



Bern, 11.11.2019

**Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Behinder-
tenpolitik AG BePo von Bund und Kantonen
zum Mehrjahresprogramm «Selbstbestimm-
tes Leben».**

**Entscheidungsgrundlage für die Umsetzung
des Programms in den Jahren 2020/2021.**

Genehmigt im Rahmen des Nationalen Dialogs
Sozialpolitik Schweiz NDS vom 29.11.2019.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Umsetzung Mehrjahresprogramm 2018 / 2019.....	4
2.1	Austausch und Zusammenarbeit	4
2.2	Aktivitäten.....	4
2.3	Zwischenbilanz	5
3	Entwicklungen und Herausforderungen.....	6
3.1	Freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform	6
3.2	Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur	7
3.3	Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten	8
3.4	Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen.....	9
3.5	Mitwirkung bei Entscheidungen von Behörden und von Institutionen.....	10
3.6	Fazit.....	11
4	Empfehlungen der AG BePo an den NDS für die zweite Phase des Programms «Selbstbestimmtes Leben» 2020-2021.....	13
4.1	Zusammenarbeit	13
4.2	Inhaltliche Schwerpunkte.....	13

1 Ausgangslage

Behindertenpolitik ist eine Querschnittsaufgabe, welche von Bund, Kantonen, Gemeinden und Privaten umgesetzt wird. Bund, Kantone, Gemeinden und Private stehen dabei vor der Herausforderung, ihre verschiedenen Massnahmen verstärkt auf Gleichstellung, Autonomie und Inklusion von Menschen mit Behinderungen auszurichten. Dabei kommt der Zusammenarbeit, der Koordination sowie dem Austausch von Informationen und Erfahrungen eine wichtige Rolle zu.

Der Bundesrat hat im Bericht zur Behindertenpolitik die behindertenpolitischen Schwerpunkte für die Jahre 2018 – 2021 festlegt. Im Vordergrund stehen die Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für eine kohärente Behindertenpolitik sowie die Festlegung inhaltlicher Prioritäten. Ein besonderer Stellenwert kommt der stärkeren Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Behindertenpolitik zu.

Im Rahmen des Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz (NDS) wurden die dafür notwendigen strukturellen Voraussetzungen geschaffen. Die Zusammenarbeit beinhaltet einen regelmässigen Austausch auf politischer und auf fachlicher Ebene sowie die Bearbeitung von inhaltlichen Schwerpunkten in gemeinsamen Mehrjahresprogrammen. Am NDS vom 24.11.2017 fiel der Entscheid, das erste gemeinsame Mehrjahresprogramm dem Thema «Selbstbestimmtes Leben» zu widmen. Am NDS vom 22.06.2018 wurde das Programmkonzept genehmigt. Inhaltlich orientiert sich das Mehrjahresprogramm «Selbstbestimmtes Leben» an Artikel 19 UNO-BRK und enthält folgende Handlungsfelder:

- Freie Wahl des Wohnortes und der Wohnform
- Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur (Beschäftigung mit und ohne Lohn)
- Flexibilität und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten (inkl. Assistenz)
- Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen
- Mitwirkung bei Entscheidungen von Behörden und von Institutionen.

In diesen Handlungsfeldern sind der Bund, die Kantone sowie weitere Akteure bereits seit langem vielfältig engagiert. Der Mehrwert des Mehrjahresprogramms liegt im Austausch und in der Unterstützung der Zusammenarbeit innerhalb der genannten Handlungsfelder und in der Förderung der Kohärenz zwischen diesen Bereichen. Ein wesentliches Ziel des Programms ist daher die Etablierung dieser Zusammenarbeit, die Förderung des Informationsaustauschs sowie die Einbettung von Massnahmen der beteiligten Stellen in den übergreifenden Rahmen des Mehrjahresprogramms. In einem zweiten Schritt (Programmphase 2, 2020 und 2021) ist vorgesehen, Bereiche zu identifizieren, in denen im Hinblick auf die Ziele des Programms besonderer Handlungsbedarf besteht.

Der vorliegende Bericht gibt einen Zwischenstand über die Umsetzung des Mehrjahresprogramms in den Jahren 2018 und 2019 (Ziff. 2). Auf der Basis einer Übersicht über die laufenden Aktivitäten und Entwicklungen (Ziff. 3) formuliert der Bericht Empfehlungen zu den Programmaktivitäten in den Jahren 2020 und 2021 (Ziff. 4).

2 Umsetzung Mehrjahresprogramm 2018 / 2019

2.1 Austausch und Zusammenarbeit

Ein zentrales Element der mit dem Mehrjahresprogramm «Selbstbestimmtes Leben» neu etablierten Zusammenarbeit von Bund und Kantonen ist der regelmässige Austausch auf strategischer/politischer und auf fachlicher Ebene.

Wie bereits in der Initialisierungsphase ist die Behindertenpolitik seit der Lancierung des gemeinsamen Mehrjahresprogramms ein stehendes Traktandum an den Treffen des NDS. Damit ist eine höhere Sichtbarkeit der Behindertenpolitik wie auch deren Einbettung in den Kontext der Sozialpolitik gewährleistet. Offen bleibt vorerst, auch wegen des nahe an der Sozialpolitik angesiedelten Gegenstands des aktuellen Mehrjahresprogramms, inwiefern die Behindertenpolitik auf strategischer Ebene auch in andere Politikbereiche auszustrahlen vermag.

Auf fachlicher Ebene erfolgt der Austausch in der im Oktober 2018 konstituierten Arbeitsgruppe Behindertenpolitik (AG BePo). In dieser Arbeitsgruppe sind das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB, das Generalsekretariat der SODK, die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES, die Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Behindertenfragen FBBF, die Bundeskanzlei BK, das Bundesamt für Gesundheit BAG und das Bundesamt für Justiz BJ vertreten. Seit 2019 sind zudem der Schweizerische Gemeindeverband SGV und das Bundesamt für Statistik BFS in der Arbeitsgruppe vertreten. Das Plenum der AG BePo trifft sich zweimal jährlich. Zwischen diesen Treffen findet jeweils noch eine Sitzung der Kerngruppe, bestehend aus dem BSV, dem GS SODK, der FBBF sowie des EBGB statt.

Die Arbeitsgruppe hat sich als wichtiges Forum für den Austausch etabliert. Noch weniger entwickelt ist die Zusammenarbeit im engeren Sinn. Dies ist jedoch vor allem darauf zurückzuführen, dass in der laufenden ersten Programmphase schon laufende Projekte der beteiligten Stellen in das Programm eingebettet wurden, bei denen wichtige Weichenstellungen bereits erfolgt waren. Unabhängig davon zeigt sich zudem, dass eine Zusammenarbeit über die verschiedenen Handlungsfelder hinweg anspruchsvoll ist, insbesondere ohne ein konkretes gemeinsames Projekt als Basis.

Das Programmkonzept räumt dem Austausch mit der Zivilgesellschaft einen hohen Stellenwert ein. Um diesen zu gewährleisten, findet jeweils im Anschluss an die Sitzungen der AG BePo ein Austausch zwischen Behörden und der Zivilgesellschaft (Delegation der Behindertenorganisationen) statt. Weiter wird von verschiedenen Stellen der etablierte Austausch im Rahmen von laufenden Projekten weitergepflegt. Aus Anlass des bevorstehenden Staatenberichtsprüfungsverfahrens fand zudem im September 2019 ein gemeinsam von Inclusion Handicap, dem GS SODK und dem EBGB organisierter Austausch in einem erweiterten Kreis statt, der von den Teilnehmenden inhaltlich und als Format sehr begrüsst wurde.

Für den engeren Einbezug der Zivilgesellschaft bietet sich die Durchführung spezifischer Treffen an.

2.2 Aktivitäten

Neben der Etablierung des Austauschs und der Zusammenarbeit liegt der Schwerpunkt der Programmaktivitäten in der ersten Programmphase (2018/2019) auf der Verbesserung des Wissensstands und der Information.

Eine spezifische Bestandsaufnahme mit engem Bezug zum ersten Handlungsfeld (Wohnen) erfolgte im Rahmen einer vom BSV im Rahmen des Forschungsprogramms Invalidenversicherung (FoP-IV). Diese Studie zur Bestandsaufnahme von Wohnangeboten für Menschen

mit Behinderungen steht kurz vor dem Abschluss und wird im Dezember 2019 veröffentlicht. Der NDS wird gesondert über die Ergebnisse dieser Studie und das weitere Vorgehen informiert. Wichtige Erkenntnisse zur Situation und zu den Entwicklungen in weiteren Handlungsfeldern ergeben sich einerseits aus den Vorarbeiten und dem Follow-up zur Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen (Handlungsfeld 2: Arbeit), andererseits aus der weiterlaufenden Evaluation des Assistenzbeitrags (Handlungsfeld 3: Unterstützungsangebote). Auf der Basis verschiedener Quellen (Erhebung der SODK in den Kantonen zur Behindertenpolitik; Projektförderung des EBGB, Auftragsforschung des BSV im Rahmen von FoP-IV sowie weiteren Studien und Projekten von verschiedenen Bundesstellen, Behindertenorganisationen, Branchenverbänden und der Wissenschaft) erarbeitete das EBGB zudem eine Bestandsaufnahme über alle Handlungsfelder des Schwerpunktprogramms hinweg, die vorerst noch ein Arbeitsinstrument zuhanden der AG Behindertenpolitik ist.

Dem Austausch und der Information eines Fachpublikums dienten verschiedene Tagungen. Im Juni 2019 gab die jährliche Tagung zum Behindertengleichstellungsrecht in Basel eine Gelegenheit, neben den Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene über verschiedene kantonale Ansätze zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu informieren. Eine gemeinsam von der Fachstelle E-Government, der Fachstelle Digitale Schweiz und dem EBGB durchgeführte Tagung widmete sich der Förderung der Barrierefreiheit im E-Government. Es ist vorgesehen, die an der Tagung entstandene Dynamik zu nutzen und im kommenden Jahr eine weitere Veranstaltung zu diesen Themen durchzuführen. Im September 2019 fand schliesslich ein Austauschtreffen von Behörden und Zivilgesellschaft zum Staatenberichtsverfahren bzw. der innerstaatlichen Umsetzung der UNO-BRK statt.

Ein weiteres wichtiges Instrument, um die Ziele des Schwerpunktprogramms zu realisieren, ist die Unterstützung von Projekten Dritter im Rahmen des Kredits «Massnahmen Behindertengleichstellung» des Bundes. Seit der Lancierung des Schwerpunktprogramms konnten verschiedene Projekte unterstützt werden, die das Thema «Selbstbestimmtes Leben» aufnehmen. Weitere Projekte sind in Planung. Das Lancieren weiterer Projekte in diesem Bereich war zudem Gegenstand im bilateralen Austausch des EBGB mit Behindertenorganisationen und Branchenverbänden, der im zweiten Semester 2019 stattgefunden hat.

2.3 Zwischenbilanz

Nach knapp zwei Jahren lässt sich festhalten, dass der Austausch und die Zusammenarbeit der am Mehrjahresprogramm beteiligten Stellen etabliert ist. Diese Treffen haben dazu beigetragen, konkrete Erfahrungen auszutauschen und Wissen zu teilen. Ein Austausch findet auch in anderen Gefässen und in unterschiedlicher Zusammensetzung statt. Das Zusammenspiel all dieser Foren lässt sich weiter optimieren.

«Selbstbestimmtes Leben» als übergeordnetes Thema ist sichtbar geworden, jedoch bisweilen noch relativ wenig greifbar. Es erscheint daher wichtig, in der zweiten Phase spezifische Projekte mit Bezügen zu den verschiedenen Handlungsfeldern bzw. den dafür zuständigen Akteuren durchzuführen. Dies gilt umso mehr, als in der Zusammenarbeit über die verschiedenen Handlungsfelder hinweg der eigentliche Mehrwert des Schwerpunktprogramms «Selbstbestimmtes Leben» liegt.

3 Entwicklungen und Herausforderungen

Die Themen, welches das Schwerpunktprogramm «Selbstbestimmtes Leben» umfasst, hängen aus der Perspektive der betroffenen Personen eng zusammen. Tatsächlich sind jedoch zahlreiche Akteure für einzelne Themen zuständig. Es ist daher anspruchsvoll, einen Gesamtüberblick über alle laufenden Massnahmen zu erhalten. Aus der Bestandsaufnahme lassen sich dennoch Aussagen über den aktuellen Zustand, die Entwicklungen und Herausforderungen in diesen Bereichen aufzeigen. An dieser Stelle werden ausschliesslich die grossen Linien aufgezeigt, die für den Entscheid über die Schwerpunkte der zweiten Phase des Mehrjahresprogramms «Selbstbestimmtes Leben» relevant sind. Ein detaillierter Überblick über die Handlungsfelder des Schwerpunktprogramms besteht vorerst als internes Arbeitsinstrument für die AG BePo.

3.1 Freie Wahl des Wohnorts und der Wohnform

Die UNO-BRK gibt eine klare Stossrichtung hin zur Diversifizierung der Angebote vor, die von den Behindertenorganisationen, den meisten Kantonen und vielen Branchenvertretern mitgetragen wird. Damit rücken Prinzipien wie Selbstbestimmung, Wahlmöglichkeiten und Teilhabe an allen gesellschaftlichen Bereichen ins Zentrum. Dies ergibt höhere Erwartungen und auch berechnete Anforderungen in Bezug auf die Ausgestaltung des Wohnangebotes insgesamt. Dezentrale, durchlässige, durchmischte und für das alltägliche Leben adäquate Wohnformen, welche ein möglichst selbstbestimmtes Leben unterstützen, gewinnen an Bedeutung – sowohl im institutionellen Bereich wie vor allem auch im Bereich des privaten Wohnens.

Innerhalb der SODK bestehen derzeit zwei Arbeitsgruppen, die sich mit der Weiterentwicklung von betreutem und begleitetem Wohnen befassen. Zudem gibt eine Studie im Auftrag des BSV im Rahmen von FoP-IV, die Ende 2019 publiziert wird, erstmals einen Überblick über die Situation und die aktuellen Trends im Bereich Wohnen unter diesem Gesichtspunkt und weist auch auf die damit verbundenen Lücken und Problemstellungen hin.¹ Ziel der Studie war eine systematische Bestandsaufnahme des Wohnangebots für erwachsene Menschen mit einer Behinderung, die Leistungen der IV beziehen, sowie eine vertiefte Analyse der an der Organisation und Finanzierung beteiligten Akteure.² Der NDS wird über die Ergebnisse dieser Studie und die geplanten weiteren Schritte informiert.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Angebote im institutionellen Bereich zunehmend flexibler und durchlässiger geworden sind. Neue Finanzierungsmodelle wie die Subjektfinanzierung werden derzeit von den Akteuren mit grosser Aufmerksamkeit beobachtet und diskutiert. Ähnliches ergibt sich auch zu den ambulanten Dienstleistungen für das private Wohnen. Das Wohnangebot ist in den letzten Jahren flexibler und vielfältiger geworden. Es existieren zwar weiterhin klassische Heimstrukturen, aber viele Institutionen haben ihr Angebot zunehmend in Richtung dezentrale, wohnungsartige, in Wohnsiedlungen eingebettete Strukturen weiterentwickelt. Ebenso gibt es Bemühungen, den Übergang zwischen institutionellem und privatem Wohnen zu verbessern. In Bezug auf die Finanzierungsmodalitäten ergibt sich aus diesem sich abzeichnenden Trend ein zunehmender Bedarf nach Klärung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Akteuren der Sozialpolitik und Dritten. Die Förderung von Dienstleistungen für das private Wohnen in der eigenen Wohnung steht noch am Anfang. Ein weiterer Trend, der sich abzeichnet, betrifft das Alter. Beeinträchtigte Personen werden immer älter. Weder die heutigen institutionellen Strukturen noch die ambulanten Angebote sind im Moment genügend darauf ausgerichtet.

¹ Berner Fachhochschule, Departement für Soziale Arbeit und INTERFACE, Bestandsaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen. Schlussbericht zuhanden des BSV, 2019. Die hier erwähnten Ergebnisse stammen aus dem verwaltungsintern vorliegenden provisorischen Schlussbericht vom 07.06.2019.

² Die Untersuchung der Finanzierungsströme ergab sich im Rahmen der Studie als nicht eruierbar. Die Autoren der Studie empfehlen, eine Folgestudie speziell diesem Thema zu widmen.

Es besteht eine hohe Aufmerksamkeit für das Thema, und die laufenden Entwicklungen stimmen mit der Zielsetzung des Schwerpunktprogramms über. Im Rahmen des Schwerpunktprogramms geht es daher weniger um die Lancierung neuer Massnahmen, sondern vor allem darum, den Informationsaustausch zwischen den in diesem Bereich aktiven Stellen weiter zu pflegen, für ein abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Akteure zu sorgen sowie die Bezüge zu anderen Handlungsfeldern des Schwerpunktprogramms herzustellen.

Diesen Zielen dient auch die Fachtagung zum Thema «Selbstbestimmtes Wohnen für Menschen mit Behinderungen», die das EBGB, das BSV und die SODK am 3. Dezember 2019 durchführen. Hier werden gelungene Projekte aus den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz präsentiert, neue Trends in der Forschung aufgezeigt, Wissen vermittelt und Impulse für ein selbstbestimmtes Leben und den Einbezug in die Gemeinschaft von Menschen mit Behinderungen und im Alter gegeben.

3.2 Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur

In diesem Handlungsfeld steht die aktive Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben und deren gleichberechtigter Zugang zur Arbeitswelt im Zentrum.

Am 21. Dezember 2017 verabschiedete die «Nationale Konferenz Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Beeinträchtigung» eine gemeinsame Erklärung und Handlungsansätze zur Arbeitsmarktintegration.³ Die Folgearbeiten zur Konferenz wurden über bestehende Arbeitsgruppen und basierend auf Synergien mit dem Schwerpunktprogramm «Gleichstellung und Arbeit» im Rahmen der Behindertenpolitik des Bundes weitergeführt. In der entsprechenden Begleitgruppe «Gleichstellung und Arbeit» sind die Dachorganisationen (SAV/Compasso, Travail.Suisse, Inclusion Handicap), die Kantone (VDK), die IV-Stellen sowie Bundesämter (BSV, SECO, EPA) und das GS-EDI vertreten. Das BSV und das EBGB steuern gemeinsam die nationale Koordination in Zusammenarbeit mit den Dachorganisationen. Die Dachorganisationen ihrerseits setzen sich aktiv für die Sensibilisierung und Information ihrer Mitglieder ein, um die Ergebnisse der nationalen Konferenz nachhaltig zu verankern. Inzwischen zeitigen diese Koordinationsbemühungen auch in der Praxis einige sehr gute und anschauliche Resultate.

Parallel zur nationalen Koordination fördern das BSV und das EBGB innovative Projekte.⁴ Zudem hat das Center for Disability and Integration der Universität St. Gallen 2019 im Auftrag des EBGB eine Analyse der publizierten Forschungsliteratur zur beruflichen Inklusion von Menschen mit Behinderungen erstellt.⁵ Mit diesem Instrument wird es in den nächsten Jahren sukzessive möglich sein, den Forschungsstand im Rahmen der Gleichstellung im Arbeitsbereich rascher zu erfassen bzw. die bestehenden Forschungslücken effizienter zu eruieren.

Zur selbstbestimmten Wahl der Tagesstruktur gibt es vereinzelte innovative Ansätze und interessante Forschungsergebnisse sowie laufende Studien und Pilotprojekte. Jedoch fehlt es an detaillierteren Grundlageninformationen über das bestehende Angebot an Tagesstrukturen (stationär, teilstationär, ambulant), welche über eine regionale Dimension hinausgehen. Es bestehen auch noch Informationslücken über allenfalls laufende Pilotprojekte und Forschungen in den Kantonen, die gezielt die Möglichkeiten bzw. Methoden zur gelingenden Flexibili-

³ EDI, Thesenpapier zur Nationalen Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung, Bern, 3. Januar 2017, S. 10f. (verwaltungsinernes Dokument).

⁴ Im Jahre 2021 wird die Umsetzung der Behindertenpolitik im Bereich des Arbeitsmarktes in einem vertiefenden Bericht präsentiert werden.

⁵ Die Analyse wurde im Rahmen des Programms Gleichstellung und Arbeit durchgeführt. Die Ergebnisse wurden in der Form einer visuellen Wirkungslandkarte aufbereitet. Daraus wird ersichtlich, zu welchen Inklusionsmassnahmen es bereits belegte Wirkungsketten gibt und wo entsprechende empirisch-quantitative Forschungsarbeiten fehlen. Die Landkarte dient als Grundlage, um zu entscheiden, welche Massnahmen im Rahmen von Praxiskooperationen vertieft untersucht werden sollten.

sierung und Individualisierung insbesondere auch bei Übergangssituationen zwischen den einzelnen Angeboten untersuchen.

Im Rahmen des Schwerpunktprogramms «Selbstbestimmtes Leben» gilt es in erster Linie die laufenden Aktivitäten der Kantone im Feld der individuellen Bedarfsmessung für den Bereich der Tagesstruktur aufmerksam weiterzuverfolgen und darauf basierend gegebenenfalls Metastudien zu veranlassen bzw. zu koordinieren.⁶

3.3 Flexibilisierung und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten

Eine möglichst eigenständige und selbst gewählte Lebensführung wird durch eine Flexibilisierung und Individualisierung von Unterstützungsangeboten ermöglicht.

Der Assistenzbeitrag wurde mit dem ersten Massnahmenpaket der 6. IVG-Revision eingeführt, die am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Die Einführung des Assistenzbeitrags zielte darauf, die Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, die Chancen zu erhöhen, trotz einer Behinderung eigenständig zu Hause wohnen zu können und sollte verbesserte Möglichkeiten schaffen, sich in die Gesellschaft und ins Berufsleben zu integrieren. Zudem sollte der Assistenzbeitrag eine Entlastung pflegender Angehöriger ermöglichen.⁷

Die Evaluation nach fünfjährigem Bestehen lieferte 2017 grundsätzlich ein positives Ergebnis.⁸ Die Evaluation des Assistenzbeitrags wird weitergeführt. Voraussichtlich im Herbst 2020 wird eine neuere Auswertung unter Einbezug der Daten ab 2017 und bis 2019 vorliegen.⁹

Die Tendenz der Kantone hin zur individuellen Bedarfsermittlung respektive zur subjektorientierten Finanzierung hat Auswirkungen auf die Leistungsangebote und auf die Nachfrage bei den Behinderteninstitutionen und bedeutet für diese eine vermehrte Abkehr vom Betreuungsmodus und eine Hinwendung zum Dienstleistungsmodus. Institutionen werden dadurch intensiver gefordert, massgeschneiderte Angebote anzubieten, diese der Nachfrage entsprechend auszurichten bzw. den Bedürfnissen ihrer Klienten anzupassen.

Durch mehr Wahlmöglichkeiten betreffend die stationären und insbesondere die ambulanten Angebote, nehmen die Entscheidungsprozesse jedoch an Komplexität zu. Verschiedene Kantone haben inzwischen für die Information und die Unterstützung bei der individuellen Bedarfsermittlung eigene Beratungs- und Fachstellen geschaffen.¹⁰ Auch die in den Kantonen Zürich und Bern bestehenden Webseiten «meinplatz.ch» und «participa.ch» stellen zielführende Instrumente dar, welche Hilfestellung zur Erfassung und zur Auswahl der bestehenden Wohn- und Arbeitsangebote bieten.

In die Kompetenz des Bundes fällt die Regelung der Beiträge an die Behindertenorganisatio-

⁶ Darunter ggf. auch Projekte oder Studien zu den vorhandenen Datensammlungen bzw. zur Nutzung entsprechend aufbereiteter statistischer Daten.

⁷ Vom Assistenzdienst können Erwachsene profitieren, welche eine HE beziehen. Der Anteil der Assistenzbeziehenden am Total der erwachsenen Personen mit HE betrug 2016 4,9%. Beinahe die Hälfte der Assistenzbeziehenden leidet an einem Gebrechen im Zusammenhang mit dem Nervensystem. Weit weniger betroffen sind Menschen mit psychischen Behinderungen. Rund 25% der Assistenzbeziehenden haben ein Geburtsgebrechen. Bezüglich dem Alter zeigt sich, dass über 40-Jährige im Vergleich zu Jüngeren etwas häufiger einen Assistenzbeitrag beziehen. Gemäss der Studie von 2017 wurde der Assistenzbeitrag häufig nicht voll ausgeschöpft: Rund ein Fünftel der Assistenzbeziehenden stellte weniger als 50% des möglichen Assistenzbeitrags in Rechnung. Vgl. Büro für arbeits- sozialpolitische Studien BASS, Evaluation Assistenzbeitrag 2012 bis 2016. Schlussbericht Zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV. Bern, 2017.

⁸ Vgl. oben.

⁹ Zu Forschungsprogrammen IV: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/forschungsprogramme-zur-invalidenversicherung--fop-iv-.html> (zuletzt eingesehen am 29.10.2019).

¹⁰ Bspw. die Assistenzbüros Bern und Thurgau, «INBES» Basel-Stadt.

nen. Dazu hat das BSV Anfang 2019 das Kreisschreiben über Beiträge an Behindertenorganisationen betreffend die Leistungsperiode 2020-2023 erstellt. Zur Förderung bzw. zur Ermöglichung einer eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung von Menschen mit einer individuellen IV-Leistung und deren Angehörigen, werden Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe geleistet. Hierbei werden Leistungen im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe, insbesondere zur Förderung der Autonomie, der Inklusion und der umfassenden Teilhabe unterstützt.¹¹

Das Element der Selbstbestimmung bzw. die Befähigung zur selbstbestimmten Lebensführung (Wohnen, Arbeit, Freizeit, Bildung, Gesundheit, Privatsphäre etc.) spielt auch in der Umsetzung der BRK in Verbänden und bei Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderungen zunehmend eine wichtige Rolle. Beispielhaft lässt sich an dieser Stelle der UNO-Aktionsplan der Verbände INSOS, Curaviva und VAHS nennen.¹²

Betreffend die spezifischen Unterstützungsangebote für Menschen mit Behinderungen bestehen punktuell – zumeist auf einer lokalen oder regionalen Ebene – gute und lösungsorientierte Ansätze. Die meisten Initiativen und Projekte stecken erst in einem Anfangsstadium und sind entsprechend noch kaum untereinander vernetzt. Es fehlen weiter systematische Evaluationen und Begleitstudien, aber auch Vergleichselemente zu den bestehenden Angeboten sowie Erhebungen zur Nachfrage nach den diversen Leistungen. Als wichtige Voraussetzung für einen solchen Schritt müssten allerdings die finanziellen Rahmenbedingungen für alle Leistungserbringer und Leistungsbezüger transparenter werden.

3.4 Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen und Einrichtungen

Der Zugang zu staatlichen und privaten Dienstleistungen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Menschen mit Behinderungen autonom und gleichgestellt am Leben in der Gesellschaft teilnehmen können. Die effektive Zugänglichkeit von Dienstleistungen hängt dabei von verschiedenen Aspekten wie der geographischen Nähe oder den Öffnungszeiten ab. Für Menschen mit Behinderungen muss zusätzlich die Möglichkeit gegeben sein, die Dienstleistungen wirklich nutzen zu können.

Beispielhaft für eine solche Öffnung sind die Schaffung einer barrierefreien räumlichen Umgebung, welche auch in einer umfassenderen städteplanerischen Dimension Niederschlag findet, die Zugänglichkeit zu barrierefreien digitalen Angeboten – etwa gesundheitlicher, finanzieller, kommerzieller Art – oder der Zugang zu kulturellen und sportlichen Angeboten. Entscheidend in diesem Feld sind die Sensibilisierung der Anbieter, das Angebot und die Verbreitung entsprechender Grundlageninformationen oder Tools sowie gute Beispiele für hindernisfrei zugängliche und benutzerfreundliche Dienstleistungen für die gesamte Gesellschaft.

In den letzten Jahren ist vor allem E-Accessibility vermehrt zu einem Thema geworden. Allerdings gilt dies vorwiegend für staatliche Angebote, nicht zuletzt gefördert durch die Bestrebungen, E-Government zu fördern. Es besteht jedoch weiterhin Handlungsbedarf in der Sensibilisierung der Verwaltungsstellen auf allen Ebenen des föderalen Staates (Bund, Kantone, Gemeinden), um E-Accessibility gewährleisten zu können. Um tatsächlich Selbstbestimmung zu ermöglichen, müssen zudem die Dienstleistungen von Privaten vermehrt barrierefrei ausgestaltet werden.

¹¹ Kreisschreiben über die Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe (KSBOB). Gültig ab 1.1.2020, gültig für die Betriebsjahre 2020 – 2023. Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/11822/download> (zuletzt eingesehen am 16.10.2019).

¹² So haben die Branchenverbände INSOS, Curaviva und der VAHS den Nationalen Aktionsplan UN-BRK erarbeitet und im März 2019 präsentiert. Mit einem Katalog von Empfehlungen und Hilfsmitteln sowie einer laufend aktualisierten Sammlung von guten Beispielen aus der Praxis leisten die Verbände einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei sich und bei den Dienstleistungsanbietern für Menschen mit Behinderung. Vgl. <https://www.aktionsplan-un-brk.ch/> (zuletzt eingesehen am 21.10.2019).

Auch neben E-Accessibility gibt es Bestrebungen, Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Dies gilt zum Beispiel im Bereich der Kultur, des Sports sowie des Tourismus. Zudem bestehen punktuell Bestrebungen, Beratungs- und Unterstützungsangebote, die sich an die Allgemeinheit richten, vermehrt auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Dies gilt allerdings ebenfalls in erster Linie für staatliche oder staatlich geförderte Angebote, während bei privaten Angeboten kaum aktive und jedenfalls keine systematischen Bestrebungen in dieser Richtung auszumachen sind.

Die Öffnung von allgemeinen Dienstleistungen setzt voraus, dass Informationen über bestehende Rechte und Pflichten sowie die Möglichkeiten eines Abbaus von Hindernissen verbessert werden. Im Rahmen des Schwerpunktprogramms besteht die Möglichkeit, bereichsübergreifend einen Beitrag an die Information und die Sensibilisierung zu leisten und gute Beispiele zu hindernisfrei erbrachten Dienstleistungen bereitzustellen.

3.5 Mitwirkung bei Entscheidungen von Behörden und von Institutionen

Menschen mit Behinderungen sollen ihre eigenen Angelegenheiten autonom besorgen können und bei Entscheidungen miteinbezogen werden.

Die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in allen Entscheiden und Belangen beschäftigt – abgesehen natürlich von den Behindertenorganisationen und den betroffenen Menschen selber – nicht nur die internationalen Instanzen¹³, sondern auch die Wissenschaft¹⁴ und die Fachgremien der Behindertenpolitik in der Schweiz. So hat die Fachkonferenz der kantonalen Beauftragten für Behindertenfragen FBBF an ihrer Jahrestagung vom 21. März 2019 unter anderem dieser Fragestellung entsprechenden Raum geboten.¹⁵ Auch die Tagung zum Behindertengleichstellungsrecht der Universität Basel vom 25. Juni 2019 beleuchtete Themen, welche den Mitwirkungsaspekt in den Mittelpunkt rückten.¹⁶

Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist für alle beteiligten Akteure ein anspruchsvolles Thema. Dies belegt auch eine aktuelle Studie von Pro Infirmis.¹⁷ Gemäss der Studie ist in vielen Bereichen, in separativen wie auch in inklusiven Settings, eine gelingende Partizipation für Menschen mit einer Beeinträchtigung derzeit aus verschiedenen Gründen nicht ausreichend gewährleistet.

Die Mitwirkung bei Entscheidungen von Behörden und von Institutionen kann nur erfolgen, wenn die betroffenen Zielgruppen und Individuen erreicht werden und im Stande sind, ihre Mitwirkungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Gerade für die Klientinnen und Klienten der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB ist es zum Beispiel sehr wichtig, dass die Be-

¹³ Comité des droits des personnes handicapées (CRPD), ONU, Observation générale N. 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées, y compris des enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations que les représentent, à la mise en œuvre de la Convention et au suivi de son application. Zudem: Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities. Issue Paper published by the Council of Europe. Commissioner for human rights, April 2012.

¹⁴ Vgl. etwa die Kurzstudie des SKMR: Nula Frei, Mitsprache von Menschen mit Behinderungen in politischen Prozessen. Vorgaben und Umsetzung der Behindertenrechtskonvention, Bern 15.7.2019.

¹⁵ Es wurden in drei Workshops die Themen diskutiert «Nichts über uns ohne uns», «Zusammenarbeit mit den NGOs und den Behindertenorganisationen», «Kommunikation mit und Information der Betroffenen und ihren Organisationen». Dabei wurden die Erwartungen an bzw. auch die Bedürfnisse von Behörden beleuchtet und kritisch reflektiert. Die Ergebnisse der Workshops werden auch noch in den Kantonen weiterdiskutiert werden.

¹⁶ Vgl. <https://behindertenrecht.ius.unibas.ch/> (zuletzt eingesehen am 18.10.2019).

¹⁷ Studie: Teilhabe von Menschen mit einer Beeinträchtigung (TeMB-Studie). Eine qualitative Rekonstruktion über verschiedene Teilhabebereiche und Beeinträchtigungsformen hinweg. Die Studie wurde von der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Kooperation durchgeführt. Vgl. https://www.hfh.ch/fileadmin/files/documents/Dokumente_FE/B.29_TemB_Bericht.pdf. (zuletzt eingesehen am 18.10.2019).

hördeninformationen leicht verständlich sind, beziehungsweise auch in leichter Sprache vorliegen. Manchmal führt dies zu Zielkonflikten, weil trotz der Verständlichkeit der Sprache die entsprechenden Texte juristisch korrekt sein müssen.¹⁸

Betreffend die Möglichkeiten und die Effektivität der Mitwirkung bei Entscheiden von Behörden und Institutionen bestehen für die Schweiz insgesamt noch grosse Forschungslücken. Dies war mitunter auch ein Grund, warum der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds Anfang 2017 beauftragte, mit dem Nationalen Forschungsprogramm NFP 76 die historischen, gesellschaftlichen, rechtlichen, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Fragestellungen zu den fürsorglichen Zwangsmassnahmen in der Schweiz zu beleuchten. Nach einer ersten Ausschreibung des Programms im Frühjahr 2017 folgte Ende 2018 eine zweite, breitere Ausschreibung, um alle Themen von zentraler Bedeutung abzudecken. Im Rahmen der Bestandsaufnahme zum Selbstbestimmten Leben von Menschen mit Behinderungen sind drei konkrete NFP-Projekte zu nennen, jene zu «Behörden in der Kommunikation mit Menschen mit Behinderungen»; zur «Geschichte der Gehörlosen» und zur «Körperbehindertenfürsorge», welche wichtige Grundlageninformationen aufarbeiten.

Eine wichtige Frage ist die politische Mitwirkung. Aktuell wird neben dem barrierefreien Zugang der Instrumente und der barrierefreien Information über politische Themen auch über die Frage des Ausschlusses von Menschen mit Behinderungen von den politischen Rechten diskutiert.

Das Schwerpunktprogramm «Selbstbestimmtes Leben» bietet eine Grundlage, um diesen verschiedenen Fragestellungen nachzugehen. Im Vordergrund steht die Bereitstellung von Grundlagen, aber auch das Aufzeigen von Beispielen sowie die Formulierung von Empfehlungen. Für die Behörden stellt sich zudem konkret die Frage, wie die Beteiligung, allenfalls über die ordentlichen Mitwirkungsverfahren hinaus, auch bei weiteren gesellschaftspolitisch relevanten Aktivitäten und Instrumenten verbessert werden kann (z.B. Behindertenkonferenzen).

3.6 Fazit

Die Behindertenpolitik des Bundes setzt darauf, den geeigneten Rahmen zu schaffen, die richtigen Impulse zu geben und schliesslich die konkrete Umsetzung sichtbar zu machen. Nach wie vor befinden sich alle fünf Themen des «Selbstbestimmten Lebens» in einer Phase des Ausbaus und auch der systematischen Vertiefung.

Aufgrund der eingeschlagenen Richtung im Bereich Wohnen, d.h. mit den vermehrten Wahlmöglichkeiten, dem Ausprobieren neuer Wohnformen und dem Ausbau des ambulanten Angebots, gilt es weitere Erfahrungen zu sammeln und diese Ansätze zu optimieren. Durch das «Testen» des neuen Modells der Subjektfinanzierung in einzelnen Kantonen können empirische Resultate zu diesem zukunftsweisenden Finanzierungsmodell auch im Kreis der interkantonalen Gremien (FBBF, AG BePo etc.) frühzeitig ausgetauscht werden. Dazu braucht es insgesamt verbesserte Planungsgrundlagen und eine verlässliche interkantonale Vergleichsbasis.

Letzteres gilt auch für die Selbstbestimmung bei der Wahl der Tagesstruktur (Beschäftigung mit und ohne Lohn). Hierbei fehlt es an einer über die lokale/regionale Ebene hinausgehende Vernetzung und Vergleichbarkeit der Angebote.

Betreffend die Flexibilität und Individualisierung von spezifischen Unterstützungsangeboten dürfte vor allem mit der laufenden zweiten Evaluation des Assistenzdienstes eine gute Voraussetzung zu erwarten sein, um konkrete Impulse zu setzen auf allen Ebenen. Die angelaufene

¹⁸ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) der Kantone Zürich, Solothurn und Bern schlossen sich in einer Arbeitsgruppe zusammen, um Texte zu entwickeln, die einfacher zu verstehen sind: <https://www.kesb-zh.ch/informationen-zum-kindes-und-erwachsenenschutz-leicht-verstaendlicher-sprache-veroeffentlicht>. Vgl. auch Schulungen KOKES: <https://www.kokes.ch/de/aktuell/weiterbildungsreihe-zum-thema-kommunikation> (zuletzt eingesehen am 11.11.2019).

Diskussion über den Aufbau einer schweizweiten Informationsplattform für Menschen mit Behinderungen bietet zudem in den nächsten Jahren eine Chance, eine wichtige Grundlage im Hinblick auf bessere Wahlmöglichkeiten, die Nutzung und auch die Steuerung von Angebot und Nachfrage in Bezug auf das Wohnen und Arbeiten (stationär, teilstationär, ambulant) über die regionalen (kantonalen) Grenzen hinaus voranzutreiben.

Konkrete Handlungsmöglichkeiten im Rahmen des Schwerpunktprogramms «Selbstbestimmtes Leben» besteht in den nächsten zwei Jahren vor allem in zwei Bereichen: Die Öffnung von allgemeinen Dienstleitungen sowie die Mitwirkung bei Entscheidungen von Behörden und von Institutionen bzw. die Partizipation von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen.

Weiter zeichnet sich ab, dass viele Fragen, die sich mit Blick auf ein selbstbestimmtes Leben von Menschen mit Behinderungen stellen, auch ältere Menschen betreffen. Es erscheint angebracht, in solchen überlappenden Fragestellungen die Kräfte zu bündeln und bspw. aus den Erkenntnissen der Altersforschung, welche in den Sozialwissenschaften, in der Pharmaindustrie und in der Medizin wie auch in der technologischen Entwicklung einen Aufschwung erlebt, zu profitieren.

4 Empfehlungen der AG BePo an den NDS für die zweite Phase des Programms «Selbstbestimmtes Leben» 2020-2021

4.1 Zusammenarbeit

Die bisherige Form der Zusammenarbeit hat sich grundsätzlich bewährt. Allerdings kann der neu geschaffene strukturelle Rahmen noch verstärkt für die Diskussion von Fragestellungen und Projekten mit Bezug zu den Themen des Mehrjahresprogramms genutzt werden. Der Austausch mit der Zivilgesellschaft soll ausgebaut werden. Es bietet es sich an, dies vermehrt in der Form von spezifischen Veranstaltungen zu wichtigen Fragestellungen zu tun.

Empfehlung

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unter Einbezug der Zivilgesellschaft soll weitergeführt und dort verstärkt werden, wo es Projekte und Massnahmen betrifft, die in das Mehrjahresprogramm fallen.

4.2 Inhaltliche Schwerpunkte

Zielsetzung des Schwerpunktprogramms ist es, bestehende Massnahmen zusammenzubringen und mit weiterführenden Massnahmen zu ergänzen. In den ersten drei Handlungsfeldern sind bereits heute verschiedene Aktivitäten im Gang, die auf eine Weiterentwicklung in Richtung Umsetzung von Rechten von Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind. Hier kann im Rahmen des Schwerpunktprogramms vor allem der Austausch und die Koordination dieser Massnahmen beziehungsweise deren Verknüpfung mit den weiteren Handlungsfeldern des Programms gepflegt werden.

Einen substantiellen Beitrag zur Förderung des Selbstbestimmten Lebens kann insbesondere in drei Bereichen geleistet werden:

I. **Öffnung von Dienstleistungen:**

Die Förderung eines selbstbestimmten Lebens wird heute primär als Öffnung von Institutionen und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen betrieben. Ebenso wichtig erscheint jedoch die Öffnung von allgemeinen Einrichtungen und Dienstleistungen für die Anliegen von Menschen mit Behinderungen. Im Gegensatz zum erstgenannten Ansatz besteht hier keine klare Themenführerschaft. Impulse im Rahmen des Mehrjahresprogramms sind daher besonders wichtig.

Mögliche Vorhaben, die im Mehrjahresprogramm verwirklicht werden könnten, sind insbesondere die Förderung von E-Accessibility bei Behörden und Privaten, beispielsweise im Rahmen einer «E-Accessibility-Charta», sowie die Förderung des Zugangs zu Beratungs- und Gesundheits-Dienstleistungen. Ein weiteres wichtiges Themenfeld, in dem Projekte in fortgeschrittenem Planungsstadium stehen, ist die barrierefreie Kommunikation als Voraussetzung einer Öffnung von Dienstleistungen.

II. **Partizipation von Menschen mit Behinderungen:**

Dieses ist ein transversales Thema, das sich in verschiedenen Bereichen stellt, ohne jedoch systematisch aufgearbeitet zu werden. Es ist eine zentrale Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben und zugleich Grundlage auch für die Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen insgesamt.

Eine konkrete Fragestellung, die in diesem Rahmen behandelt werden kann, ist der

Einbezug von Menschen mit Behinderungen bzw. ihrer Organisationen in die Planung und Durchführung von Massnahmen, die sie (besonders) betreffen. Hier wurde insbesondere auf kantonaler und kommunaler Ebene bereits Erfahrungen gemacht, auf deren Basis sich Empfehlungen formulieren lassen. Im Bereich der politischen Partizipation sind bereits Projekte zur Förderung des Zugangs von Stimmberechtigten mit Behinderungen zum politischen Willensbildungsprozess angelaufen, die weitergeführt werden können. Im Hinblick auf den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen ist eine Auslegeordnung der aktuellen Situation angedacht.

III. Behinderung und Alter:

Etliche Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Förderung eines selbstbestimmten Lebens von Menschen mit Behinderungen stellen, stellen sich in gleicher oder ähnlicher Form auch im Hinblick auf die Selbstbestimmung von älteren Menschen. Es bestehen Ansätze, diese beiden Themen näher zu einander zu bringen. Das Mehrjahresprogramm «Selbstbestimmtes Leben» bietet einen Rahmen, diesen Ansatz zu vertiefen.

Die AG BePo sieht in allen drei Themenbereichen Chancen für einen konkreten Beitrag an die Umsetzung der Ziele des Mehrjahresprogramms «Selbstbestimmtes Leben». Allerdings ist sie der Ansicht, dass die beiden ersten Themenbereiche – Öffnung von Dienstleistungen sowie Partizipation – vorzuziehen sind. Es besteht in diesen beiden Bereichen ein ausgewiesener Handlungsbedarf, vor allem jedoch auch bereits konkrete Projekte bzw. Projektvorschläge, so dass eine hohe Gewähr besteht, in den kommenden zwei Jahren Ergebnisse vorweisen und eine nachhaltige Wirkung erzielen zu können. Der Themenbereich «Behinderung und Alter» ist hingegen noch weniger ausgereift. Im Rahmen des Mehrjahresprogramms könnten allenfalls Grundlagen erarbeitet werden, die ihre Wirkung erst im Abschluss daran entfalten könnten.

Empfehlungen

Der Schwerpunkt der Aktivitäten im Rahmen des Mehrjahresprogramms «Selbstbestimmtes Leben» liegt in den Jahren 2020 und 2021 auf folgenden Themen:

- I. «Öffnung von Dienstleistungen»**
- II. «Partizipation von Menschen mit Behinderungen»**

Bei diesen Themen soll auch der Schnittstelle zwischen Behinderung und Alter Rechnung getragen.