erachten wir die Förderung der Wissensvermittlung über die rechtlichen Vorgaben sowie über Behinderungen generell und spezifisch auch über psychische und kognitive Behinderungen oder Neurodiversität in den relevanten Stellen auf Bundes- und Kantonebene durch Erfahrungsexpert*innen (siehe auch Teil VI).

Weiter sind umfassende (Sensibilisierungs-)Massnahmen gegen die Stigmatisierung notwendig. In der BehiG-Evaluation 2015 wurde die Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen als eine der grössten gesellschaftlichen Barrieren ausgemacht. Bei solchen Massnahmen gilt es vor allem auch Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen, die von

²⁴ Abschliessende Bemerkungen zum Initialstaatenbericht der Schweiz, Ziff. 8c.

Mehrfachdiskriminierung betroffen sind (darunter auch Menschen mit unterschiedlichen sexuellen Identitäten und Orientierungen oder geflüchtete Menschen).

V. Finanzierung der Behindertenorganisationen

Die finanzielle Unterstützung von Behindertenorganisationen durch den Bund beruht fast ausschliesslich auf der Grundlage von Art. 74 IVG, wobei das entsprechende Gesetz im Jahr 1959 entstanden ist. Damals wurde Behinderung ausschliesslich aus einer medizinischen, individuellen Perspektive betrachtet. Bei der Finanzierung der Arbeit der Behindertenorganisationen ging es dementsprechend darum, «invaliden» Personen und ihren Angehörigen mittels Beratung und Betreuung zu helfen und ihnen «Kurse zur Ertüchtigung» oder «Leistungen zur Unterstützung und Förderung der Eingliederung» zu gewährleisten.

Das Rechtsgebiet, in dem Behindertenorganisationen tätig sind, hat sich seither grundlegend verändert und erweitert – vor allem seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung im Jahr 2000, des BehiG 2004 und der UNO-BRK 2014, die sich auf sämtliche Lebensbereiche und alle Ebenen des föderalen Staats auswirkt. Behindertenorganisationen mussten und müssen vor diesem Hintergrund ihre Expertise so aufbauen und einsetzen, dass sie ihre Verantwortung in Bezug auf den Schutz und Stärkung der Rechte und die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in den unterschiedlichen Themen- und Rechtsgebieten wahrnehmen können. Dazu gehören neben weiteren Aufgaben im Zusammenhang mit der UNO-BRK auch das Einbringen ihrer Expertise in Gesetzgebungsverfahren, um das Diskriminierungsproblem auf der Basis der UNO-BRK anzugehen. Dafür sind sie auf entsprechende Finanzierung angewiesen.

Diesbezüglich sieht das BehiG nur punktuelle Unterstützungsmöglichkeiten vor. Abgesehen davon hat sich die gesetzliche Grundlage seit 1959 praktisch nicht verändert. Zuständig für die Verteilung der Gelder ist weiterhin ausschliesslich das Bundesamt für Sozialversicherungen. Das EBGB, das für die Koordination der Umsetzung der UNO-BRK und des BehiG zuständig ist, ist daran nicht beteiligt.

Wie Inclusion Handicap begrüsst auch Agile daher die im November 2023 geäusserte Bereitschaft des EBGB, der SODK und des BSV, mit Behindertenorganisationen einen politisch-strategischen Austausch zu den Finanzhilfen nach Art. 74 IVG zu führen. Gleichzeitig braucht es im Rahmen der BehiG-Revision die Schaffung von Grundlagen für eine ergänzende Finanzierung derjenigen Arbeit, die Behindertenorganisationen im Zusammenhang mit der Umsetzung der BRK, des Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG leisten. Konkret geht es zum Beispiel um die Begleitung des Bundes im Rahmen von Art. 4 Abs. 3 UNO-BRK und bei den Staatenberichtsverfahren zu den UNO-Menschenrechtskonventionen sowie um die Information und Sensibilisierung von Menschen mit Behinderungen und der Öffentlichkeit über die Rechte gemäss UNO-BRK (vgl. Art. 8 UNO-BRK). Die finanzielle Unterstützung von «Programmen» nach Art. 16 BehiG deckt diesen Bedarf nicht ab.

Forderung

Agile fordert die Schaffung einer Grundlage im BehiG für die ergänzende Finanzierung der Arbeit der Organisationen von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der UNO-BRK, von Art. 8 Abs. 2 BV und des BehiG.

VI. Kontrolle der Umsetzung und Förderung von Disability Mainstreaming

Bereits die im Jahr 2015 durchgeführte Evaluation des BehiG²⁵ zeigte, dass klare Regelungen im BehiG zwar wichtig sind, diese aber auch eingehalten werden müssen respektive deren Umsetzung kontrolliert werden muss. Eine solche Kontrolle fehlt jedoch. So sind zum Beispiel zwar alle staatlichen Ebenen und Institutionen dazu verpflichtet, barrierefreie Informationen anzubieten. Abgesehen von den Webseiten der zentralen Bundesverwaltung wird jedoch nicht kontrolliert, ob diese Verpflichtungen auch wahrgenommen werden. Gemäss der BehiG-Evaluation 2015 müsste die Überprüfung sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen im Rahmen der sachbereichsspezifischen administrativen Aufsichtsverfahren erfolgen. Die entsprechenden Aufsichtsbehörden verfügen in der Regel aber nicht über das notwendige Fachwissen zur Behindertengleichstellung. Dadurch zeige sich die Gefahr, «dass Untätigkeit oder Widerstände der zuständigen Behörden kaum geahndet werden»²⁶. Ausserdem zeige die vergleichsweise geringe Anzahl Gerichtsfälle, dass Gerichtsentscheide in der Realität nicht den alleinigen Weg darstellen, um die Konkretisierung und Umsetzung des BehiG vorantreiben zu können.

Forderungen

Wie bereits in Teil IV erwähnt, erachten wir die Entwicklung von Kontrollmechanismen einschliesslich Sanktionsmöglichkeiten bei Nicht-Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen als dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang fordern wir auch eine Stärkung des EBGB durch eine Aufstockung von dessen Ressourcen sowie dessen Überführung in ein Bundesamt (vgl. dazu auch die Stellungnahme von Inclusion Handicap, Kap. 6.3).

Agile erachtet insbesondere die Übernahme folgender Aufgaben durch das EBGB als zentral:

- Aufbau eines Monitorings zur kontinuierlichen Überprüfung der BehiG-Umsetzung, das heisst zur Durchführung von konsequenten, verbindlichen Kontrollen in allen relevanten Sachbereichen, um die Verbindlichkeit der rechtlichen Grundlagen zu erhöhen, sowie
- Förderung eines Disability Mainstreamings und die Vermittlung von Fachwissen sowohl zum BehiG wie auch zur UNO-BRK in allen Departementen bzw. auf allen staatlichen Ebenen und unter Einbezug von Menschen mit Behinderungen. Damit sollen die relevanten Akteure dabei unterstützt werden, die Perspektive von Menschen mit Behinderungen vor dem Hintergrund der UNO-BRK und des BehiG in allen Belangen umfassend zu berücksichtigen – zum Beispiel auch in der Armutsbekämpfung,²⁷ der Prävention und Bekämpfung von Gewalt,²⁸ oder bei Aktionsplänen und anderen Massnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.²⁹

²⁵ Egger et al., 2015.

²⁶ Egger et al., 2015, S. 382

²⁷ Vgl. Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 53 und 54.

²⁸ Siehe auch Postulatsbericht des Bundesrats, 2013, S. 37-38.

²⁹ Abschliessende Bemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Ziff. 14.

Abschliessend weisen wir nochmals mit Nachdruck darauf hin, dass wir es nicht als zielführend erachten, am vorgelegten Gesetzesentwurf anzuknüpfen und lediglich einzelne Formulierungen zu korrigieren oder zu ergänzen. Der Gesetzesentwurf bedarf einer grundlegenden und umfassenden konzeptionellen Überarbeitung in enger Zusammenarbeit mit Organisationen von Menschen mit Behinderungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Stephan Hüsler
Präsident



Raphaël de Riedmatten
Geschäftsleiter