Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERN · TEL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen - BehiG

Kurzfassung

Im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern -
Generalsekretariat GS-EDI /
Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB

Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW
Theres Egger, Heidi Stutz, Jolanda Jäggi, Livia Bannwart und Thomas Oesch (BASS)
Tarek Naguib und Kurt Pärli (ZHAW)

Bern, August 2015

BASS

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

1 Ausgangslage **1**

2 Forschungsdesign **4**

3 Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen **6**

4 Bauten und Anlagen **11**

5 Öffentlicher Verkehr **18**

6 Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II **25**

7 Erwerbsleben **32**

8 Dienstleistungen **36**

9 Konfliktfälle und Durchsetzung des Rechts **41**

10 Gerichtspraxis **44**

11 Rechtsvergleich **49**

12 Gesamtfazit **52**

13 Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten **59**

13.1 Information und Sensibilisierung 59

13.2 Strukturelle Verankerung und Durchsetzung des Rechts 60

13.3 Verbesserungen im Vollzug 61

13.4 Lücken im rechtlichen Schutz 63

13.5 Wer kann was tun? 65

1 Ausgangslage

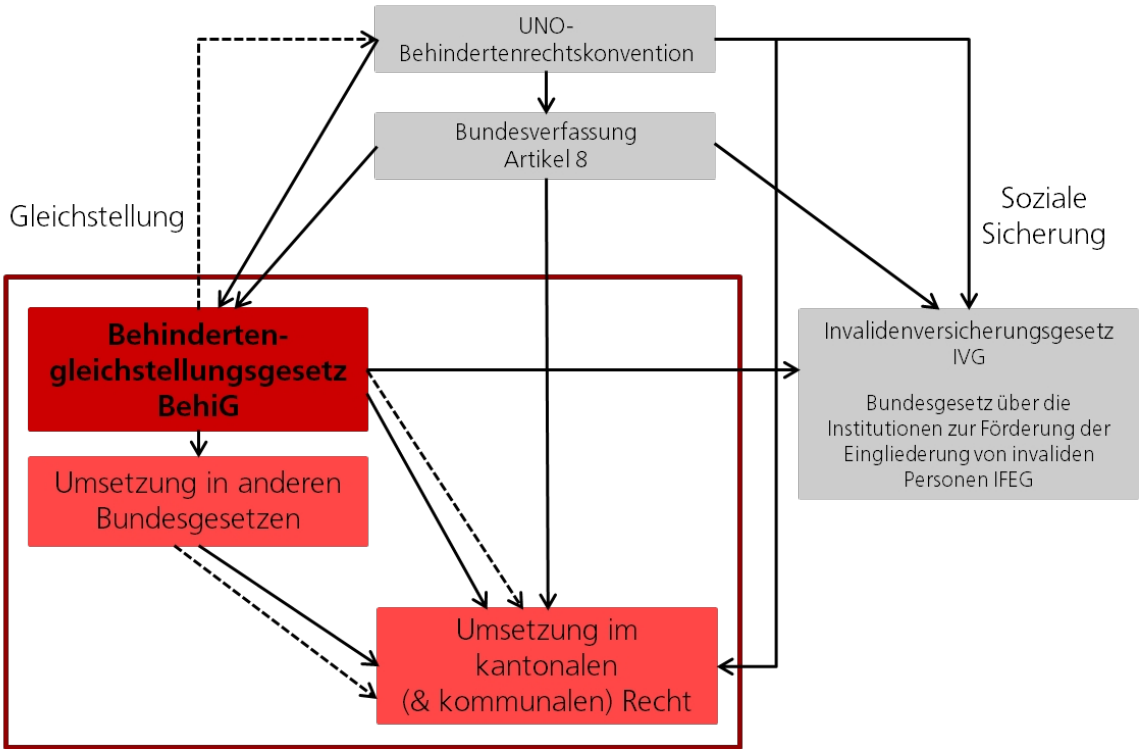
Seit dem 1. Januar 2004 ist das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) in Kraft. Es bezweckt, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Und es will Rahmenbedingungen schaffen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Zehn Jahre nach seiner Inkraftsetzung wird das Behindertengleichstellungsgesetz nun evaluiert. Zweck der Evaluation ist es, im Sinne einer Bilanz die Umsetzung und die Ergebnisse des BehiG zu beschreiben und bewerten (summative Funktion). Darüber hinaus kommt ihr eine formative Funktion zu. Basierend auf den Ergebnissen wird der Handlungsbedarf identifiziert und es werden Empfehlungen formuliert.

Das Gesetz entstand als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» der Behindertenorganisationen. Zuvor war es gelungen, in Artikel 8, Absatz 2 der neuen Bundesverfassung ein Verbot der Diskriminierung «wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung» sowie in Absatz 4 einen Gesetzgebungsauftrag zur Behindertengleichstellung zu verankern.

Evaluationsgegenstand

Wie **Abbildung 1** zeigt, war es nicht einfach, den **Evaluationsgegenstand** trennscharf abzugrenzen.

Abbildung 1: Evaluationsgegenstand im Überblick



Darstellung BASS/ZHAW. Rot: Evaluationsgegenstand; Grau: Kontext. Durchgezogene Pfeile: rechtlich verbindlich; gestrichelte Pfeile: De facto-Einflüsse ohne Rechtsverbindlichkeit.

Im Zentrum der Evaluation stehen das **Behindertengleichstellungsgesetz und seine drei Verordnungen**.[1] Doch das BehiG enthält selber den Auftrag, dass der Bund die Behindertengleichstellung auch über die Verankerung von sachgerechten Bestimmungen in anderen Gesetzen konkretisiert. Und es wirkt in Bereiche hinein, die in der Kompetenz der Kantone liegen. Je nach Sachbereich ist es aus diesen Gründen teilweise sehr schwierig, klar abzugrenzen, ob eine **Wirkung direkt** auf das BehiG zurückzuführen ist oder aber auf Regelungen in anderen bundesrechtlichen Bestimmungen bzw. im kantonalen Recht. Wo keine weiteren Informationen zur Verfügung standen, wurde hier von einer **indirekten Wirkung** ausgegangen. Mit der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK), dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) und dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) finden sich drei wichtige Rechtsgrundlagen im Kontext des BehiG, welche die Möglichkeiten der Behindertengleichstellung ebenfalls stark beeinflussen.

Ansatz und Begriffe des Behindertengleichstellungsgesetzes

Dass das Behindertengleichstellungsgesetz einen **neuen menschenrechtlichen Ansatz** in die Behindertenpolitik einbringt und **Behinderung als Zusammenwirken von individuellen Voraussetzungen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen** versteht, wird auch daran ersichtlich, dass das Gesetz neue Begrifflichkeiten schaffen musste.

Behinderung wird breiter verstanden als «invalid» im sozialversicherungsrechtlichen Sinn. Sie liegt immer dann vor, wenn zu einer voraussichtlich dauernden **Funktionsbeeinträchtigung** im medizinischen Sinn eine **Teilhabebeeinträchtigung** hinzukommt, die insbesondere durch umwelt- und einstellungsbedingte Barrieren entsteht. Dies kann auch bei chronischen Krankheiten und altersbedingten Beeinträchtigungen der Fall sein. Letztere sind hier also im Behinderungsbegriff grundsätzlich mit umfasst. Zahlen verdeutlichen die Unterschiede: Laut Bundesamt für Statistik leben 2012 in der Schweiz gemäss der breiten BehiG-Definition rund **1.2 Millionen Menschen mit Behinderungen, davon sind rund 490‘000 Menschen stark funktionsbeeinträchtigt**, aber nur rund **235‘000 beziehen eine IV-Rente** - v.a. weil es im Rentenalter keine IV-, sondern nur AHV-Renten gibt. **173‘000 Menschen mit Behinderungen leben in Heimen**, davon stehen 126‘000 im Rentenalter, also die grosse Mehrheit.

Auch eine **Benachteiligung** musste definiert werden. Sie liegt gemäss BehiG vor, «wenn Behinderte rechtlich oder tatsächlich anders als nicht Behinderte behandelt und dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als diese, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung Behinderter und nicht Behinderter notwendig ist» (Art. 2 Abs. 2 BehiG). Das **Benachteiligungsverbot** verpflichtet zu Massnahmen, die zur Beseitigung bzw. Verhinderung einer Benachteiligung notwendig sind, wenn der Aufwand nicht in einem Missverhältnis zum Nutzen steht. In der UNO-Behindertenrechtskonvention wird dafür der auch sonst international geläufige Begriff «angemessener Vorkehrungen» verwendet. Das Benachteiligungsverbot greift überall dort, wo der Bund direkt zuständig ist oder vom Bund konzessionierte Unternehmen handeln.

Verwirren kann, dass nach schweizerischem Behindertenrecht **zwei unterschiedliche Definitionen von Diskriminierung** bestehen:

■ Eine **Diskriminierung im Sinne des BehiG** liegt vor, wenn eine Person mit Behinderung «besonders krass unterschiedlich und benachteiligend» behandelt wird «mit dem Ziel oder der Folge, sie

[1] Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsverordnung, **BehiV**), Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (**VböV**) und Verordnung des über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (**VaböV**).

herabzuwürdigen oder auszugrenzen» (Art. 6 BehiG i.V.m. Art. 2 Bst. d BehiV). Das Diskriminierungsverbot des BehiG gilt für den Bereich privater Dienstleistungen. Es besteht bei einer Diskriminierung hier keine Pflicht zum Ergreifen von Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung bzw. zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen. Es kann nur eine Entschädigung von maximal 5‘000 CHF verlangt werden (Art. 11 Abs. 2).

■ **Eine Diskriminierung im Sinne der Verfassungsbestimmung** entspricht weitgehend der Benachteiligung im BehiG – das **Diskriminierungsverbot** bietet hier analogen Schutz. Wichtig ist diese Bestimmung, weil sie für das staatliche Handeln der Kantone und Gemeinden (und von ihnen konzessionierter Unternehmen) verbindlich gilt.

Regelungsgegenstand des Behindertengleichstellungsgesetzes

Der **Geltungsbereich** (Artikel 3 BehiG) umfasst Bauten und Anlagen, öffentlichen Verkehr, Aus- und Weiterbildung, Dienstleistungen und Arbeitsverhältnisse des Bundes. Das Gesetz sieht auch eine aktive Förderung der Gleichstellung vor. Die Aufzählung entspricht den Handlungsfeldern, auf die sich die Evaluation erstreckt, wobei innerhalb der Handlungsfelder teilweise Schwerpunkte gesetzt wurden.

An **Instrumenten und Massnahmen** kennt das BehiG **Verbote und Rechtsansprüche** (Benachteiligungsverbot, Diskriminierungsverbot, Verbandsbeschwerden und –klagen, Entschädigung, Kostenlosigkeit der Verfahren), **institutionelle Vorkehrungen** wie die Einrichtung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) und **Fördermassnahmen** wie die Finanzhilfen in der Projektförderung und erlaubt explizit auch eine vorübergehende Privilegierung von Menschen mit Behinderungen zum Beispiel über Quoten, wenn sie dem Gleichstellungsziel dient.

Aktivitäten und Output, Outcome und Impact

Zu untersuchende **Aktivitäten und Output** des BehiG im Sinne der Evaluation gehören die zahlreichen Massnahmen, die teilweise einfach darin bestanden, dass die Rechtsvorschriften angewandt wurden. Ebenfalls dazu gehören Beschwerden und Klagen sowie die ergangenen Gerichtsentscheide, aber auch die aussergerichtlichen Konfliktlösungen. Vielerorts mussten für die Konkretisierung der BehiG-Bestimmungen zunächst bereichsspezifische Grundlagen erarbeitet werden. Es waren Informationsbemühungen, Schulungen oder die Schaffung von Datengrundlagen nötig. Zur Förderung der Gleichstellung wurden Beratungs- und Informationsleistungen erbracht und Schwerpunktprogramme und Projekte realisiert. Als Output ist auch die Umsetzung in anderen Gesetzen zu werten.

Der **Outcome** bezeichnet die **Wirkungen auf die Beteiligten**. Sie sind im Fall des BehiG sehr bereichsspezifisch. Im Bereich Bauten und Anlagen wurde im Rahmen der Evaluation untersucht, wieweit sich der Zugang und die Nutzbarkeit in den letzten zehn Jahren verbessert haben. Beim öffentlichen Verkehr sind Veränderungen bei den Mobilitätsmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen das Kriterium. Im Bildungsbereich wurde in der Evaluation ein Schwerpunkt gesetzt bei den nachobligatorischen Ausbildungen auf Sekundarstufe II und dort analysiert, wie sich die Bildungschancen durch das BehiG verändert haben. Bei den Dienstleistungen wiederum ist die Entwicklung bei deren Zugänglichkeit das Thema. Der Schwerpunkt liegt bei der Information und Kommunikation öffentlicher Stellen. Beim Bund als Arbeitgeber interessiert, ob sich die Erwerbschancen für Menschen mit dauerhaften Beeinträchtigungen verbessert haben. Im Bereich der Förderung der Gleichstellung geht es mit dem Ansatz der Fördermassnahmen grundsätzlich um Wirkungen in den bereits angeführten Sachbereichen.

Der **Impact** umfasst die **gesellschaftliche Gesamtwirkung**, also wie sich die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen insgesamt mitbeeinflusst durch das BehiG verändert hat. Typischer-

weise sind diese Gesamtwirkungen in einer Evaluation sehr schwierig zu messen und das Gemessene kaum kausal auf ein einzelnes Gesetz zurückzuführen. Auch hier lässt sich kein vollständiges Bild zeichnen. Wo möglich, werden jedoch entsprechende Aussagen aufgenommen.

2 Forschungsdesign

Um die Ausgangsfragen zu beantworten, wurden in der Evaluation folgende Themenfelder untersucht:

■ **Information der Begünstigten und Verpflichteten** (Fragen nach der Bekanntheit und Akzeptanz des BehiG)
■ **Strukturen und institutionelle Verankerung der Umsetzung** (Fragen nach der rechtlichen und institutionellen Verankerung der Umsetzung des BehiG sowie nach der Organisation, Koordination und Zusammenarbeit der Akteure bei der Umsetzung des BehiG)
■ **Aktivitäten und Output** (Fragen nach den umgesetzten Aktivitäten und Massnahmen sowie nach den Erfolgsfaktoren und Stolpersteinen bei der Umsetzung)
■ **Durchsetzung** (Fragen nach den Konfliktfällen und der Konfliktlösung im Zusammenhang mit dem BehiG sowie nach der Rechtsentwicklung und Rechtsdurchsetzung)
■ **Outcome und Nebeneffekte** (Fragen nach der Situation von Menschen mit Behinderungen und ihren Problemlagen, nach den erzielten Ergebnissen und dem heutigen Stand der Gleichstellung sowie nach den heute noch bestehende Problemen und Lücken)
■ **Vergleich mit dem Ausland** (Frage nach den im Ausland gemachten Erfahrungen in ausgewählten Bereichen).

Angesichts des sehr umfangreichen und heterogenen Geltungsbereichs des Behindertengleichstellungsgesetzes wurden im **Auftrag** inhaltliche **Schwerpunkte** definiert:

■ Die Bereiche **Bauten und Anlagen** sowie **öffentlicher Verkehr** wurden **umfassend** evaluiert.
■ Der **Bereich Aus- und Weiterbildung** wurde eingegrenzt auf **nachobligatorische Ausbildungen auf der Sekundarstufe II**.
■ Bei den **Dienstleistungen** lag der Fokus bei der **Information und Kommunikation öffentlicher Stellen**. Daneben wurden allgemeine Einschätzungen und soweit möglich alltagsnahe private Dienstleitungen einbezogen. Der Dienstleistungsbereich ist auch Thema des internationalen **Rechtsvergleich**s.
■ Der **Erwerbsbereich** war **kein Schwerpunkt**, weil ihn das BehiG ausser beim Bund nicht regelt. Die Massnahmen des Bundes wurden 2010 bereits evaluiert. Der Erwerbsbereich ist jedoch ebenfalls Thema des internationalen **Rechtsvergleichs**.
■ Im Laufe der Evaluation zeigte sich, dass die Frage, wieweit der bestehende, weitgehend auf Versicherung und Versorgung fokussierte politische und gesellschaftliche **Umgang mit Menschen mit Behinderungen** den Gleichstellungsansatz in den letzten zehn Jahren aufgenommen hat, ebenfalls umsetzungsrelevant ist und an Virulenz gewonnen hat, weil der Bund derzeit den Auftrag hat, eine Gesamtstrategie in diesem Bereich zu entwickeln. Daher wurde dieser Punkt ebenfalls aufgenommen.

Für alle Bereiche werden sodann die **Rechtlage** und die **Rechtsentwicklung** dargestellt und die **Rechtsprechung** analysiert.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluation bezieht in ihrem Untersuchungsdesign die Perspektiven der verschiedenen Beteiligten und Begünstigten ein und kombiniert quantitative und qualitative Forschungsmethoden. Eine solche

Perspektiven- und Methodentriangulation ist wichtig, um den im Fokus stehenden Fragestellungen gerecht werden zu können. Es wurden die folgenden Untersuchungsschritte durchgeführt:

■ **Dokumentenanalyse**
■ **Online-Befragung von Anwält/innen** in Kooperation mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Aus der Datenbank des Schweizerischen Anwaltsverbands (SAV) und der Demokratischen Jurist_innen Schweiz (DJS) wurde ein Zufallsstichprobe gezogen. 432 Anwält/innen haben an der Befragung teilgenommen (Rücklauf 27%).
■ **Befragung von Gerichten** für die Erhebung von Gerichtsfällen (Vollerhebung). Die Gerichtsbefragung erfolgte ebenfalls in Kooperation mit dem SKMR. 342 der angeschriebenen Gerichte haben teilgenommen (Rücklauf 65%).
■ **Analyse der Gerichtsfälle zum Behindertengleichstellungsgesetz**: Die 71 erhobenen Fälle wurden nach quantitativen Kriterien ausgewertet und es wurde untersucht, welche Fragen des materiellen und des formellen Rechts wie entschieden wurden.
■ **Online-Befragung der Behindertenorganisationen und ihrer Fachstellen**: Berücksichtigt wurden die Behindertenkonferenzen, die kantonalen Bauberatungsstellen sowie Behindertenorganisationen und Fachstellen auf nationaler und sprachregionaler Ebene (Mitglieder von Integration Handicap, Organisationen der Behindertenhilfe und -selbsthilfe, Organisationen der Altershilfe, Gesundheitsligen). 76 Organisationen und Fachstellen haben an der Befragung teilgenommen, 67 haben den Fragebogen vollständig beantwortet (Rücklauf 60%).
■ **Befragung der involvierten kantonalen und städtischen Behörden**: In allen 26 Kantonen und den neun grössten Städten wurden die für die von den Kantone bislang schon praktizierte Behindertenpolitik im engeren Sinn (Behinderteneinrichtungen, Sonderschulung etc.) zuständigen Behörden, die Hochbaubehörden, die Tiefbaubehörden, die Behörden für öffentlichen Verkehr sowie die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden befragt. Der Rücklauf betrug 86%, 147 Behörden haben teilgenommen, 114 Stellen haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Es liegen Antworten aus allen Kantonen vor.
■ **Experteninterviews**: Mit Vertreter/innen der wichtigsten involvierten Institutionen wurden 20 persönliche oder telefonische Expertengespräche geführt.
■ **Fokusgruppengespräche zur vertieften Diskussion ausgewählter Themen** in den Bereichen Bauten und Anlagen, öffentlicher Verkehr und nachobligatorische Aus- und Weiterbildung.
■ **Vertiefende Interviews mit Menschen mit Behinderungen**: Die Auswahl der 20 persönlichen Interviews mit Menschen mit Behinderungen war auf grösstmögliche Heterogenität angelegt.
■ **Internationaler Rechtsvergleich**: Zu den im BehiG nur rudimentär geregelten Bereichen «Erwerb» und «private Dienstleistungen» wurden die Rechtsordnungen von Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und den USA analysiert, die weiterführende Regelungen enthalten.

Bewertungskriterien der Evaluation sind die Ziele, welche im BehiG gesetzt wurden. Soweit diese nicht wie im Bereich des öffentlichen Verkehrs durch Fristen konkretisiert wurden, wird dazu auf den Zweckartikel 1 zurückgegriffen: Als positives Resultat zu werten ist jede direkt oder indirekt über das Gesetz erreichte Verbesserung, die hilft, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, sowie Rahmenbedingungen zu setzen, die es ihnen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Die Evaluation erfasst systematisch die Geschehnisse bis Ende 2014. Wo einfach möglich, wurden relevante spätere Entwicklungen noch integriert.

3 Gleichstellung und der bestehende Umgang mit Behinderungen

Der sozialpolitische und gesellschaftliche Umgang mit Menschen mit Behinderungen war lange auf Versicherung und Versorgung ausgerichtet. Das BehiG mit seinem Gleichstellungsansatz wurde weder mit dem bestehenden IVG noch mit dem 2006 in Kraft getretenen IFEG abgestimmt. Vielmehr ging man damals davon aus, dass es sich beim BehiG um ein zu den bereits bestehenden Strukturen komplementäres Gesetz handle. Das BehiG schreibt auch keinen umfassenden Gleichstellungsansatz in der behördlichen Behindertenpolitik vor. Jedoch verpflichtet es Bund und Kantone generell dazu, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Bis heute bestehen in etlichen Kantonen kaum Verbindungen zwischen dem Gleichstellungsansatz und der von den Kantone bislang schon praktizierten Behindertenpolitik im engeren Sinn (Behinderteneinrichtungen, Sonderschulung etc.). Dies wurde in der Evaluation deutlich bei der Befragung der für diese Behindertenpolitik im engeren Sinn zuständigen Behörden. Sie konnten in vielen Fällen nicht Auskunft geben zum Stand der Gleichstellungsbemühungen in ihrem Kanton. Damit stellt sich die Frage, wie sinnvoll diese Doppelspurigkeit ist und wer sonst in den Kantonen zuständig ist für die Koordination der Umsetzung des BehiG sowie des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags.

Rechtliche Verankerung und Rechtsentwicklung

Das BehiG ist zentraler Bestandteil der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrages in Artikel 8 der Bundesverfassung und bildet damit eine **Grundlage für die Behindertengleichstellungspolitik des Bundes**. Den Zweck, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, ohne Benachteiligung am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, verfolgt das Gesetz auch über institutionelle Vorkehrungen. Aufgrund des BehiG wurde das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)** geschaffen. Ein weiteres wichtiges Instrument des BehiG sind Fördermassnahmen wie die Durchführung von Programmen und Finanzhilfen für Gleichstellungsprojekte und Pilotversuche zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen in der Arbeitswelt. Wichtig ist ausserdem Artikel 5 BehiG, der den Bund verpflichtet und die Kantone auffordert, die Vorgaben des Gesetzes zur Verhinderung, Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen in sämtlichen Tätigkeitsbereichen mittels gesetzgeberischer und administrativer Massnahmen umzusetzen.

Auf **Ebene der Kantone** ist das BehiG nicht immer rechtlich verbindlich. Es hat jedoch auch da, wo es nicht direkt anwendbar ist, eine gewisse Vorbildfunktion, die ihrerseits im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ebenfalls wie der Bund aus dem verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag verpflichtet sind, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen Behinderter vorzusehen. Soweit haben die Kantone keine dem BehiG analogen Gesetze geschaffen, die in ähnlich breiter Weise Grundlage und Konkretisierung für eine Behindertenpolitik auf Inklusion und Chancengerechtigkeit ausgerichtete Behindertenpolitik bilden. Allerdings haben verschiedene Kantone Bestimmungen auf Verfassungsebene erlassen, welche die Kantone und Gemeinden dazu verpflichten, Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Die Regelungen sind generell und weisen unterschiedlichen Charakter auf, d.h. sie sind als Grundrechte, sozialpolitische Ziele oder staatliche Aufgaben konzipiert. Des Weiteren kam es in 5 Kantonen zu Regelungen auf Stufe Gesetz zur Integration von Menschen mit Behinderungen. Zudem mussten im Kontext der Neuen Finanz- und Aufgabenteilung NFA sämtliche Kantone sogenannte Behindertenkonzepte entwickeln, welche den Gleichstellungsgedanken sehr unterschiedlich stark aufnehmen.

Seit Erlass des BehiG kam es zu verschiedenen **gesetzgeberischen Erneuerungen**, die auf das BehiG zurückzuführen sind. Am 15. Mai 2014 ist die Schweiz der UNO-Behindertenrechtskonvention beigetreten, welche die Grundsätze und die allgemeinen Verpflichtungen festhält, die für die Gestaltung der künftigen Behindertenpolitik verbindliche Richtschnur sind. Sodann haben einzelne Kantone verfassungs- und gesetzesrechtlichen Vorkehrungen geschaffen, die durch das BehiG angestossen und inhaltlich geprägt wurden. Trotzdem bleibt ein Problem, dass die BehiG-Umsetzung längst nicht in allen anstehenden Gesetzesrevisionen in Betracht gezogen wird.

Vollzug

Die Umsetzung des BehiG obliegt primär den für die verschiedenen Aufgabenbereiche zuständigen Stellen und Behörden. Zuständig für die Koordination spezifischer Massnahmen der Behindertengleichstellung auf Bundesebene ist das dem EDI-Generalsekretariat angegliederte **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)** mit inzwischen 380 Stellenprozent und einem Projektbudget von 2.2 Mio. CHF, das grossenteils im Rahmen von Finanzhilfen vergeben wird. Es hat sich bei den ebenfalls in die Umsetzung involvierten Behindertenorganisationen und Fachstellen einen sehr guten Ruf geschaffen. Weiter besteht die Einmann-Fachstelle Mobilität im Bundesamt für Verkehr BAV. Alle Departemente und verschiedene Bundesämter haben zudem in ihrem Personalwesen **Integrationsbeauftragte** bezeichnet. Das EBGB steht in Kontakt zum **Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)** und dort insbesondere zum Geschäftsfeld **Invalidenversicherung (IV)**, das diesem Juniorpartner wohlwollend gegenübersteht und gewisse gemeinsame Interessen ausmacht.

Auf Kantonsebene besteht nur in Basel (bis Ende 2015) eine Einpersonen-**Fachstelle** zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Weiter gibt es eine Einpersonen-Fachstelle in der Stadt Bern sowie eine Projektorganisation in der Stadt Zürich. Einige Kantone haben für die Behindertengleichstellung verantwortliche Personen bezeichnet oder geben als ihre Fachstelle eine Behindertenorganisation an. Einige verfügen über **Kommissionen oder Koordinationsgremien** zu Gleichstellungsmassnahmen. Zwei Kantone nennen eine koordinierte Strategie für die Umsetzung der Behindertengleichstellung (ZH, GE). Verschiedene Kantone haben **Arbeitsgruppen oder Fachausschüsse** zur Thematik eingerichtet. 5 Kantone dagegen erklären explizit, dass bei ihnen **keinerlei spezifische Strukturen** im Zusammenhang mit dem BehiG bestehen. Die **Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektoren SODK** hat 2013 in ihren Leitsätzen zur Behindertenpolitik verschiedene Gleichstellungsaspekte aufgegriffen. Darüber hinaus ist sie in diesem Feld kaum aktiv.

Unter den **Behindertenorganisationen** haben sich vor allem die Fachstellen, die regionalen Behindertenkonferenzen, die Selbsthilfeorganisationen und die nationalen Dachverbände mit Gleichstellungsfragen auseinandergesetzt. Sie waren bereits an der Initiierung des BehiG beteiligt. Konfliktfälle und teilweise das ganze Thema wurden von verschiedener Seite de facto an die damals geschaffene Kleinfachstelle Egalité Handicap (heute Abteilung Gleichstellung von des Dachverbands Integration Handicap) delegiert.

Trotz allem werden die **strukturellen Voraussetzungen** für das BehiG von Behörden und Behindertenorganisationen bis auf den folgenden Punkt überwiegend als klar und gut betrachtet: Es fehlt an den nötigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Umsetzung.

Aktivitäten und Output

Für die Erarbeitung von **Grundlagen** in den Kantonen hätten sich die **Behindertenkonzepte** angeboten, welche die Kantone nach der Übernahme der Zuständigkeit für die Behinderteninstitutionen im Rahmen der **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA** von 2008 dem Bund vorlegen mussten. Überlegungen zur Behindertengleichstellung hatte der Bund in seinen Detailvorgaben jedoch keine angeregt. Trotzdem wurde das Thema von verschiedenen Kantonen aufgegriffen. In der Westschweiz tat dies insbesondere der Kanton **Neuenburg**, der das BehiG und die UNO-Behindertenrechtskonvention als Orientierungspunkt seiner Politik benannte und ein klares Bekenntnis zur Behindertengleichstellung festschrieb. Ähnlich explizit auf Gleichstellung ausgerichtet ist das Behindertenkonzept der Kantone **Basel-Stadt und Baselland**. Weitere Kantone stellen ausführliche Überlegungen zur Behindertengleichstellung an oder bekennen sich summarisch zu Teilhabe, Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen. Sehr häufig wird der Behinderungsbegriff an die BehiG-Definition angelehnt.

4 Kantone geben an, dass das BehiG ihre **Leitbilder** im Bereich der Behindertenpolitik mitgeprägt habe. Bei 7 Kantonen und 2 Städten wurden **Massnahmenpläne** durch das BehiG beeinflusst und 10 Kantone sowie 3 Städte geben einzelne Massnahmen oder **Projekte** an, die den Geist des BehiG aufnahmen. Nur 1 Kanton bekräftigt explizit, das BehiG habe gar keinen Einfluss auf die kantonale Behindertenpolitik gehabt.

Durch die **Finanzhilfen des Bundes**, die das EBGB verwaltet, wurden 2004 bis 2014 insgesamt **323 Projekte** zur Behindertengleichstellung gefördert. 86% reichten Behindertenorganisationen ein, 14% Kantone (darunter auch Fachhochschulen) und Gemeinden. Drei Viertel betrafen Integrationsprojekte nach Artikel 16 BehiG. Die häufigsten Themen waren Bildung, Kultur und Kommunikation. In der Online-Befragung schätzten Behörden und Behindertenorganisationen die Finanzhilfen des Bundes für Projekte von Kantonen, Gemeinden und Organisationen nur knapp zur Hälfte als bekannt ein. Noch viel weniger bekannt ist die Fördermöglichkeit für Projekte von Unternehmen oder Privatpersonen. Die Prüfung der Wirksamkeit der geförderten Projekte war nicht Teil der vorliegenden Gesetzesevaluation. Das EBGB versucht jedoch, mit einer Bündelung von Projektförderung und eigenen Programmen thematische Schwerpunkte zu setzen und dadurch die relevanten Akteure nachhaltiger zu sensibilisieren. Ausserdem finden Absprachen mit dem Geschäftsfeld IV des BSV statt, um Doppelspurigkeiten bei der Projektförderung zu vermeiden. Das EBGB würde sich auch wünschen, dass von ihm unterstützte Pilotversuche, wenn sie sich bewähren, in die Regelfinanzierung zum Beispiel nach Art 74 IVG übernommen würden.

Die aktivsten Akteure bezüglich **Information und Sensibilisierung** sind neben den Fachstellen und einzelnen Selbsthilfeorganisationen die Behindertenkonferenzen, also die regionalen Dachorganisationen der Verbände unterschiedlicher Behinderungsarten. Dagegen engagieren sich die für die bislang praktizierte Behindertenpolitik im engeren Sinn (Behinderteneinrichtungen, Sonderschulung etc.) zuständigen Behörden kaum in diesem Bereich.

Während das **Bundesamt für Statistik BFS** ein Indikatorenset zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen entwickelt hat und die aktuellen Zahlen laufend auf seiner Homepage publiziert, besteht auf Kantonsebene allein im Kanton Neuenburg ein allgemeines **Monitoring** zur Umsetzung des BehiG. Die Städte Zürich und St. Gallen geben Berichte mit statistischen Erhebungen an.

Befolgung und Durchsetzung des Rechts

Erfahrung mit Konflikten im Bereich des BehiG haben 7 der 10 antwortenden **Behindertenkonferenzen**. Von den **Behindertenorganisationen** sind es weniger als die Hälfte, allerdings ist dies bei

28% oft oder sehr oft oder Fall, was auf eine gewisse Arbeitsteilung hinweist. Kaum mit BehiG-Konfliktfällen konfrontiert waren bisher die **kantonalen und städtischen Stellen**, die für die Behindertenpolitik im engeren Sinn (Behinderteneinrichtungen, Sonderschulung etc.) zuständig sind.

Wirkungen und Wirksamkeit

Auch wenn die Wirkungen des BehiG auf die kantonale Behindertenpolitik nicht im Detail abgefragt wurden, lässt sich feststellen, dass es insbesondere bei der Erarbeitung von Grundlagen in verschiedenen Kantonen einen Einfluss hatte, der sich unterschiedlich konkret auch auf Massnahmenpläne und einzelne Massnahmen auswirkte. Es ist nicht generell davon auszugehen, dass die bislang praktizierte Behindertenpolitik im engeren Sinn (Behinderteneinrichtungen, Sonderschulung etc.) in den Kantonen durch eine ganzheitlichere, konsequent auf Inklusion und Chancengerechtigkeit ausgerichtete Behindertenpolitik abgelöst wurde. Die für die Behindertenpolitik im engeren Sinn zuständigen Kantons- und Stadtbehörden schreiben dem BehiG jedoch überwiegend einen positiven Einfluss auf die Behindertenpolitik zu.

Verbesserungen werden auch in vielen Interviews mit Betroffenen festgestellt. Es gebe mehr Menschen mit Behinderungen, die integriert leben, und sie seien vermehrt im öffentlichen Raum sichtbar. Gerade in der jüngeren Generation wird eine zunehmende Offenheit gegenüber Menschen mit Behinderungen festgestellt und in Zusammenhang gebracht mit der integrativen Schulung. Es hätten sich aber auch Einstellungen und Erwartungen der Betroffenen verändert, meinen verschiedene Interviewpartner/innen, und nicht zuletzt habe die früher eher karitativ bevormundende Haltung der Behindertenorganisationen teilweise einem anwaltschaftlicheren Ansatz Platz gemacht. Was sich umgekehrt nicht verändert oder gemäss Aussagen in Experten- und Betroffeneninterviews sogar akzentuiert hat, ist die gesellschaftliche Stigmatisierung, insbesondere auch von Menschen mit psychischen Behinderungen.

Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Tabelle 1: Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

	Handlungsbedarf	Verbesserungsvorschläge
Information und Sensibilisierung	**Gesellschaftliche Stigmatisierung und fehlende Sensibilisierung**: Das BehiG hat noch kein allgemeines Bewusstsein für das Recht auf Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen geschaffen	**Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen**, die insbesondere die positive Botschaft der Chancengleichheit ins Zentrum stellen.
	Mangelhafte Kenntnisse der Betroffenen über ihre Rechte: Dies gilt insbesondere auch für Gruppen, die sich selber nicht als «Behinderte» sehen.	**Weiterer Abbau der Segregation**: Teilweise wird die Einschätzung geäussert, dass Information allein nicht reicht, sondern auch die Lebensrealitäten verändert werden müssen, um die Sensibilisierung zu erhöhen und Stigmatisierungen abzubauen.
	Fehlende Verankerung des breiten Behinderungsbegriffs: Es wird weder von den Betroffenen noch von den für die Gleichstellung Zuständigen verstanden, wer alles vom BehiG geschützt wird. Der Name des Gesetzes ist bei der Kommunikation ebenfalls ein Hindernis.	**Name des Gesetzes überdenken** im Hinblick auf eine bessere Kommunizierbarkeit, wer alles geschützt werden soll.
Strukturelle Verankerung	**Fehlende Verankerung des BehiG in einer Gesamtstrategie**: Die bestehende Behindertenpolitik deckte vorwiegend Versicherung und Versorgung ab. Sie ist nach wie vor nicht unbedingt und überall kongruent mit einer breiter angelegten Gleichstellungsstrategie.	**Kohärente nationale Behindertenpolitik**, in deren Entwicklung aufgrund der Kompetenzverteilung auch die Kantone einzubeziehen sind. Einen Ausgangspunkt kann das gleichnamige Postulat Lohr bilden. Die UNO-Behindertenrechtskonvention wird als möglicher Rahmen für eine solche Strategie genannt. Gefordert werden auch messbare und terminierte Zielvorgaben für die Umsetzung der Behindertengleichstellung.
	Schwache Stellung des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderun-	**Stärkung der Strukturen in den umsetzenden Bundesämtern**

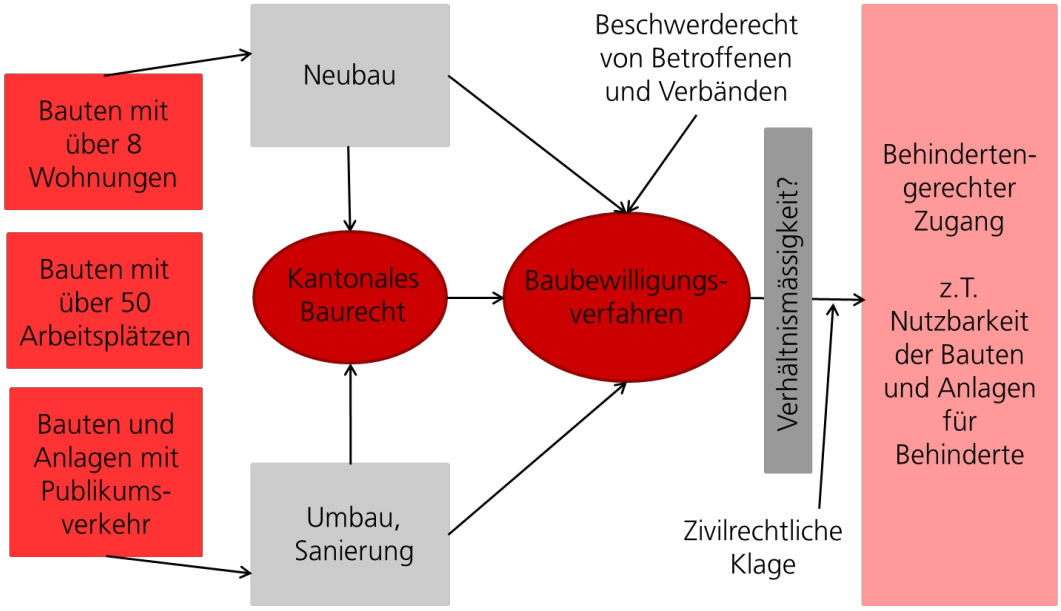
	gen EBGB in der Bundesverwaltung: Es fehlt an Ressourcen und an einer aktiven Mitwirkung der umsetzungsbeauftragten Bundesämter	**Genügende Ressourcenausstattung** des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB
		Schaffung einer Fachkommission zur Behindertengleichstellung auf nationaler Ebene
	Fehlende Umsetzungsstrukturen in Kantonen und Städten: Die mit der bisher praktizierten Behindertenpolitik im engeren Sinn betrauten Behörden sind häufig nicht zuständig für die Koordination der BehiG-Umsetzung. Eigentliche Gleichstellungsfachstellen bestehen aber auch nur vereinzelt.	**Klärung und Stärkung der Strukturen in den Kantonen und Städten**: Es werden klare Ansprechstellen auch für die Menschen mit Behinderungen selbst verlangt und angeregt, dass Kommissionen zur Behindertenpolitik gebildet werden, in denen sie adäquat vertreten sind.
	Unbereinigte Schnittstellen zur IV, die auf die fehlende Abstimmung bei der Inkraftsetzung des BehiG zurückgehen.	**Klärung der Schnittstellen**
Vollzug	**Fehlendes Umsetzungscontrolling**, was verunmöglicht, das Ausmass von Problemen und von umgesetzten Lösungen zu fassen.	**Aufbau von Monitoringinstrumenten** über den Umsetzungsprozess
	Interessenskonflikte beim Verbandsbeschwerde- bzw. -klagerecht: Die klage- und beschwerdeberechtigten Behindertenorganisationen sind weitgehend über die IV, die öffentliche Hand und Spenden finanziert. Sie befürchten, Gelder zu verlieren durch Verbandsklagen, die von den Kreisen, die sie finanzieren, als inadäquat oder gar unverschämt empfunden werden könnten.	**Stärkung anderer Umsetzungsinstrumente**: Diese reichen von der Schaffung von Strukturen für kooperative Umsetzungsstrategien bis hin zu einem Behördenklage- und -beschwerderecht.
Lücken im rechtlichen Schutz	**Fehlende Anerkennung der Gebärdensprache** wie dies in anderen Ländern üblich und mit gewissen Rechten verbunden ist.	**Anerkennung der Gebärdensprache** mit amtlichen Ausweisen für Gehörlose

4 Bauten und Anlagen

Das Ziel eines besseren Zugangs von Menschen mit Behinderungen im Bereich der Bauten und Anlagen wird im BehiG dadurch operationalisiert, dass der Geltungsbereich definiert, das Verfahren geklärt (Überprüfung im Baubewilligungsverfahren) und die Verhältnismässigkeit der Kosten in Prozentanteilen festgelegt wird. Da die überwiegende Zahl der Bauten und Anlagen in die Zuständigkeit kantonaler Gesetze sowie kantonaler und kommunaler Bewilligungsbehörden fallen, wirkt das BehiG hauptsächlich vermittelt über die kantonalen Vorschriften indirekt. Die weitere Konkretisierung, was Hindernisfreiheit bedeutet, wurde in speziellen Baunormen der Fachverbände SIA für den Hochbau (neue Norm 2009) und VSS für den Tiefbau (Ende 2014) festgelegt.

Wie das BehiG im Baubereich wirken soll, ist in **Abbildung 2** dargestellt. Es schreibt vor, dass Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr (inklusive dem ganzen öffentlichen Raum) sowie Gebäude mit über 50 Arbeitsplätzen oder über 8 Wohnungen behindertengerecht gebaut werden müssen. Dies gilt für Neubauten und bei Umbauten oder Sanierungen immer dann, wenn eine Baubewilligung erforderlich ist.

Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge des BehiG im Bereich Bauten und Anlagen



Darstellung BASS

Bei allen kantonalen Unterschieden und praktischen Schwierigkeiten bewährt sich diese Konzeption grundsätzlich, weil das BehiG und die beiden Normen in Gerichtsfällen als Referenz herangezogen werden und dadurch de facto einen Mindeststandard bilden. Anzumerken bleibt, dass das BehiG im Vergleich zu den kantonalen Baugesetzen keine Vorreiterrolle hat, sondern insbesondere bezüglich der Untergrenzen, die es im Wohnungsbau setzt, aber auch in anderen Punkten weniger hohe Anforderungen stellt als die Mehrheit der Kantone. Das BehiG bleibt auch hinter der SIA Norm 500 zurück, indem es in Wohngebäuden nur den hindernisfreien Zugang zu den Wohnungen explizit verlangt, nicht aber deren Anpassbarkeit an Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen.

Rechtliche Verankerung und Rechtsentwicklung

Das BehiG verlangt eine behindertengerechte Anpassung bei in öffentlichem wie privatem Besitz stehenden Gebäuden mit Publikumsverkehr. Mit dem Begriff «öffentlich zugängliche Anlagen» wird auch der gesamte gebaute öffentliche Raum erfasst, das heisst alle Strassen, Wege, Plätze und Parkanla-

gen. Die behindertengerechte Zugänglichkeit muss ferner bei Wohnhäusern mit über acht Wohnungen und bei Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen gewährleistet werden. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um einen Neubau oder eine bewilligungspflichtige Erneuerung handelt, denn die Durchsetzung der Anforderungen findet über das Baubewilligungsverfahren von Amtes wegen statt. Hier haben die Behindertenorganisationen ein Verbandsbeschwerderecht. Nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens besteht die Möglichkeit, vor einem Zivilgericht auf Beseitigung der Benachteiligung zu klagen, falls das Fehlen der gesetzlich gebotenen Vorkehren im Baubewilligungsverfahren nicht erkennbar war. Das BehiG räumt dem Bund auch die Möglichkeit ein, im Baubereich Programme durchzuführen oder Projekte zu fördern.

Neben dem BehiG gelangt im Zuständigkeitsbereich der Kantone das **kantonale Baurecht zur Anwendung**. Einzelne Kantone erstrecken den Geltungsbereich der Vorschriften zu behindertengerechtem Bauen über die Vorgaben des BehiG hinaus auf andere Gebäudetypen. Ausserdem muss in vielen Kantonen neben der Zugänglichkeit auch die Benutzbarkeit bei allen Gebäuden gewährleistet werden. Bei Wohngebäuden verlangen die meisten Kantone bereits bei weniger als 8 Wohneinheiten Anpassungen und bei Gebäuden mit Arbeitsplätzen bei weniger als 50 Arbeitsplätzen. Einzelne Kantone erleichtern die Durchsetzung, etwa indem sie eine Behördenbeschwerde vorsehen oder die Baubehörden verpflichten, die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen zu konsultieren.

Zudem gab es verschiedenste **gesetzgeberische Anpassungen**, die massgeblich durch das BehiG angestossen wurden. So hat die Mehrheit der Kantone Erneuerungen im Baurecht vorgenommen.

Vollzug

Die Zuständigkeiten sind grundsätzlich klar geregelt. Es sind die **Baubewilligungsbehörden**, welche die Einhaltung der Vorschriften zum behindertengerechten Bauen zu prüfen haben. Baubewilligungen werden in der Regel durch die Gemeinden erteilt, je nach Art und Grösse des Projektes, und je nach Kanton sind auch die kantonalen Instanzen involviert. Die Unterschiede im Vollzug werden von allen Seiten als gross geschildert. Das nötige Fachwissen ist nicht überall verlässlich vorhanden. Als kritisch werden diesbezüglich die Baubehörden in mittleren und kleineren Gemeinden erachtet. Neben gewissen fachlichen Mängeln erscheinen im Bewilligungsverfahren drei konkrete Punkte als unbefriedigend gelöst: 1. sind in den Auflageplänen **Details** nicht ersichtlich, die insbesondere für Menschen mit Sehbehinderungen wichtig sind. Dadurch sind die Einsprachemöglichkeiten beschränkt. Eine spätere Intervention bei ungenügenden Lösungen ist für alle Seiten sehr viel schwieriger. 2. benennt das BehiG zwar den Grenzbetrag, ab dem Massnahmen im Sinne des behindertengerechten Bauens als nicht mehr verhältnismässig zu erachten sind, aber es regelt nicht, was an **Ersatzmassnahmen** bis zu diesem Betrag von der Bewilligungsbehörde verlangt werden soll. Dies wird in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt. 3. wird die Anwendung des Gesetzes **kaum kontrolliert**. Sie ist im Bewilligungsverfahren selber nicht überall sichergestellt, und in der Bauabnahme wird die Umsetzung kaum überprüft.

Beratend stehen den Bauherrschaften, Planungs- und Baufachpersonen in allen Kantonen **Bauberatungsstellen der Behindertenorganisationen** zur Verfügung, die bereits vor dem BehiG bestanden. Sie werden von den Baubehörden als kompetente Fachpartner eingeschätzt, mit denen über 80% der Baubehörden gut zusammenarbeiten. Auf nationaler Ebene besteht für die Grundlagenarbeit die Schweizerische Fachstelle behindertengerechtes Bauen, der die Baubehörden zu über 90% ein hohes Fachwissen attestieren und die bezüglich Zusammenarbeit ebenfalls gute Noten erhält. Die Stellen werden über ein nationales Netzwerk koordiniert und pflegen den fachlichen Austausch. In einzelnen Kantonen sind sie über Fachberichte offiziell ins Baubewilligungsverfahren involviert, in weiteren wer-

den sie regelmässig von den Behörden beigezogen. Die Mitwirkung dieses Netzwerks an Beratungsstellen ist für die Umsetzung des behindertengerechten Bauens sehr wichtig. Es hat auch an den Normen von SIA und VSS mitgewirkt, Forschungsprojekte, Merkblätter und Arbeitshilfen erarbeitet und nimmt Weiterbildungsaufgaben für Bewilligungsbehörden und Baufachleute wahr. Die Finanzierung der Stellen ist jedoch bis heute nicht auf lange Frist gesichert.

Wo sie bestehen, haben auch die **Behindertenkonferenzen**, in denen auch Betroffene selber vertreten sind, im Baubereich wichtige Aufgaben. Sie werden von den regionalen Behörden herangezogen für die Diskussion von Planungsvorhaben. Darüber hinaus sind sie oft Anlaufstellen für Menschen mit Behinderungen, die auf bauliche Hindernisse stossen, tragen selber Themen an die Behörden heran und haben auch eine Wächterfunktion.

Ebenfalls wichtige Akteure der Umsetzung sind die **Planungs- und Baufachleute**. Ihnen sind die Vorschriften und Normen zum hindernisfreien Bauen in der Regel bekannt, wie frühere Erhebungen nachgewiesen haben. Sie haben das Thema aber in ihrer Ausbildung nicht unbedingt vertieft und sind sehr unterschiedlich sensibilisiert. Viele behandeln die Hindernisfreiheit gemäss den Erfahrungen der Bauberatungsstellen nicht als prioritär. Sie gehe mitunter vergessen oder das Thema werde als unästhetisch zur Seite geschoben. Seitens einer grossen Immobilien-Managementfirma und einer Generalunternehmung als Vertreter der **Bauherrschaften** wird festgestellt, dass im Wohnungsbau und bei Gewerbebauten zunehmend der Markt die Hindernisfreiheit verlangt, die bei Neubauten auch nicht zu Mehrkosten führt. Streitpunkte sind eher Renovationen bei bestehenden Bauten, wo die behindertengerechten Anpassungen auch spürbarere Kostenfolgen haben.

Baubehörden und Bauberatungsstellen schätzen die **Akzeptanz** der (kantonal unterschiedlichen) Vorschriften zum behindertengerechten Bauen bei den Liegenschaftsbesitzer/innen, Architekt/innen und Planungsfachleuten und Bauherrschaften überwiegend als mittel, teils aber auch als klein ein.

Aktivitäten und Output

Die Überarbeitung der **SIA-Norm 500 «Hindernisfreie Bauten»** (2009) und die Erarbeitung der **VSS Norm SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum»** (2014) waren wichtige Meilensteine, die als indirekte Resultate des BehiG betrachtet werden können. Darüber hinaus haben vor allem einzelne Städte (Basel, Bern, St. Gallen, Zürich) in den letzten zehn Jahren **Grundlagen** im Baubereich erarbeitet. Zum behindertengerechten Bauen im öffentlichen Raum hat der Kanton Zürich Lösungsstandards vorgelegt, weitere Kantone haben **Richtlinien** erlassen zur Ausgestaltung von Bushaltestellen, teils auch zu Tramhaltestellen und Fussgängerquerungen. Von den Städten haben insbesondere Luzern und Zürich eigene Detailnormen geschaffen. An **Instrumenten und Arbeitshilfen** hat das Bundesamt für Strassen ASTRA im «Handbuch Fusswegnetzplanung» der Hindernisfreiheit explizit Rechnung getragen. Weitere Projekthandbücher, Merkblätter und Anleitungen der letzten zehn Jahre haben verschiedene Tiefbaubehörden fürs Bauen im öffentlichen Raum entwickelt. Es wurden auch von verschiedener Seite Arbeitshilfen zu altersgerechten Wohnbauten erarbeitet. Die Fachstellen der Behindertenverbände publizierten **Richtlinien** zur Planung und Bestimmung visueller Kontraste, zum hörbehindertengerechten Bauen und zur hindernisfreien Gestaltung von Sportanlagen (alle 2014). Die Pro Infirmis Basel führt aktuell eine Studie zum Potenzial bei der Anpassung bestehender Wohnbauten durch.

Eine wichtige Grösse zur Einschätzung der Resultate ist die Zahl der (indirekt) **BehiG-relevanten Bewilligungsverfahren**, immer gemäss den in den einzelnen Kantonen geltenden Vorschriften. Sie wird nirgends statistisch erfasst. Die Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen schätzt, dass sie zwischen **12‘000 und 15‘000 pro Jahr** liegt. Bei **3‘000 bis 4‘000** dieser Verfahren

sind die **Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen in irgendeiner Form involviert**, den Rest sehen sie aus unterschiedlichsten Gründen nie. Der Anteil ist zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich. Er ist hoch in Luzern, wo Fachberichte der Bauberatungsstelle im Bewilligungsverfahren vorgeschrieben sind. Er ist tiefer, wo sehr viel gebaut wird oder die Informationen nicht zuverlässig an die Bauberatungsstellen gelangen. Wenn die Bauberatungsstellen Projekte sehen, heisst dies auch nicht in jedem Fall, dass ihre Empfehlungen auch aufgenommen werden.

In den **Ausbildungen von Fachpersonen** ist das behindertengerechte Bauen nach wie vor unterschiedlich gut integriert. Bei deren **Weiterbildung** sind die Schweizerische Fachstelle behindertengerechtes Bauen sowie die Bauberatungsstellen in den Kantonen wichtige Anbieter. Ihr Angebot ist jedoch zahlenmässig begrenzt. Ein eigentliches **Monitoring oder Controlling** besteht nur in einzelnen Kantonen und Städten und zu einzelnen Themen. Am besten dokumentiert sind nach eigenen Angaben die Kantone Waadt und Schaffhausen, im Tiefbaubereich auch Zürich. Etliche Kantone geben in der Befragung **bauliche Massnahmen** an, sei dies die Nachrüstung kantonseigener oder Anpassungen im Strassenraum wie Trottoirabsenkungen, Strassenquerungshilfen und höhere Einstiegskanten bei Bus- und Tramhaltestellen.

Für einen eigentlichen **Soll-Ist-Vergleich** fehlen die Datengrundlagen. Die Messung wäre aber auch mit Daten aufgrund der meist nur indirekten Wirkung des BehiG über die kantonalen Baugesetze schwierig. Sicher ist, dass vielerorts Fortschritte erzielt wurden und insbesondere bezüglich der Hindernisfreiheit im öffentlichen Raum ein Umdenken stattgefunden hat. Zu vermuten ist aufgrund der bekannten Konfliktfälle auch, dass nicht überall, wo behindertengerechtes Bauen Vorschrift war, gute Lösungen realisiert wurden.

Befolgung und Durchsetzung des Rechts

Konfliktfälle waren in den letzten zehn Jahren im Baubereich nicht so selten. Kaum eine Bauberatungsstelle hat nie mit Konfliktfällen zu tun gehabt, mehr als die Hälfte oft oder sehr oft. Eher konfliktterfahren sind auch die städtischen Tiefbaubehörden, die mit einer Ausnahme alle schon Konfliktfälle hatten. Die städtischen Hochbaubehörden sind etwas weniger oft in Streitfälle involviert und die kantonalen Baubehörden zu rund der Hälfte. Unter den **Themen** der Konfliktfälle stehen Gebäude mit Publikumsverkehr an der Spitze, gefolgt von Wohngebäuden, Behindertenparkplätzen und Gebäuden mit Arbeitsplätzen.

Die **Lösung der Konflikte** erfolgt am häufigsten informell, insbesondere im Tiefbaubereich. Von Bedeutung sind auch behördliche Verfügungen (in der Regel Baubewilligungsentscheide), denen keine Beschwerde folgt. Das Instrument der **Verbandsbeschwerde** erwähnen die Bauberatungsstellen aber noch häufiger. Dass in Konfliktfällen gar nichts unternommen wird, ist selten. Die Möglichkeit der Verbandsbeschwerde ist nach Erfahrung der Bauberatungsstellen für alle Formen der Konfliktlösung wesentlich, also auch für Verhandlungslösungen und nicht erst dann, wenn es effektiv zu einem Gerichtsfall kommt. Manchmal ist auch eine Behörde die erste Entscheidungsinstanz. Einzelbeschwerden oder -klagen von Betroffenen sind selten.

Für die Vertreter/innen der Baubranche ist eine Schwierigkeit, die auch zu Konflikten führt, dass es **keine etablierte und einheitliche Praxis der Baubewilligungsbehörden** bezüglich der verlangten Ersatzmassnahmen gibt, insbesondere wenn bei Renovationen und Umbauten bestehender Gebäude der verhältnismässige Kostenanteil überschritten wird. Dies wird auch von Bauberatungsstellen bestätigt und teilweise auf fehlende Erfahrung der Bewilligungsbehörden zurückgeführt.

Als konfliktreich erscheinen auch die **Schnittstellen** zwischen IV-finanzierten personenbezogenen baulichen Anpassungen, privaten Immobilienbesitzenden, die gemäss IV-Praxis wertvermehrende Anpassungen finanzieren sollten, und dem Gleichstellungsansatz des BehiG. In den Interviews mit Betroffenen werden Beispiele zu Wohnbauten angeführt, wo schliesslich die Betroffenen selber die Kosten übernahmen. In der inzwischen abgeschriebenen parlamentarischen Initiative Recordon (07.427) aus dem Jahre 2007 ging es um vom Hausbesitzer verweigerte Anpassungen an einem Gebäude mit Arbeitsplätzen.

Wieweit die **Durchsetzung des bestehenden Rechts** insgesamt funktioniert, lässt sich mangels Datengrundlagen nicht abschliessend beurteilen. Die Bauberatungsstellen erklären jedoch, dass das behindertengerechte Bauen nach wie vor keine Selbstverständlichkeit darstellt.

Wirkungen und Wirksamkeit

Das BehiG hatte im Baubereich durchaus eine **sensibilisierende Wirkung**, die von verschiedenen Seiten festgestellt wird. Gemäss der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen ist die Akzeptanz des behindertengerechten Bauens in den letzten zehn Jahren gestiegen. Es werde akzeptiert, dass es diese Vorschriften gibt und sie eingehalten werden müssen. Der Bauverantwortliche einer grossen Immobilien-Managementfirma spricht allerdings vom BehiG im Kontext von Renovationen als einem notwendigen Übel, das zu Massnahmen zwinge, die man freiwillig nicht immer ergreifen würde.

Trotz der nur indirekten Wirkung des BehiG über die kantonalen Baugesetze erklären knapp die Hälfte der kantonalen Behörden und ein deutlich höherer Anteil der Städte, dass es die **Durchsetzung bestehender Mindeststandards erleichtert** habe. Obschon im Hochbau kantonale Vorschriften oft schon vor dem BehiG bestanden, messen die Hochbaubehörden dem BehiG einen grossen **Einfluss auf Veränderungen** bezüglich des Zugangs zu Gebäuden zu, wobei sie diesen bei Wohnbauten als am tiefsten einschätzen. Die Behindertenorganisationen und Fachstellen sind deutlich skeptischer. Sie gehen häufiger nur von einem mittleren Einfluss aus. Unbestritten ist von beiden Seiten der grosse Einfluss des BehiG auf die Verbesserungen bezüglich der Mobilität im öffentlichen Raum.

In ihrer Beurteilung der Resultate nennen in den Expertengesprächen viele den Baubereich als Beispiel, wo das BehiG etwas bewegt habe. Insbesondere im Tiefbau wäre gemäss diesen Einschätzungen die Entwicklung ohne dieses Gesetz weniger positiv verlaufen und die Erarbeitung der VSS-Norm für den öffentlichen Raum unmöglich gewesen. Verbesserungen stellen auch die interviewten Menschen mit Behinderungen fest. Bei den Behörden hat sich gegenüber anfänglichen Befürchtungen vor unendlichen Ansprüchen und hohen Kosten die Erkenntnis durchgesetzt, dass Hindernisfreiheit im öffentlichen Raum wie auch beim Zugang zu Gebäuden nicht nur wenigen Menschen im Rollstuhl zu Gute kommt, sondern sehr vielen Personen, auch solchen, die älter sind oder mit Kinderwagen oder Rollkoffer unterwegs. Dies hat nicht zuletzt auch das Image der Massnahmen verändert.

Die **Realisierung der Gleichstellung** ist in den Augen der meisten beteiligten Fachleute teilweise, aber nicht vollumfänglich realisiert. Im Vergleich zu vor zehn Jahren werden jedoch überwiegend **Verbesserungen** festgestellt, dies insbesondere bezüglich der Mobilität im öffentlichen Raum und bei Gebäuden mit Publikumsverkehr, weniger bei Gebäuden mit Arbeitsplätzen oder Wohnungen. Rund die Hälfte der Befragten geht auch bei letzteren von einer Verbesserung aus, rund ein Drittel bezeichnet die Situation als unverändert.

In den Interviews mit Personen mit Behinderungen wird die eigene, behindertengerechte **Wohnung** stets als Glücksfall beschrieben, und dort, wo Anpassungen nötig waren, von Kämpfen mit der IV und

dem Hausbesitzer und von am Schluss selber bezahlten Rechnungen berichtet. Verschiedene Gesprächspartner/innen erwähnen auch die Einschränkung, dass sie Freunde und Verwandte nicht besuchen können, weil deren Wohnungen nicht zugänglich sind.

Beim **Zugang zu anderen Gebäuden** werden in den Interviews mit Betroffenen klare Verbesserungen festgestellt. Die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen hat sich verbessert. Für den Besuch von Läden und Restaurants klären viele im Voraus über Apps und Internet die Zugänglichkeit ab. Festgestellt wird auch, dass Menschen mit Mobilitätsbehinderungen in der Hotellerie mitunter so willkommen sind, dass Rollstuhlgängigkeit zugesichert wird, auch wo sie de facto nicht besteht. Trotz aller Verbesserungen sind insgesamt doch viele Hindernisse verblieben, was die Betroffenen beispielsweise bei medizinischen Praxen schlecht verstehen. Verschiedentlich wird auch die Vermutung geäussert, in der Planung fehle das Erfahrungswissen, dass ein bisschen angepasst nicht reicht, und vieles käme besser heraus, würden die Betroffenen früh miteinbezogen.

Beim **Unterwegssein im öffentlichen Raum** wird das Dilemma, ob man bei den wenigen Trottoir-Auf- und Abfahrtsmöglichkeiten mit dem Rollstuhl auf der Strasse oder auf dem Trottoir fährt, wiederholt thematisiert. Jeder Weg braucht strategische Planung. Für Menschen mit Sehbehinderungen ist das Vollstellen des öffentlichen Raums eine Schwierigkeit. Auch von fehlenden oder zweckentfremdeten Behindertenparkplätzen ist oft die Rede.

Als **Einflussfaktoren** auf die Umsetzung des BehiG werden in erster Linie die **Personen** bezeichnet, die das Gesetz vollziehen müssen. Mit ihnen entscheide sich, ob das Gesetz im Einzelfall auch angewendet werde und ob gute Lösungen zustande kommen. Als zweiter Punkt wird die **Ausgestaltung des Baubewilligungsverfahrens** genannt, die besser oder schlechter garantiert, dass die Bestimmungen zum hindernisfreien Bauen eingehalten werden. Drittens ist die **Akzeptanz** des BehiG bei den durchführenden Behörden wichtig. Diese erweist sich in der Behördenbefragung bei Kantonen und grossen Städten mit ein paar Einschränkungen als hoch. Das Gesetz wird von fast allen Seiten als wichtiges Arbeitsinstrument und Mittel zur Berücksichtigung der Anliegen von Menschen mit Behinderungen bezeichnet. Die Kostenfolgen erachten jedoch rund die Hälfte der Behörden als zu hoch, und von den Tiefbaubehörden finden knapp 40% auch die Anforderungen des BehiG eher übertrieben. Viertens war der **breite Behinderungsbegriff**, der auch Alterseinschränkungen umfasst, dem Anliegen förderlich, weil sichtbar wurde, dass eine grosse Personenzahl von den Anpassungen profitiert. Fünftens wird angeführt, dass eine **frühe Involvierung** von Bauberatungsstellen und Betroffenenvertretungen **in die Planung** häufig zu besseren Lösungen führt.

Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Handlungsbedarf wird insgesamt von 88% der Bauberatungsstellen, aber nur 25% der Hochbaubehörden und 46% der Tiefbaubehörden festgestellt. Dabei stehen aus Sicht der Bauberatungsstellen, der Behindertenkonferenzen und -organisationen die **Mobilität im öffentlichen Raum sowie Wohnbauten** im Vordergrund. **Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge** werden in den in **Tabelle 2** angeführten Punkten angeführt:

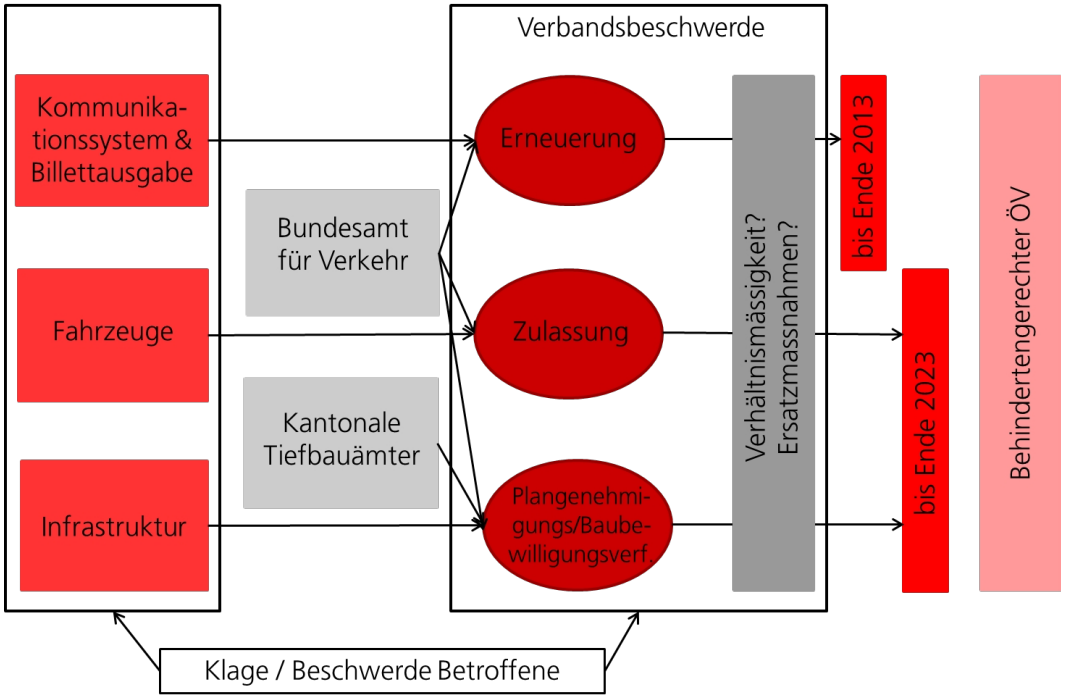
Tabelle 2: Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge im Baubereich aus Sicht der Befragten

	Handlungsbedarf	Verbesserungsvorschläge
Information und Sensibilisierung	**Fehlende Sensibilität und Fachkompetenz**	**Generelle Sensibilisierung**, um die im Baubereich geforderten Massnahmen besser zu verankern. Insbesondere im Tiefbaubereich wird darauf hingewiesen, dass letztlich politische Instanzen über die Projekte entscheiden.
		Kurze, allgemeinverständliche Fachinformationen, um die Verbreitung von bestehenden Lösungsansätzen zu verbessern.
		Gezielte Schulungen der verantwortlichen Schlüsselpersonen, insbesondere auch zur neuen VSS-Norm
		Verbindliche Verankerung in den allgemeinen Fachausbildungen von Planungs- und Baufachleuten.
Strukturelle Verankerung	**Wenig gesicherte Verankerung im Baubewilligungsverfahren**: In vielen Kantonen ist die Verankerung der Expertise zur Umsetzung der Bauvorschriften kaum gesichert. Es fehlt teilweise sogar die Information der Bauberatungsstellen, wenn behindertengleichstellungsrechtlich relevante Bewilligungsverfahren pendent sind.	**Einführung eines Fachberichts zur Überprüfung der Behindertengerechtigkeit**: Es wird vorgeschlagen, damit analog zum Energienachweis die Behindertengerechtigkeit im Bewilligungsverfahren zu belegen. Die Kosten gingen zu Lasten der Bauherrschaft.
	Fehlen von Fachwissen und Personalressourcen bei Baubehörden: Bauberatungsstellen übernehmen teilweise wichtige Aufgaben bei der Sicherstellung des behindertengerechten Bauens, wo im Baubewilligungsprozess auf Behördenseite Mängel bestehen.	**Schaffung von Fachstellen auf Behördenseite** oder aber klare Leistungsaufträge der Kantone an die Bauberatungsstellen mit entsprechender Finanzierung.
Vollzug	**In den Auflageplänen der Bewilligungsverfahren nicht ersichtliche Details:** Sie betreffen häufig für Sinnesbehinderte wichtige Punkte.	**Explizite Selbstverpflichtung der Bauherrschaft im Bewilligungsantrag**, dass sich das Projekt auch in der Detailausführung an die SIA Norm 500 halten wird.
	Fehlende Kontrollen: Ob die im Baubewilligungsverfahren verfügten Massnahmen auch umgesetzt werden, wird nicht systematisch kontrolliert.	**Effektive Schlusskontrolle bei der Bauabnahme** durch die Behörden, da Dritte keinen Zutritt zu den fertiggestellten Gebäuden haben.
	Fehlende Rechtssicherheit durch grosse Unterschiede in der Praxis der Bewilligungsbehörden insbesondere bezüglich der verlangten Ersatzmassnahmen, wenn eine vollständige behindertengerechte Anpassung aus Kostengründen nicht verhältnismässig ist.	**Klärung des Verfahrens**, wie die Bewilligungsbehörden vorgehen sollen, wenn der Anforderungskatalog nicht vollständig erfüllt werden kann aufgrund von unverhältnismässig hohen Kosten oder fehlender technischer Machbarkeit.
	Hindernisse im öffentlichen Raum schränken die Mobilität nach wie vor stark ein.	**Umsetzung der neuen VSS-Norm** zum hindernisfreier Verkehrsraum
Lücken im rechtlichen Schutz	**Wenig griffige Bestimmungen im Wohnungsbau**: Die Untergrenze von über 8 Wohnungen greift in ländlicheren Gebieten kaum und kann durch Arealüberbauungen mit je 8 Wohnungen pro Eingang umgangen werden.	**Zielvorgabe im Wohnungsbau**: Die Untergrenze soll auf die regionale Bebauungsstruktur abgestimmt sein. Im BehiG wäre dazu eine Zielformulierung sinnvoll, welche die Kantone verpflichtet, in ihren Gesetzen Regelungen vorzusehen, welche bei Neu- und Umbauten zu einem deutlich grösseren und preislich vielfältigeren Angebot von zugänglichen und anpassbaren Wohnungen gemäss SIA 500 führen.
	Nicht angepasste bestehende Bauten: Anpassungen werden erst zum Thema, wenn eine bewilligungspflichtige Veränderung erfolgt, und sind dann auf 20% der Umbaukosten limitiert. Dennoch sind die Kosten viel spürbarer sind als bei Neubauten und können mit zu höheren Mietpreisen führen.	Es werden keine neuen Massnahmen vorgeschlagen. Für öffentliche Gebäude hat die 5-Jahres-Bilanzdes EDI zum BehiG bereits vorgezogene Anpassungen vorgeschlagen. Für den privaten Wohnungsbau wird eine laufende Pro Infirmis-Studie wohl neue Erkenntnisse generieren.
	Fehlende Bestimmung zur Anpassbarkeit von Wohnungen: Das BehiG verlangt die Zugänglichkeit von Wohnung explizit, aber nicht deren Anpassbarkeit, wie sie in der Norm SIA 500 verankert ist: Als anpassbar gelten Bauten, wenn sie nachträglich mit geringem Aufwand an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung angepasst werden können.	**Übernahme des Prinzips des anpassbaren Wohnungsbaus** wie es in der Norm SIA 500 festgehalten ist, ins BehiG.

5 Öffentlicher Verkehr

Der Zugang zum öffentlichen Verkehr ist im BehiG und seinen Verordnungen so konkret und verbindlich geregelt wie kein anderer Bereich. Seine Wirkungsweise ist in **Abbildung 3** dargestellt. Kein anderer Bereich im BehiG ist ähnlich konkret und verbindlich geregelt: So bestehen nicht nur zwei detaillierte Ausführungsverordnungen, sondern auch Umsetzungsfristen. Möglich ist dies, weil viele Kompetenzen beim Bund liegen. Für die Anpassungen der Kommunikationssysteme und der Billettausgaben ist die Frist von 10 Jahren (Ende 2013) bereits abgelaufen. Für die behindertengerechte Anpassung von Bauten und Anlagen sowie Fahrzeugen räumt das BehiG eine Frist von 20 Jahren (bis Ende 2023) ein. Fahrzeuge werden im Rahmen des Zulassungsverfahrens vom Bundesamt für Verkehr (BAV) auf Behindertengerechtigkeit geprüft. Für Bauten und Anlagen im Bahnverkehr erfolgen die Anpassungen im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren des BAV, für Bus- und Tramhaltestellen überwiegend im Rahmen von kantonalen Baubewilligungsverfahren.[2]

Abbildung 3: Wirkungszusammenhänge des BehiG im Bereich öffentlicher Verkehr



Darstellung BASS

Direktbetroffene haben das Recht, bei der zuständigen Verwaltungsbehörde oder einem Zivilgericht die Beseitigung oder Unterlassung einer Benachteiligung und die erforderlichen Anpassungen zu verlangen, und dies im Rahmen der Verhältnismässigkeit bereits vor Ablauf der Übergangsfristen. Zudem besteht ein Verbandsbeschwerderecht. Sind Anpassungen nicht verhältnismässig, muss eine angemessene Ersatzlösung für Menschen mit Behinderungen angeboten werden. Die Kosten für vorzeitige Anpassungen wurden bei Inkraftsetzung des BehiG auf 600 Mio. CHF geschätzt, die zu gleichen Teilen von Bund und Kantonen getragen werden sollten. Der Bund hat deshalb einen Finanzrahmen von 300 Mio. CHF oder 15 Mio. CHF jährlich für diese Anpassungen zur Verfügung gestellt. Die Bahnunternehmen können in diesem Rahmen Unterstützungsgelder für behindertengerechte Anpassungen beantragen.

[2] Im Luftfahrtbereich ist in gewissen Bereichen (wie Flugfeld) das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zuständig.

Rechtliche Verankerung und Rechtsentwicklung

Das BehiG findet im öffentlichen Verkehr Anwendung auf **Kommunikationssysteme und Billettausgabe**. Deren behindertengerechte Anpassung musste bis **Ende 2013** im Rahmen der Verhältnismässigkeit umgesetzt sein. Ausserdem verlangt das BehiG die Anpassung von **Fahrzeugen** und **baulichen Infrastrukturen** des öffentlichen Verkehrs bis **Ende 2023**. Zentral sind bei der Umsetzung die Detailregelungen in den Ausführungsbestimmungen: der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV) sowie in der Verordnung über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV). Die Dienstleistungen von Unternehmen des öffentlichen Verkehrs sind in einer Weise zu erbringen, dass diese von Menschen mit Behinderungen ohne Benachteiligung beansprucht werden können. Neben den individuellen Beschwerde- bzw. Klagerechten werden die Pflichten zur Anpassung der Einrichtungen, Fahrzeuge und Dienstleistungen im Rahmen von aufsichtsrechtlichen Bewilligungsverfahren von Amtes wegen durchgesetzt. Zusätzlich besteht im Rahmen einzelner Aufsichtsverfahren ein Verbandsbeschwerderecht. Neben dem BehiG und den Ausführungsbestimmungen des Bundesrechts gelangt teilweise auch kantonales Recht zur Anwendung und auch das EU-Recht spielt eine Rolle.

Es kam zu einzelnen **gesetzgeberischen Anpassungen**, die zu grossen Teilen unmittelbar auf das BehiG zurückgeführt werden können. Sie betreffen auf Bundesebene das Strassenverkehrs- und das Seilbahngesetz, das Luftfahrt- und das Eisenbahnrecht. Auf kantonaler Ebene wurde keine umfassende Erhebung vorgenommen.

Vollzug

Die Zuständigkeiten sind grundsätzlich klar geregelt und das relevante Fachwissen vorhanden. Auch das Anliegen der behindertengerechten Anpassung des öffentlichen Verkehrs wird in der Behördenbefragung als breit verankert bezeichnet. Als grösste Schwierigkeit werden die finanziellen Ressourcen angegeben, und zudem, dass auf Kantonsebene nicht überall eine klare Gleichstellungsstrategie vorhanden sei. Unter den Informationskanälen spielen die spezialisierten Fachpersonen und Fachstellen den wichtigsten Part.

Eine zentrale Rolle kommt dem **Bundesamt für Verkehr (BAV)** und seiner Fachstelle Mobilität zu. Das BAV ist die Bewilligungsbehörde bei Fahrzeugzulassungen und Plangenehmigungsverfahren und unterstützt die Umsetzung von Minimalstandards bei baulichen Anpassungen mit Finanzhilfen. Es wird ihm weit überwiegend von allen Seiten hohe Fachkompetenz attestiert, aber eher reaktives denn proaktives Handeln. Die Zusammenarbeit mit dem BAV läuft für die kantonalen Behörden und die Fachstellen auf Behindertenseite gut bis sehr gut, wobei hier insbesondere die Fachstelle Mobilität Lob erhält.

Im Luftverkehr ist in gewissen Bereichen das **Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)** zuständig, das sich in der konkreten Umsetzung des BehiG auf eine detaillierte EU-Verordnung (Verordnung EG Nr. 1107/2006) stützt.

Die wichtigsten Umsetzenden jedoch sind die **Verkehrsunternehmen**, allen voran die SBB. Auch die städtischen und regionalen Verkehrsbetriebe und -verbünde spielen eine zentrale Rolle. Desgleichen ist nun der Verband öffentlicher Verkehr VÖV aktiv geworden. Den SBB wird attestiert, sie seien früh offen gewesen für das Thema und dadurch zeitweilig ein wichtiger Vorreiter. In jüngster Zeit werden proaktive Versuche ausgemacht, zusammen mit den Behindertenorganisationen Lösungen für die schwierigen noch anstehenden baulichen Anpassungen zu finden.

Das wichtigste beratende Gremium für die Fortentwicklung der technischen Lösungen war bislang die von den Behindertenorganisationen getragene **Schweizerische Fachstelle Barrierefreier öffentlicher Verkehr BöV**, die anfangs 2015 in die **Abteilung Gleichstellung von Integration Handicap** eingegliedert wurde. Diese Fachstelle und die mit ihr kooperierenden Fachkommissionen der Behindertenverbände werden von BAV, SBB und anderen Verkehrsunternehmen als zentraler fachkompetenter Gesprächspartner für die Erarbeitung kooperativer Lösungen bezeichnet. Daneben sind auch die **Fach- und Beratungsstellen für behindertengerechtes Bauen** involviert.

Als **Best Practice-Beispiele** werden der Zürcher Verkehrsverbund ZVV und der Kanton Zug genannt sowie Baselland bezüglich der Bushaltestellen. Bei den Städten sind es Genf, Lausanne, Bern und Zürich.

In sehr unterschiedlichem Mass sind bislang die kantonalen und kommunalen **Tiefbaubehörden** ins Thema involviert. Hier scheinen insbesondere mittlere und kleinere Gemeinden ihre Verantwortung für die fristgerechte hindernisfreie Anpassung insbesondere der Bushaltestellen noch nicht wirklich realisiert zu haben.

Verschiedene Verkehrsunternehmen und Städte haben **permanente Austauschgremien** eingerichtet, in denen sie Umsetzungsfragen mit Fachstellen und Behindertenkonferenzen und -organisationen diskutieren, teilweise auch mit dem Ziel, kooperativ Lösungen zu erarbeiten und Verbandsbeschwerden zu verhindern.

Aktivitäten und Output

Frühe **Grundlagen** wurden vom Zürcher Verkehrsverbund ZVV erarbeitet. Ihre Geschichte geht bis vor das Inkrafttreten des BehiG zurück, aber dieses half, dass 2007 ein Rahmenkredit für den Umbau der wichtigsten Haltestellen vom Kantonsrat oppositionslos genehmigt wurde. Die bis 2014 vorgesehene Umsetzung ist noch nicht ganz abgeschlossen. Für die zweite Hälfte der BehiG-Umsetzung, die Ende 2023 abläuft, hat der ZVV ein Positionspapier vorgelegt, das konkret festhält, was umgesetzt werden soll. Zusammen mit dem Zürcher Amt für Verkehr wurde zudem ein Grundlagenpapier zu hindernisfreien Bushaltestellen mit Empfehlungen zuhanden der Gemeinden vorgelegt. Kein anderer Kanton hat ähnlich frühe und umfassende Grundlagen. Es liegen jedoch auch anderswo diverse Grundlagenarbeiten zu Bus- und Tramhaltestellen vor (AG, SG, BS, BL, FR).

In Sachen **Information und Sensibilisierung** haben sich Kurse von Procap fürs Fahrpersonal etabliert, in denen 2012 bis 2014 460 Fahrer/innen aus der Romandie und 390 aus der Deutschschweiz im Umgang mit Menschen mit Behinderungen geschult wurden.

Bezüglich der direkten Umsetzung von Massnahmen für einen hindernisfreien ÖV ist die **erste Frist** Ende 2013 abgelaufen, innert der **Kommunikationssysteme und Billettausgabe** angepasst sein mussten. Die Frist wurde nicht überall eingehalten. Gemäss der Fachstelle Mobilität des BAV waren die Kommunikationssysteme und Billettausgaben Ende 2014 aber zu 80% bis 90% BehiG-konform. Die Differenz zu 100% erkläre sich nunmehr mit Fällen, in denen eine fristgerechte Anpassung als nicht verhältnismässig erachtet wurde wie zum Beispiel bei fehlenden Matrixdurchsagen (optisch und akustisch) in älteren Bahnwagen, die demnächst ersetzt werden.

Betreffend **Anpassungen an den Fahrzeugen** waren Ende 2014 gemäss BAV 70% der Züge BehiG-konform. Die SBB präzisieren, sie seien im Regionalverkehr bereits im grünen Bereich, nicht aber beim Fernverkehr. Bis zum Ablauf der Frist Ende 2023 sollten aber auch hier Züge mit mindestens einem niederflurigen Wagen im Einsatz sein. Die übrigen Bahnen sind sehr unterschiedlich weit, generell ist die Umsetzung beim Regionalverkehr in Ballungsgebieten weiter fortgeschritten als in Rand-

gebieten. Bei den Bussen sind die meisten Fahrzeuge inzwischen angepasst. Die weiterhin im Verkehr stehenden Hochflur-Busse müssen mit einem Rollstuhllift ausgestattet sein. Von den Trams sind in Genf und Bern alle Züge angepasst. Ab 2016 sollte dies auch in Zürich der Fall sein. Oft sind jedoch noch sogenannte Sänftentrams im Einsatz, bei denen ein niederfluriger Zwischenwagen eingefügt wird. Der Vertreter der ehemaligen BöV schätzt, dass Ende 2014 schweizweit 70% aller Trams hindernisfrei zugänglich waren. Alle Seiten gehen davon aus, dass fahrzeugseitig die Umsetzungsfrist des BehiG einigermassen eingehalten werden kann.

Bei den **Anpassungen an der baulichen Infrastruktur** ist die Umsetzung des BehiG weniger weit. Ende 2014 waren etwa 50% der **Bahnhöfe** mit 70% des Kundenvolumens angepasst. Bei den zehn grössten Stationen ausser Bern ist die Infrastruktur hindernisfrei. Die Umsetzung erfolgte bislang im Rahmen des regulären Substanzerhalts, was deutlich kostengünstiger ist als separate Bauprojekte. Wie das BAV klarstellt, sind die einfacheren Bahnhöfe, wo ohnehin Anpassungen nötig waren, erledigt. Die technisch schwierigeren und teuren Anpassungen stehen noch an. Von den **Tramhaltestellen** waren Ende 2014 erst in Genf deutlich mehr als die Hälfte angepasst. Am wenigsten weit ist die BehiG-Umsetzung bei den schätzungsweise 25‘000 **Bushaltestellen**, insbesondere wenn sie nicht in Städten liegen.

Wo der ÖV für Menschen mit Behinderungen nicht autonom nutzbar ist, wurden teilweise **Ersatzmassnahmen** getroffen. Dazu gehören das **Call Center Handicap der SBB** sowie ihre **Mobilitätshelfer** an 168 Stützbahnhöfen, die 2014 durchschnittlich 350 Hilfestellungen pro Tag erbrachten. Call Centers bestehen auch bei anderen Verkehrsunternehmen. Weiter gibt es vielerorts **spezielle Fahrdienste** für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, die oft von Behindertenorganisationen organisiert werden. Ihre Dienstleistungen sind mitunter beschränkt und erfolgen nicht wirklich zum ÖV-Tarif. Sich dagegen zu wehren, ist für die Betroffenen schwierig, weil sie gegen ihre eigenen Verbände vorgehen müssten.

Ein umfassendes **Controlling** der noch ausstehenden Anpassungen mit einer darauf basierenden Massnahmenplanung besteht beim BAV nicht. Es fordert es nun jedoch Umsetzungskonzepte der Verkehrsbetriebe an, die einen Gesamtüberblick bei allen Bahnen erlauben werden. Ein eigenes Controlling zu den noch ausstehenden Massnahmen hat die Abteilung SBB Infrastruktur aufgebaut, die 2013 den noch anstehenden Bedarf detailliert erhob und darauf basierend Massnahmen plante. Gleiches gilt für den Zürcher Verkehrsverbund ZVV. Von den Städten geben Basel und Zürich an, über ähnliche Angaben zu verfügen.

Befolgung und Durchsetzung des Rechts

Bezüglich der **Erfüllung der BehiG-Vorschriften** ist festzustellen, dass die Umsetzung in Verzug ist bei der Bahninfrastruktur und den Bushaltestellen.

Reklamationen und **Konfliktfälle** gab es auch im ÖV, aber es sind weniger die Behörden, die darin involviert sind, als die Fachstellen auf Behindertenseite und die Verkehrsunternehmen. In Einzelfällen finde man in der Regel eine Lösung, erklärt der Vertreter der ehemaligen BöV, bei der solche Fälle häufig landeten. Es kam im ÖV nur zu drei gerichtlich beurteilten Konflikten, was auch dadurch erklärbar ist, dass die mit solchen Verfahren verbundenen Zeitverzögerungen von keiner Seite erwünscht sind. Die SBB spricht denn auch nicht davon, es habe kaum Konflikte gegeben, sondern es seien in vielen Konflikten gütliche Lösungen gefunden worden. Es sei sehr wichtig, bei beschwerderelevanten Themen ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln und Konflikte rasch zu deeskalieren.

Das **Benachteiligungsverbot** des BehiG im öffentlichen Verkehr wird von allen Seiten weit überwiegend als genügender Schutz erachtet.

Wirkungen und Wirksamkeit

Die **Akzeptanz** des BehiG bei den Verkehrsunternehmen wird nach teilweisem Desinteresse am Anfang heute als gross erachtet. Wie ihr Verband VÖV erklärt, hat das Gesetz eine Modernisierung des ÖV an die heutigen Bedürfnisse ermöglicht und über die Rollstuhlfahrenden und Menschen mit Sinnesbehinderungen hinaus für viele Gruppen grosse Fortschritte gebracht, von Personen mit Gepäck oder Kinderwagen bis zu gehunsicheren älteren Menschen. Auch die Verkehrsunternehmen selber profitierten von den bei Niederflurfahrzeugen tieferen Passagierumschlagszeiten. Nach wie vor gibt es in Ämtern und Verkehrsbetrieben aber auch Einzelstimmen, welche die Anpassungen für übertrieben halten.

Bei der verbesserten Benutzbarkeit des Bahn- und Busverkehrs wird von allen Seiten weit überwiegend ein grosser **Einfluss des BehiG** eingeräumt. Etwas weniger ausgeprägt ist dies auch beim Tramverkehr der Fall. Bei Seilbahnen und Schiffen sind die Einschätzungen zurückhaltender. In ihrer **Beurteilung der Resultate** im öffentlichen Verkehr bezeichnen die Expert/innen die Entwicklung bereits als Quantensprung, obwohl man noch auf dem Weg sei. Die zweite Umsetzungsfrist zur Anpassung der Fahrzeuge und baulichen Infrastrukturen läuft ja erst Ende 2023 ab. Die Realisierung der Gleichstellung im ÖV ist teilweise erfolgt. In den Expertengesprächen wird der Stand als erfreulich bezeichnet, trotz noch bestehendem Nachholbedarf, auch als Punkt auf dem Weg in der Mitte der Umsetzungsfrist. Im Vergleich zu vor zehn Jahren hat sich die Benutzbarkeit aller Verkehrsmittel klar verbessert.

In den Interviews mit Menschen mit Behinderungen wird deutlich, dass die **Wahl der Verkehrsmittel** nicht für alle besteht. Die einen können aufgrund ihrer Behinderung nicht Auto fahren, andere nehmen wegen ihrer Behinderung das Auto. Wer sich einmal auf das Auto eingestellt hat, konstatiert zwar teils über Bekannte, dass es auch mit dem ÖV ginge. Dass man vorbestellen muss und nach 22 Uhr keine Mobilitätshelfer mehr verfügbar sind, dass man nicht an allen Haltestellen ein- und aussteigen kann und nicht bei jedem Bus oder Tram hineinkommt, sind alles Argumente, vorerst beim Auto zu bleiben. Insbesondere unter den Menschen mit Seh- und Hörbehinderungen, aber auch allgemein sind **Smartphones und Apps** für die jüngere Generation eine entscheidende Hilfe bei der Nutzung des ÖVs. Man kann das Billett einfach lösen und hat allzeit und überall die nötigen Informationen verfügbar. Man weiss, welche Kurse hindernisfrei sind und wo man nicht aussteigen kann. Die **Hilfe** von anderen Passagieren ist für viele notwendig geblieben, insbesondere wenn einmal nicht alles so läuft wie geplant. Für Sehbehinderte sind die eingeschränkten Präsenzzeiten der Bahnhofhilfe insbesondere an Wochenenden ein ungelöstes Problem. Überwiegend gute Noten bekommen **Reisen mit Schiff und Flugzeug**. Der Service für Menschen mit Behinderungen am Flughafen sei gut. Eine Einschränkung der Autonomie bleibt je nach Behinderung die im Einzelfall zu prüfende Bedingung, dass aus Sicherheitsgründen eine Begleitperson mitgebracht werden muss. Gemäss Erfahrungen eines Rollstuhlpaars wird dies von Schweizer Fluggesellschaften restriktiver gehandhabt als von anderen. Zudem ist das Flugticket der Begleitperson nicht gratis. Die Kostenfrage ist in der entsprechenden EU-Verordnung nicht geregelt.

Unter den **Einflussfaktoren** auf die Umsetzung des BehiG wird die **Akzeptanz** des Gesetzes heute als gegeben erachtet. Aber die **Kosten** sind im öffentlichen Verkehr ein Problem. Fast drei Viertel der kantonalen ÖV-Behörden erachten diese zumindest tendenziell als zu hoch. Die Kosten hängen ihrerseits damit zusammen, was alles als verhältnismässige Anpassung eingestuft wird, und es ist nicht

unwesentlich, wie schnelle Anpassungen verlangt werden, ob sie also weiterhin im Rahmen des regulären Substanzerhalts erfolgen können oder über ein Spezialprogramm vorgezogen werden. Klar ist, dass für ein solches Spezialprogramm heute die Finanzierung nicht ausreicht. Als Hemmnis für die Umsetzung erweist sich zudem das **ungelöste technische Problem** der Perronanpassung in Bahnhöfen in einer Kurve, weil die Züge in der Kurve schräg stehen. Die SBB allein haben 150 solche Bahnhöfe. Inzwischen ist auch die Logistik zum unüberwindlichen Hindernis für eine vollständige Anpassung der Infrastruktur innerhalb der BehiG-Frist geworden. SBB und BAV erklären übereinstimmend, dass es nicht möglich ist, bei laufendem Verkehr in so kurzer Zeit so viele Bahnhöfe umzubauen.

Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Im ÖV sind die Dinge sind an sich gut aufgegleist. Es sind Umsetzungslücken und Umsetzungsprobleme, die jetzt anstehen. Die einzelnen Punkte sind in **Tabelle 3** im Überblick aufgeführt.

Tabelle 3: Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge im ÖV aus Sicht der Befragten

	Handlungsbedarf	Verbesserungsvorschläge
Information und Sensibilisierung	**Hoher Argumentationsbedarf angesichts hoher Kosten**	**Verstärkte Kommunikation des Allgemeinnutzens** eines hindernisfreien ÖV
	Fehlende Sensibilisierung der Kantone und Gemeinden bezüglich ihrer Anpassungspflicht bei Bushaltestellen	**Information der Gemeinden zur Umsetzungsfrist** durch den Bund
		Sensibilisierung und Beratung der Gemeinden durch die kantonalen Tiefbaubehörden
Strukturelle Verankerung	**Fehlende Gesamtsteuerung des Umsetzungsprozesses**: Bis heute ist es den Verkehrsunternehmen überlassen, was sie tun. Es gibt nur für einzelne Verkehrsunternehmen und Städte ein umfassendes Monitoring der noch nötigen Anpassungen. Es gibt keine Gesamtplanung für die fristgerechte Anpassung der Bahninfrastruktur und der Tram- und Bushaltestellen. Und es sind derzeit nicht genügend Mittel für ihre Realisierung bereitgestellt.	**Aktives Controlling durch das BAV**: Beim Bahnverkehr übernimmt das BAV nun eine aktivere Rolle bezüglich Monitoring und Einforderung von Umsetzungsprogrammen der Verkehrsunternehmen.
		Koordination bei kantonaler oder kommunaler Zuständigkeit: Insbesondere für die Bushaltestellen wird eine aktivere Rolle der kantonalen Tiefbaubehörden gefordert. Für Aufgaben wie Monitoring oder Fachaustausch wird eine stärkere Involvierung der interkantonalen Konferenzen (insb. BPUK) gefordert. Auch Städte- und Gemeindeverband könnten hier aktiv werden. Dies würde auch das Manko der fehlenden Vernetzung unter Kantonen und Städten lösen.
	Übernahme des EU-Rechts: Sie wird als Herausforderung betrachtet, weil die TSI-PRM-Bestimmungen der EU in wichtigen Punkten hinter den BehiG-Standards zurückbleiben	**Zwei nationale Ausnahmen**: Die einzelnen Länder können Ausnahmen anmelden. Der Bundesrat wird dies tun beim Grundsatz des autonomen Zugangs (ohne Hilfestellung) und bei der Vorgabe, dass alle und nicht nur bestimmte Haltestellen des ÖV hindernisfrei ausgestaltet sein müssen - unter alleinigem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit.
Vollzug	**Verzögerungen bei der Anpassung der Bahninfrastruktur**	**Keine Fristverlängerung**: Eine Verlängerung wird von allen Seiten als kontraproduktiv erachtet, explizit auch von den Verkehrsunternehmen. Ihr Verband VÖV und alle interviewten Vertreter bekräftigen, sie wollten vorwärtsmachen, Finanzierung vorausgesetzt.
	Drohende Nichteinhaltung der Frist bei der Anpassung der Bushaltestellen	**Beschleunigung der Anpassung von Bushaltestellen**: Es wird von den Kantonen und interkantonalen Konferenzen ein aktiveres Vorgehen gefordert.
		Schnelle Überarbeitung VSS-Norm zu Bushaltestellen wird angemahnt. Die hindernisfreie Gestaltung ist darin bislang noch nicht aufgenommen.
	Diskussionen um die Definition der Verhältnismässigkeit	**Kooperative Erarbeitung einer Richtschnur zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit**: Die Verkehrsunternehmen wünschen für eine zügige BehiG-Umsetzung die rasche Entwicklung einer Richtschnur, die Planungssicherheit schafft. Sie versuchen die beschwerdeberechtigten Organisationen für eine kooperative Lösungsstrategie zu gewinnen. Gerichtsverfahren brächten weitere Zeitverzögerungen mit sich.
	Ungelöste Finanzierungsprobleme für die baulichen Anpassungen an der ÖV-Infrastruktur. Ab 2016 fallen gemäss FABI die Kantonsbeiträge an die Umsetzung des BehiG bei der Bahninfrastruktur weg. Und das BAV hat den Zuwachs der Mittel auf 1.5% begrenzt, was Verkehrsunternehmen trifft, die Nachholbedarf bei der BehiG-Umsetzung hätten.	**Kompensation der durch FABI wegfallenden Kantonsbeiträge an die BehiG-Umsetzung**.
		Nichtanwendung der 1.5%-Grenze für den Mittelzuwachs der einzelnen Verkehrsunternehmen bei BehiG-Anpassungen
		Zusatzfinanzierung
Lücken im rechtlichen Schutz	**Nicht in Plangenehmigungsverfahren geregelte Punkte**: Punkte wie Billettautomaten unterliegen nicht dem Plangenehmigungsverfahren. Dadurch sind die Beschwerdemöglichkeiten der Verbände eingeschränkt.	Bei diesem Punkt werden die juristischen Fachkreise gebeten, Lösungen vorzuschlagen.
	Fahrdienste als unvollständige Ersatzmassnahme: Angebot und Preise sind oft nicht äquivalent mit dem nicht zugänglichen ÖV-Angebot.	**Klare und dem ÖV gleichwertige Regelung** für Ersatzmassnahmen über Fahrdienste.
	Mobilität von Personen, die ÖV-Haltestellen nicht erreichen: Bei zunehmender Hindernisfreiheit des ÖV und einem entsprechenden Abbau der ersatzweisen Fahrdienste fragt sich, wer künftig für diese Personen zuständig ist. Ihre Rechte sind im BehiG nicht explizit geregelt.	**Aufnahme der Mobilitätsrechte dieser Gruppe ins BehiG** und Klärung, wer Angebote für sie sicherstellt und finanziert.

6 Nachobligatorische Ausbildungen auf Sekundarstufe II

Der Zugang zu Aus- und Weiterbildung wird vom Behindertengleichstellungsgesetz explizit als wesentlicher Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen hervorgehoben. Menschen mit Behinderungen sollen auch nach der Grundschule Aus- und Weiterbildungen absolvieren können, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Was dies im nachobligatorischen Bereich bedeutet, dazu äussert sich das Gesetz nicht. Bei den staatlich reglementierten Bildungsangeboten auf Sekundarstufe II hat das BehiG jedoch potenziell ein relativ breites Wirkungsfeld: Direkt ist es nur anwendbar auf Angebote in der Zuständigkeit des Bundes (insbesondere Berufsbildung), jedoch sind alle staatlichen Bildungsinstitutionen über das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot verpflichtet, ihre Leistungen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anzupassen. Indem das BehiG das Benachteiligungsverbot verankert, bildet es auch für die Bildungsangebote in kantonaler Hoheit eine Referenz. Entsprechende Massnahmen sind heute unter dem Begriff «Nachteilsausgleich» bekannt. Dieser kann insbesondere die Dauer und Art des Unterrichts sowie die Prüfungsmodalitäten betreffen. Weitergehende Bestimmungen ermöglichen die subsidiäre Finanzierung von Massnahmen zur Ausbildung von Menschen mit Sprach-, Hör- und Sehbehinderungen sowie die Finanzhilfen zur Integrationsförderung im Bildungsbereich.

Rechtliche Verankerung und Rechtsentwicklung

Über die direkte Anwendbarkeit des BehiG im Zuständigkeitsbereich des Bundes (insb. Berufsbildung) und den entsprechenden Verfassungsartikel sind staatliche Bildungsinstitutionen und -behörden verpflichtet, eine Benachteiligung bei Aus- und Weiterbildung zu verhindern. Die Verwendung behindertenspezifischer Hilfsmittel oder der Beizug notwendiger persönlicher Assistenz darf nicht erschwert werden. Dauer und Ausgestaltung des Bildungsangebotes sowie Prüfungen sind den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen anzupassen. Sodann sehen weitere Bundesgesetze besondere Bestimmungen zum Abbau von Benachteiligungen vor, insbesondere das Berufsbildungsgesetz. Bei Bildungsangeboten Privater dagegen gilt lediglich das BehiG-Diskriminierungsverbot. Die Durchsetzung der Vorgaben geschieht bei staatlichen Dienstleistungen über die aufsichtsrechtliche Kontrolle sowie das Verwaltungsverfahren. Demgegenüber muss, wer von einem privaten Bildungsanbieter diskriminiert wird, vor einem Zivilgericht klagen und hat nur Anspruch auf eine Entschädigung von maximal 5'000 CHF. Zudem besteht ein Verbandsklagerecht (Feststellungsklage). Das BehiG räumt dem Bund die Möglichkeit ein, Programme durchzuführen oder Projekte zu fördern, die der besseren Integration und mehr Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen auf Sekundarstufe II dienen.

Neben dem BehiG und Bildungsrecht des Bundes gelangt das **kantonale Bildungsrecht zur Anwendung**, insbesondere im Mittelschulbereich.

Seit Erlass des BehiG kam es zu verschiedenen **gesetzgeberischen Anpassungen**, die vom BehiG angestossen wurden. Auf Bundesebene ist neben dem Berufsbildungs- das Weiterbildungsgesetz zu nennen, das voraussichtlich 2016 in Kraft treten wird. Auf kantonaler Ebene kam es zu verschiedenen Ergänzungen im Bildungsrecht, welche die Vorgaben konkretisieren.

Vollzug

Die **Berufsbildung** ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, während für die **Mittelschulbildung** die Kantone allein zuständig sind. Beim Bund ist das **Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI)** für die Oberaufsicht der Berufsbildung und die Eidgenössische Matur verantwortlich. Es hat ein Merkblatt zum Nachteilsausgleich in der höheren Berufsbildung erlas-

sen und leistet Finanzhilfen an innovative Projekte zur Förderung von Menschen mit Behinderungen in der Berufsbildung. Das SBFI erhält in der Befragung von den kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden mehrheitlich gute Noten, was Fachkompetenz, Aktivität und Zusammenarbeit und im Bereich der Behindertengleichstellung betrifft. Involviert in die Umsetzung des BehiG ist auch die **Invalidenversicherung (IV)**, welche eine eigene Berufsberatung führt und die behinderungsbedingten Mehrkosten in der beruflichen Erstausbildung übernimmt. Restriktiver ist die Praxis der IV in den letzten Jahren bezüglich der IV-Anlehren und praktischen INSOS-Ausbildungen in Eingliederungsstätten geworden. Diese werden jeweils nur noch für ein Jahr zugesprochen. Ein zweites Ausbildungsjahr wird nur dann übernommen, wenn zu erwarten ist, dass nach Abschluss gute Aussichten für eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt bestehen. Die IV geht davon aus, dass nicht arbeitsmarktrelevante Ausbildungen von den Kantonen zu finanzieren seien. Über die direkte Ausbildungsfinanzierung hinaus leistet die IV Beiträge an die **Behindertenorganisationen** für Beratungs- und Informationsleistungen, die auch die Ausbildungsmöglichkeiten betreffen können.

Die Aufsicht und Koordination im Bereich der beruflichen Grundbildung und der Mittelschulbildung ist Aufgabe der **Kantone**. Sie sind auch für die wichtigen Übergänge von der (integrativen) obligatorischen Schule in eine weiterführende Ausbildung auf sowie für die Sonderpädagogik auf der Sekundarstufe II zuständig. Diese Aufgaben nehmen sie mit Blick auf eine gleichstellungsförderliche Politik sehr unterschiedlich wahr. In vielen Kantonen ist die Behindertengleichstellung auf der Sekundarstufe II **institutionell schwach bzw. gar nicht verankert.** In 8 Kantonen gibt es nach Auskunft der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden spezifische Strukturen (wie verwaltungsinterne Ansprechpersonen, Arbeitsgruppen, Kommissionen) im Zusammenhang mit dem BehiG.

Laut der Hälfte der Behörden ist das Anliegen der Behindertengleichstellung breit verankert, eine **klare Gleichstellungsstrategie** in der nachobligatorischen Bildung ist jedoch nur in zwei Westschweizer Kantonen vorhanden. Das Problem sind weniger fehlende **personelle und finanzielle Ressourcen** als Unklarheiten bezüglich der **Zuständigkeiten und Kompetenzen**. Dies gilt für die Mittelschulen und insbesondere die Berufsbildung, wo aufgrund der verschiedenen Lernorte (Berufsschule, Lehrbetrieb, überbetriebliche Kurse) der Klärungsbedarf noch höher ist. Unabhängig davon funktioniert die interne und externe **Zusammenarbeit und Koordination** in Sachen Behindertengleichstellung laut den Bildungsbehörden grundsätzlich gut. Laut der Mehrheit fehlt es aber noch am relevanten **Fachwissen**. Die interviewten Expert/innen verweisen auch auf Unsicherheiten, wie im Einzelfall adäquat auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zu reagieren ist.

Nur wenige Kantone haben sich nach der gleichzeitigen Inkraftsetzung des BehiG und des neuen Berufsbildungsgesetzes frühzeitig daran gemacht, Abläufe und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit den Massnahmen zum Nachteilsausgleich klar zu regeln. Dieser Klärungsprozess ist erst jetzt richtig in Gang gekommen durch Berichte sowie Empfehlungen **interkantonaler Konferenzen**. Von den relevanten Fach- und Koordinationskonferenzen im Bereich der nachobligatorischen Bildung hat sich vor allem die Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) aktiv mit der Umsetzung des BehiG befasst sowie das von der Erziehungsdirektorenkonferenz betriebene Dienstleistungszentrum Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB).

Zwischen den **kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden** und den **Behindertenkonferenzen und -organisationen** besteht keine sehr enge Zusammenarbeit. Wenn überhaupt ein Kontakt besteht, dann am häufigsten mit dem Blinden- und Sehbehindertenverband sowie mit der ehemaligen Fachstelle Egalité Handicap, mit Pro Infirmis und insieme. Wenn sich die Behörden über die Fachkompetenz, Aktivität und Zusammenarbeit dieser Organisationen äussern, dann überwiegend positiv.

Einiges kritischer ist umgekehrt die Sicht der Behindertenkonferenzen und -organisationen auf die Fachkompetenz und Aktivität der Bildungsbehörden.

Wichtige Akteure sind schliesslich die **Mittelschulen und Berufsfachschulen** selbst und deren **Schulleitungen**. Ob und wie Behindertengleichstellung dort umgesetzt wird, ist aufgrund vielerorts fehlender kantonaler oder schulinterner Vorgaben stark personenabhängig. In Einzelfällen gibt es eine engere und gute Zusammenarbeit der Schulen mit **Institutionen und Organisationen im Behindertenbereich**, in der Regel bestehen jedoch keine direkten Kooperationsbeziehungen. Die Mittel- und Berufsfachschulen werden von den Behindertenkonferenzen und -organisationen kritischer beurteilt als von den Bildungsbehörden, aber beide attestieren den Schulen selten eine hohe Fachkompetenz. Beide haben auch den Eindruck, dass die Bildungsinstitutionen höchstens reaktiv oder gar nicht handeln.

Aktivitäten und Output

Mit dem durch das SBFI mitfinanzierten **Projekt und Handbuch zum Nachteilsausgleich in der Berufsbildung** (2013) und der **Empfehlung Nr. 7 der SBBK zum Nachteilsausgleich in der beruflichen Grundbildung** (2014) wurden für die Konkretisierung der BehiG-Vorgaben wichtige Impulse gesetzt. Wenige Kantone haben bereits zuvor **Richtlinien oder Merkblätter zum Nachteilsausgleich** in der Berufsbildung oder den Mittelschulen verabschiedet, welche zur Klärung der Vorgaben, der Zuständigkeiten und Abläufe beitragen. **Informationsgrundlagen und Merkblätter zum Nachteilsausgleich und zur Berufsbildung generell** wurden, teilweise mitfinanziert durch Projektbeiträge des EBGB, auch von Behindertenorganisationen und den Heil- und Sonderpädagogischen Kompetenzzentren erarbeitet.

Rund ein Viertel der kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden hat im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz **Informations- und Weiterbildungsmassnahmen** ergriffen (Informationen auf dem Internet, interne Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen etc.). Die Behörden sind teilweise bei der **Beratung** von Lernenden mit Behinderungen und ihren Angehörigen im Zusammenhang mit dem Nachteilsausgleich involviert. Seitens der Behörden und der Fachpersonen aus Berufsbildung und Mittelschulen besteht hoher Informationsbedarf. 2014 wurden auf überkantonaler Ebene mehrere **Informationsveranstaltungen und Fachtagungen zum Nachteilsausgleich** durchgeführt.

Ein wichtiger Output sind die konkret **umgesetzten Massnahmen zum Nachteilsausgleich**. Laut den Vertreter/innen von Bildungsbehörden und -institutionen haben die Zahl der Gesuche sowie das Spektrum der abgedeckten Behinderungsarten zugenommen. Angaben zur Zahl und Art der eingereichten und bewilligten Gesuche werden jedoch praktisch nirgends systematisch erhoben. Insbesondere ist nicht bekannt, in welchen Bereichen der Nachteilsausgleich zur Anwendung gelangt (Aufnahmeprüfungen, Unterricht und Lernen, Zwischen- und Abschlussprüfungen etc.) und welche Anpassungen vorgenommen werden (Verlängerung der Ausbildungsdauer, Hilfsmittel, persönliche Assistenz, Prüfungsmodalitäten etc.).

Von den Expert/innen und Fachleuten werden den besonderen Bedürfnissen von Lernenden mit Behinderungen **angepasste Lehrmittel** als wichtig erachtet. Im Rahmen der Projektförderung des EBGB wurden verschiedene Projekte zur Förderung solcher Lehrmittel realisiert resp. konkrete Lehrmittel erarbeitet.

In den vergangenen zehn Jahren wurden weitere Massnahmen umgesetzt, die nicht direkt als Output des Behindertengleichstellungsgesetzes betrachtet werden können, aber wesentlich mit dessen Ziel-

setzung zu tun haben. Von grosser Bedeutung ist die Ausgestaltung der Übergänge von der Grundschule in die Sekundarstufe II. In den Kantonen wurde das **Case Management Berufsbildung** eingeführt und verschiedene Kantone haben weitere **Projekte zur Optimierung dieser Nahtstelle** umgesetzt. Vermehrt wurden in jüngster Zeit auch Angebote im Sinne von **Supported Education** geschaffen, die Jugendliche mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen bei der Lehrstellensuche und während der Lehre unterstützen.

Der Bereich der Sonderpädagogik ist mit dem 2008 erfolgten Übergang der Verantwortung an die Kantone stark im Umbruch, und die Kantone sind in diesem Bereich unterschiedlich aktiv. Es drängt sich insbesondere eine **Klärung der Übergänge** von integrierten sowie in Sonderschulen ausgebildeten Schüler/innen mit Behinderungen **in die Berufsbildung** auf. Mit der verstärkten integrativen Schulung in der Volksschule gewinnt das Thema der **integrativen Schulung auf Sekundarstufe II** an Bedeutung. Aus einzelnen Kantonen sind Projekte bekannt, die sich mit diesen Fragen befassen. Im Kanton Aargau gibt es für Menschen mit Hörbehinderungen spezielle Angebote im Sinne der integrierten Schulung an Mittelschulen. An **Stützpunkten Gymnasium / Fachmittelschule** können Lernende mit Hörbehinderung bereits seit 2003 die (Fach-)Maturität absolvieren. Seit 2010 haben Gehörlose oder Hörbehinderte die Möglichkeit, an der Aargauer Maturitätsschule für Erwachsene im Rahmen des von der IV unterstützten Pilotprojekts **Gymnasiale Maturität in Gebärdensprache** die Eidgenössische Maturität zu erwerben.

Jugendliche mit Behinderungen können potenziell auch profitieren von generellen **Fördermassnahmen**, die das **Berufsbildungsgesetz** vorsieht, wie Stützunterricht oder fachkundige individuelle Begleitung (FIB) von Lernenden in Attestausbildungen (EBA). Diese werden allerdings von den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt. Einzelne Kantone haben darüber hinaus Coaching-Angebote während der Ausbildung geschaffen, erliessen ein Rahmenkonzept zur integrativen Förderung an Berufsschulen oder haben die individuelle Begleitung auch auf Lehren mit Eidgenössischem Fähigkeitsausweis (EFZ) ausgedehnt. Im Detail ist nicht bekannt, wie stark Jugendliche mit Behinderungen von diesen Möglichkeiten profitieren.

Befolgung und Durchsetzung des Rechts

In den meisten Kantonen waren die Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden in den letzten zehn Jahren mit **Konfliktfällen** konfrontiert. Von den Behindertenkonferenzen und -organisationen hatte gut ein Drittel mit Streitfällen im Bereich der staatlichen nachobligatorischen Aus- und Weiterbildung zu tun. Um welche Themen es ging, ist nicht bekannt, gestützt auf die Expertengespräche ist zu vermuten, dass Prüfungsmodalitäten im Zentrum standen.

Laut den befragten Behörden kam es mehrheitlich zu einer **informellen Konfliktlösung**. Die **Gerichtspraxis** im Bereich der nachobligatorischen Bildung stützt sich auf 10 Fälle, wovon 3 bis vor Bundesgericht gelangten. Alle befassen sich mit der Frage der Anpassung der Prüfungsmodalitäten und trugen dort zur weiteren Klärung der Anforderungen an die Anpassung bei.

Inwieweit das Benachteiligungsverbot eingehalten wird respektive die **Durchsetzung des bestehenden Rechts** insgesamt gelingt, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Die Expert/innen berichten von verschiedenen noch bestehenden **Hindernissen**, von fehlender Information über die Rechtsansprüche, Unsicherheiten beim Erkennen von Situationen, in denen ein Anrecht auf Nachteilsausgleich besteht, fehlender Handlungssicherheit der umsetzenden Behörden und Institutionen sowie mangelnder Bereitschaft von Lehrbetrieben, bestehende Möglichkeiten wie eine Verlängerung der Ausbildungsdauer zu nutzen.

Wirkungen und Wirksamkeit

Im Bereich der nachobligatorischen Ausbildung hat das Behindertengleichstellungsgesetz, so die Bilanz aus den Expertengesprächen, im Vergleich zu anderen Bereichen weniger ausgelöst. Man sei ein paar Schritte näher, aber die Gleichstellung ist nicht wirklich realisiert. Nach Wahrnehmung der Expert/innen haben die **Sensibilisierung** der Akteure im Bildungsbereich für die Gleichstellungsthematik und die **Akzeptanz** des Gleichstellungsanliegens insgesamt aber zugenommen. Es wird jedoch festgestellt, dass dies bezogen auf Menschen mit psychischen sowie mit geistigen Behinderungen nur bedingt zutrifft. Eindeutig an Bedeutung gewonnen hat das Thema **Nachteilsausgleich für Menschen** mit Behinderungen, wobei allein die Tatsache, dass sich der Begriff etabliert hat, als Erfolg gewertet wird.

Auch der überwiegende Teil der Bildungsbehörden sowie der Behindertenorganisationen und Fachstellen sieht die **Gleichstellung bei der nachobligatorischen Bildung** höchstens teilweise verwirklicht, wobei die Organisationen der Behinderten insgesamt kritischer urteilen. In den Gesprächen mit Menschen mit Behinderungen berichten diese von verschiedenen **Hindernissen**, denen sie auf ihrem Ausbildungsweg begegnet sind. Die Berufswahlmöglichkeiten können für sie eingeschränkt sein und neben umweltbezogenen Hindernissen begegnen sie auch Vorurteilen. Dass dies immer noch so ist, geht auch aus den Experteninterviews und dem Fokusgruppengespräch hervor. In den vergangenen zehn Jahren wird insgesamt eine gewisse **Verbesserung** festgestellt. Nach Einschätzung der Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden haben sich die Bildungschancen von Menschen mit Behinderungen nach der obligatorischen Schule in ihrem Kanton in den letzten zehn Jahren eher verbessert. Von den Behindertenorganisationen nimmt fast die Hälfte eine positive Veränderung wahr, viele erachten die Situation jedoch als unverändert. Dem Behindertengleichstellungsgesetz messen die Befragten einen nicht sehr grossen **Einfluss auf die Veränderungen** zu, wobei hier eine Rolle spielen kann, dass das zeitgleich in Kraft getretene Berufsbildungsgesetz vom BehiG inspirierte Bestimmungen von Anfang an aufnahm. Die meisten Bildungsbehörden und Behindertenorganisationen bezeichnen den Einfluss des BehiG auf die Bildungschancen als höchstens mittel.

Unter den **Einflussfaktoren** auf die Umsetzung des BehiG wird generell die Herausforderung angesprochen, dass der Bildungsbereich stark **föderalistisch** geprägt ist und die Kantone trotz gewisser bundesrechtlicher oder interkantonaler Regelungen über grosse **Autonomie** verfügen. Dies bedingt, dass die Kantone selber **Vorgaben und Konkretisierungen** entwickeln. Die **Grundlagen und Empfehlungen** zum Nachteilsausgleich, die in jüngster Zeit auf nationaler Ebene erarbeitet wurden, werden diesen Prozess nach Einschätzung der Expert/innen erleichtern. Als wichtig erwähnt wurde auch der **Austausch auf interkantonaler und innerkantonaler Ebene** zur Klärung der Vorgehensweisen. Spezialisierte **Fachstellen und Strukturen** an den Bildungsinstitutionen erweisen sich für die Umsetzung als vorteilhaft. Nach wie vor ist es stark **personenabhängig**, ob Gleichstellungsmassnahmen an den Bildungsinstitutionen aktiv umgesetzt werden. Aus den Gesprächen geht auch hervor, dass **konkrete Einzelfälle** das Handeln der Akteure stark beeinflussen. Beides kann als Indiz genommen werden, dass Gleichstellung strukturell noch ungenügend verankert ist. Beeinflusst wird die Umsetzung der Gleichstellung ausserdem durch die verstärkte **integrative Schulung in der Grundschule**, die den Handlungsdruck auf Sekundarstufe II erhöht. Das BehiG und das Gleichstellungsanliegen stossen bei den Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden grundsätzlich auf **Akzeptanz**. Sie erachten die Anforderungen nicht als übertrieben, allerdings stimmt eine relevante Minderheit der Aussage zu, das Gesetz führe zu einer Überreglementierung. Den breiten menschenrechtlichen Behinderungsbegriff befürworten die Behörden mehrheitlich. Einzelne kritische Stimmen können Ausdruck der grossen Unsicherheiten sei, die im Umgang insbesondere mit psychischen Behinderungen bestehen. **Wider-**

stände gegenüber den Gleichstellungsmassnahmen stellen die Vertreter/innen der SBBK resp. kantonaler Berufsbildungsbehörden teilweise bei den Berufsverbänden fest, die tendenziell eine Abwertung der Bildungsabschlüsse befürchteten. Auch der Überlastung von Lehrpersonen sei angemessen Rechnung zu tragen, um Widerstände zu vermeiden.

Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Die Hälfte der antwortenden Mittelschul- und Berufsbildungsbehörden sieht **Handlungsbedarf**. Konkrete Lücken und Probleme, aber auch Verbesserungsvorschläge werden in folgenden Punkten genannt:

Tabelle 4: Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge Im Bildungsbereich aus Sicht der Befragten

	Handlungsbedarf	Verbesserungsvorschläge
Information und Sensibilisierung	**Betroffene wissen oft nicht um ihre Möglichkeiten und Ansprüche**. Sie werden auch nicht immer von Fachpersonen darüber informiert.	**Bessere Information der Fachpersonen**, die im Kontakt mit Betroffenen stehen, um diese adäquat beraten zu können.
	Ungenügende Berücksichtigung von psychischen und kognitiven Beeinträchtigungen: Betroffene outen sich oftmals nicht und seitens des (professionellen) Umfelds mangelt es an Bewusstsein oder Akzeptanz. Daraus resultieren auch Unsicherheiten von Umsetzenden beim Nachteilsausgleich für Lernende mit psychischen und kognitiven Beeinträchtigungen.	**Verstärkte Sensibilisierung für die besonderen Bedürfnisse von Lernenden mit psychischen und kognitiven Behinderungen**. Gezielte und praxisorientierte Informations- und Aufklärungsarbeit bei umsetzenden Fachpersonen (Fachinformationen, Weiterbildungsangebote etc.) zu diesem Aspekt.
	Wissens- und Sensibilisierungslücken bei Lehrbetrieben, fehlende Unterstützung der Lehrbetriebe.	**Information und Sensibilisierung von Lehrbetrieben**: Beispiele guter Praxis bekannt machen und den Austausch darüber fördern. Niederschwellige Informations- und Unterstützungsangebote für Lehrbetriebe, um die Bereitschaft zu fördern, Jugendliche mit zusätzlichem Unterstützungsbedarf anzustellen.
Strukturelle Verankerung und Vollzug	**Fehlen von Umsetzungsstrukturen und Fachstellen** bzw. ungenügende Ressourcen für die Umsetzung der Gleichstellung an Bildungsinstitutionen bzw. im Bildungsbereich generell.	**Institutionelle Verankerung der Gleichstellung durch Schaffung/Benennung von Fachstellen** an den Bildungsinstitutionen bzw. auf kantonaler Ebene.
	Unklare Abläufe und Zuständigkeiten und offene Fragen beim Nachteilsausgleich: Dies betrifft in verstärktem Mass die berufliche Grundbildung mit ihren drei Lernorten. Zahlreiche Fragen zur Umsetzung des Nachteilsausgleichs sind weitergehend zu klären, u.a. betreffend Fördermassnahmen, Selektions- und Aufnahmeverfahren.	**Umsetzung der SBBK-Empfehlung zum Nachteilsausgleich** in der beruflichen Grundbildung. Beispiele guter Praxis bekannt machen und den Austausch darüber fördern.
	Nachteilsausgleich wird oft (zu) spät beantragt, d.h. erst bei Abschlussprüfungen. Die bestehenden Möglichkeiten werden ungenügend ausgeschöpft, etwa bezüglich der Verlängerung der Ausbildungsdauer, wie sie das Berufsbildungsgesetz an sich ermöglicht.	**Umsetzung und Bekanntmachung der SBBK-Empfehlung** zum Nachteilsausgleich in der beruflichen Grundbildung
	Potenzial der Projektförderung des SBFI und des EBGB werden ungenügend genutzt. SBFI-Gelder werden wenig abgeholt, Projekte generell kaum von Berufsverbänden oder Ausbildungsbetrieben getragen.	Keine Vorschläge
Lücken im rechtlichen Schutz	**Grenzen der Individualisierung bei kantonalen Maturitätsausbildungen**, bei Lernenden mit Behinderungen, die ein aufwändiges individuelles Setting erfordern. Es besteht die Vorstellung, dass die Eidgenössische Matur in diesen Fällen eine Alternative biete, ohne dass die Systemgrenzen und Konsequenzen ausgelotet wären.	Es wird nur festgestellt, dass für den Aufbau und die Finanzierung solcher Settings weitergehende schulorganisatorische Massnahmen und rechtliche Anpassungen erforderlich wären.
	Ungesicherte Wege von der obligatorischen Schule in eine Ausbildung auf Sekundarstufe II, insbesondere auch für Jugendliche, die Unterstützung bei der Berufswahl oder -vorbereitung benötigen.	Es wird gefordert, diese Lücken zu schliessen.
	Probleme bei IV-Finanzierung: Leistungsabbau der IV bei niederschwelligen Bildungsangeboten (IV-Anlehre, PrA INSOS). IVG-immanente Fehlanreize: Ausbildung kann zum Verlust des Rentenanspruchs führen. Finanzierungslücken bei individueller Begleitung: Für Lernende mit psychischer Behinderung sind Coaching-Angebote wichtig, die oft niemand finanziert.	Es wird gefordert, die Praxis zu überprüfen.
	Menschen mit geistiger Behinderung sind oft gänzlich von der Berufsausbildung ausgeschlossen, weil die Anforderungen der bestehenden Angebote für sie oft zu hoch sind.	**Bereitstellung von niederschwelligen Angeboten**, die auch stärker beeinträchtigten Menschen Grundkompetenzen des Arbeits- und Erwachsenenlebens vermitteln.
	Wenig Weiterbildungsmöglichkeiten: Was nicht der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration dienen kann, wird nicht finanziert. Insb. Personen, die eine IV-Anlehre oder PrA-INSOS absolviert haben oder im geschützten Bereich tätig sind, sind von späteren Bildungschancen weitgehend ausgeschlossen.	Keine Vorschläge

7 Erwerbsleben

Bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsbereich wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit dem BehiG äusserst zurückhaltend genutzt. Das BehiG beschränkt seinen Geltungsbereich auf die öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse des Bundes mit Ausnahme der möglichen Förderung der Gleichstellung durch Programme und Finanzhilfen. Man hoffte, dass das Gesetz eine Vorbildwirkung auf die kantonale Gesetzgebung ausüben würde.

Das Ziel, Menschen mit Behinderungen gleiche Erwerbschancen anzubieten, wird im Rahmen des engen Geltungsbereichs konkretisiert, indem der Arbeitgeber im Sinne einer allgemeinen Förderungspflicht alle nötigen Massnahmen zu treffen hat, um das berufliche Umfeld entsprechend den Bedürfnissen von Angestellten mit Behinderungen zu gestalten hinsichtlich Anstellung, Arbeitsplatzgestaltung, Vereinbarkeit von Beruf und Behinderung und der beruflichen Weiterentwicklung.

Einfluss auf die strukturellen Rahmenbedingungen bei Beschäftigungen in der Privatwirtschaft nimmt das BehiG nur über die Bestimmungen zur hindernisfreien Zugänglichkeit von Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen sowie Finanzhilfen für Pilotprojekte zur Förderung der beruflichen Integration subsidiär zur IV.

Rechtliche Verankerung und Rechtsentwicklung

Das BehiG gilt nur für Arbeitsverhältnisse des Bundes und verbietet dort Benachteiligungen aufgrund einer Behinderung. Der Bund als Arbeitgeber ist verpflichtet, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Für die Umsetzung ist das Bundespersonalgesetz bedeutsam. Es enthält eine arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht, ein Verbot der rechtsmissbräuchlichen Kündigung sowie ein Recht auf Begründung einer Nichtanstellung. Zusätzlich räumt das BehiG dem Bund die Möglichkeit ein, Finanzhilfen an Projekte von Privaten, Kantonen und Gemeinden auszurichten. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen von Kantonen und Gemeinden ergibt sich der Schutz vor Benachteiligung aus dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot sowie dem **kantonalen und kommunalen Personalrecht**. Bei privaten Arbeitsverhältnissen gilt allein das **allgemeine Arbeitsrecht**.

Seit Erlass des BehiG kam es zu verschiedenen **gesetzgeberischen Anpassungen**, die auf das BehiG zurückzuführen sind. Das Bundespersonalrecht wurde insbesondere hinsichtlich der Massnahmen zu Förderung der Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen konkretisiert. Auf kantonaler Ebene schuf ein Kanton ein Behindertenintegrationsgesetz. Ferner kam es zu verschiedenen Anpassungen im Personalrecht sowie im Sozialrecht.

Vollzug

Das **Eidgenössische Personalamt (EPA)** ist zuständig für die Koordination und die Strategie zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Personalpolitik des Bundes, umgesetzt wird die Personalpolitik dezentral durch die **Departemente und Verwaltungseinheiten**. Die **Personal- und Sozialberatungsstelle (PSP)** des EPA ist zuständig für das betriebliche Case Management, die Gewährung der Mittel zur Förderung der beruflichen Integration im Rahmen eines finanziellen Anreizsystems und die Unterstützung und Beratung der Personalfachleute, Integrationsbeauftragten sowie von Mitarbeitenden mit Behinderungen. Alle Departemente und verschiedene Ämter haben **Integrationsbeauftragte** bezeichnet, die Ansprechstelle für Direktion und Amtsleitung, Personalverantwortliche und Mitarbeitende sind. Die **Human-Resources-Konferenz (HRK)** befasst sich als departementsübergreifendes Gremium mit der beruflichen Integration und Gleichstellung beim Bund.

Die **Invalidenversicherung IV** ist zuständig für Massnahmen zur beruflichen Integration von IV-Berechtigten, namentlich berufliche Massnahmen, Hilfsmittel, Frühintervention und Früherfassung

sowie Integrationsmassnahmen. Neben der IV finanzieren auch weitere Sozialversicherungen, insbesondere Unfallversicherungen, Massnahmen im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung. Das **Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB** ist für die Finanzhilfen an die Pilotprojekte und an Integrationsprojekte zur beruflichen Eingliederung verantwortlich.

Die **Behindertenorganisationen** sind in erster Line im Bereich Information und Beratung aktiv, teilweise verfügen sie über eigene Angebote im Bereich Berufsberatung und berufliche Integration. Weitere Akteure sind Institutionen, welche Leistungen im Bereich **Case Management** oder **Supported Employment/Job Coaching** erbringen.

Aktivitäten und Output

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EKF) hat 2010 eine umfassende **Evaluation** zu Konzeption, Umsetzung und Wirksamkeit **der Massnahmen der beruflichen Integration in der Bundesverwaltung** vor dem Hintergrund des Behindertengleichstellungsgesetzes durchgeführt. Die Empfehlungen der Evaluation wurden bei der Konkretisierung der **Personalstrategie der Bundesverwaltung 2011 bis 2015** aufgegriffen. Das Umsetzungskonzept sieht verschiedene Massnahmen vor: 2011 hat der Bundesrat Vorgaben zur Beschäftigung und Integration von Menschen mit Behinderungen in der Bundesverwaltung erlassen und einen **Sollwert für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen** festgelegt. Bis 2015 ihr Anteil an den Beschäftigten **1% bis 2%** betragen. Die 1%-Marke wurde 2014 erreicht. 2013 hat die Human Resources Konferenz (HRK) des Bundes zudem wie von der EFK empfohlen ein **Gesamtkonzept «Berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen»** verabschiedet.

Bereits zuvor wurden weitere **Grundlagen** geschaffen, welche die Förderung der Chancengleichheit bei Anstellungsverhältnissen des Bundes verbessern sollen. Einzelne Departemente und Ämter haben **Konzepte für die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen** verabschiedet. Konzeptionelle Grundlagen zur beruflichen Integration bestehen auch bei der Schweizerischen Bundesbahnen SBB, die ebenfalls dem BehiG unterstehen. Die Konzepte fokussieren teilweise auf die Reintegration von bestehenden Mitarbeitenden, teilweise sind auch Massnahmen zur Neuanstellung von Menschen mit Behinderungen vorgesehen.

Die Bundesverwaltung verfügt im Rahmen der beruflichen Integration insbesondere über zwei eigene Massnahmen: Das 2009 eingeführte **betriebliche Case Management** (Früherkennung, Frühintervention, Fallbegleitung) sowie ein **finanzielles Anreizsystem**: Den Verwaltungseinheiten können Förderprämien (10‘000 CHF/Jahre) für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sowie Betreuungspauschalen (12‘000 CHF/Jahr) für deren berufliche Integration ausgerichtet werden. 2014 wurden so Massnahmen im Umfang von 4.2 Mio. Franken für die Integration von 335 Personen finanziert. Seit Anfang 2015 ist zudem eine **Wegleitung zur diskriminierungsfreien Personalrekrutierung**[3] in Kraft. Im Bereich **Monitoring und Steuerung** sieht die Personalstrategie des Bundes 2011 bis 2015 ein Indikator zur Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen vor.

Über die Beschäftigungsverhältnisse beim Bund hinaus wurden im Rahmen der Finanzhilfen des EBGB 28 **Pilotprojekte** bzw. **Integrationsprojekte** zur Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen umgesetzt.

[3] EPA Eidgenössisches Personalamt (2015): Wegleitung Qualität im Personalgewinnungsprozess. Diskriminierungsfreie Rekrutierung, Bern: EPA.

Befolgung und Durchsetzung des Rechts

Von den befragten Behindertenkonferenzen und -organisationen berichten 33% von **Konflikten** bei Beschäftigungsverhältnissen in der Privatwirtschaft, 28% von solchen im öffentlichen Sektor. Die analysierte **Gerichtspraxis** zu Erwerbsfragen ist auf drei Fälle beschränkt, wobei sich lediglich ein Fall direkt auf das BehiG bezieht und die anderen beiden ausschliesslich auf das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot. In allen ging es um Kündigungen.

Die im BehiG vorgesehenen **Instrumente zur Durchsetzung** des Benachteiligungsverbots beim Bund werden von den Behindertenorganisationen und Fachstellen als wenig wirksam bezeichnet. Die Pflicht zur schriftlichen Begründung einer Nichtanstellung durch den Arbeitgeber trägt nach einem relevanten Teil der Auskunftspersonen nicht wesentlich dazu bei, Diskriminierung zu verhindern. Die bestehenden Klage- und Beschwerdemöglichkeiten werden zudem mehrheitlich als ungenügend bezeichnet.

Wirkungen und Wirksamkeit

Bezogen auf die **Beschäftigungsverhältnisse beim Bund** ist die Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle zum Schluss gekommen, dass die Sensibilisierung zugenommen hat, man von einer Chancengleichheit bei Neuanstellung, Beschäftigung und Beförderung aber auch beim Bund 2010 noch weit entfernt war und der Bund seine Vorbildfunktion insgesamt nicht erfüllte. Bezogen auf die Rahmenbedingungen (Zugänglichkeit von Gebäuden, Zugänglichkeit von ITK, Vereinbarkeit von Arbeit und Behinderung) wird festgestellt, dass sich diese seit 2004 in den Verwaltungseinheiten nicht gross verändert hat. In Folge der Evaluation hat die Bundesverwaltung weitere Massnahmen ergriffen, zu deren Wirksamkeit noch keine Auswertungen vorliegen. Der Anteil von Beschäftigen mit Behinderungen wurde jedoch zwischen 2010 und 2014 von 1.0 auf 1.5% erhöht.

In den letzten zehn Jahren haben sich die **generellen Erwerbschancen** von Menschen mit Behinderungen gemäss den allermeisten Behindertenkonferenzen und der Mehrheit der Behindertenorganisationen kaum verändert. Teilweise wird eher eine Verschlechterung festgestellt. Lediglich ein Zehntel der Behindertenkonferenzen und ein Viertel der Behindertenorganisationen stellt Verbesserungen fest. Der **Einfluss des BehiG** auf die Veränderungen der Situation im Erwerbsbereich wird insgesamt als eher gering erachtet.

Bereits im Bericht des EDI zur Umsetzung des BehiG in den ersten fünf Jahren von 2009 wurde festgestellt, dass die angestrebte Signalwirkung auf die **Kantone** weitgehend ausgeblieben ist. Zumindest auf der Ebene gesetzgeberischer Massnahmen hat sich die Situation seither kaum verändert. Nach wie vor gibt es lediglich in zwei Kantonen (Graubünden, Wallis) gesetzliche Bestimmungen zur beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen, die über personalrechtliche Bestimmungen hinausgehen.

Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Sowohl bei den Behindertenorganisationen als auch den Behindertenkonferenzen steht der Erwerbsbereich punkto Handlungsbedarf zuvorderst auf der Prioritätenliste: 65% der Behindertenorganisationen und 44% der Behindertenkonferenzen bezeichnen die Erwerbschancen als ein prioritäres Thema, bei dem gehandelt werden muss. Die Punkte, in denen Handlungsbedarf gesehen wird und Verbesserungsvorschläge vorliegen, sind in **Tabelle 5** im Überblick aufgeführt:

Tabelle 5: Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge im Erwerbsbereich aus Sicht der Befragten

	Handlungsbedarf	Verbesserungsvorschläge
Information und Sensibilisierung	**Es bestehen grosse Vorbehalte der Arbeitgeber**, Menschen mit Behinderungen anzustellen: Dies trotz den Bemühungen der IV zur Erwerbsintegration. Neben Zweifeln an der Leistungsfähigkeit bestehen auch Berührungsängste.	**Informations- und Sensibilisierungsmassnahmen bei Arbeitgebenden** verstärken.
Weitere Handlungsfelder und Lücken im rechtlichen Schutz	**Finanzielle Fehlanreize bei der Beschäftigung gesundheitlich Beeinträchtigter**: Da keine obligatorische Sozialversicherung krankheitsbedingte Ausfälle zahlt, sind Menschen mit dauerhaften Gesundheitsproblemen für die Arbeitgebenden insb. in kleinen und mittleren Betrieben eine grosse finanzielle Belastung.	**Korrektur der Fehlanreize** im Sozialversicherungsrecht
	Schwierigkeiten von Menschen mit psychischen und geistigen Behinderungen im Erwerbsleben: Ihre berufliche Integration ist deutlich schwieriger bei Menschen mit Mobilitäts- oder Sinnesbehinderungen.	Keine Vorschläge.
	Fehlende Übernahme der BehiG-Vorgaben auf Bundesebene durch Kantone und Gemeinden: Die Hoffnung, dass der Bund eine Vorbildfunktion übernehme, die auf Kantone und Gemeinden ausstrahlt, hat sich bislang kaum erfüllt.	**Übernahme der BehiG-Vorgaben auf Bundesebene durch Kantone und Gemeinden**
	Fehlender Schutz vor Diskriminierung in der Privatwirtschaft, wo das BehiG nicht gilt, trotz der zentralen Rolle, welche die Erwerbschancen für die Chancengleichheit spielt.	**Geltungsbereich ausdehnen** auf Beschäftigungsverhältnisse der Privatwirtschaft.
		Diskriminierungsverbot im Sinne einer Sensibilisierungsmassnahme prüfen.
		Quoten für die Beschäftigung in grösseren Betrieben, evtl. auch Bonus-Malus-System prüfen.
	Strukturelle Probleme im Arbeitsmarkt werden durch das BehiG nicht gelöst: Gleichstellung würde auch bedeuten, dass man von Arbeitgeberseite ein Umfeld schafft, das Menschen mit Behinderungen aufnehmen kann.	Es werden dieselben Vorschläge vorgebracht wie in der vorangehenden Zeile zum fehlenden Schutz vor Diskriminierung.

8 Dienstleistungen

Private Dienstleister sind durch das BehiG nicht verpflichtet, ihr Angebot behindertengerecht auszugestalten oder Benachteiligungen mit vertretbarem Aufwand zu beseitigen. Sie unterstehen jedoch dem Diskriminierungsverbot des BehiG: Es ist ihnen untersagt, Menschen mit Behinderungen krass unterschiedlich und benachteiligend zu behandeln, mit dem Ziel oder der Folge, sie herabzuwürdigen oder auszugrenzen. Wenn der Staat, öffentliche Institutionen und konzessionierte Unternehmen wie die Post oder die Swisscom Dienstleistungen erbringen, haben sie im Rahmen der Verhältnismässigkeit die Pflicht, diese in benachteiligungsfreier Weise anzubieten, sodass sie von Menschen mit Behinderungen gleich wie von anderen in Anspruch genommen werden können.

Im **Fokus der Evaluation** standen **Information und Kommunikation öffentlicher Stellen**. Da Dienstleistungen in der Diskussion um die Behindertengleichstellung jedoch allgemein wichtig sind, wurden gleichwohl gewisse Grundinformationen erhoben und insbesondere in den Interviews mit Menschen mit Behinderungen selber nach ihren Erfahrungen mit alltagsnahen Dienstleistungen gefragt.

Rechtliche Verankerung und Rechtsentwicklung

Bei den Dienstleistungen des Bundes sowie von ihm konzessionierter Unternehmen untersagt das BehiG jede Form nicht sachlich gerechtfertigter Benachteiligung aufgrund einer Behinderung. Bei einer Verletzung des Verbotes bestehen Ansprüche auf Unterlassung und Beseitigung der Benachteiligung. Spezifisch und detailliert geregelt sind Massnahmen im Bereich der Kommunikation der Bundesbehörden mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderten. In einzelnen Teilbereichen, etwa im Fernmeldewesen oder Steuerrecht, sind Bestimmungen in weiteren Bundesgesetzen von Bedeutung. Bei privaten Dienstleistungen beschränkt sich der Schutz auf das BehiG-Diskriminierungsverbot. Die Durchsetzung der Vorgaben geschieht bei staatlichen Angeboten über die aufsichtsrechtliche Kontrolle sowie das Verwaltungsverfahren. Wer bei privaten Dienstleistungen diskriminiert wird, muss vor einem Zivilgericht klagen und hat ausschliesslich Anspruch auf eine Entschädigung von maximal 5'000 CHF. Zusätzlich besteht ein Verbandsklagerecht (Feststellungsklage). Das BehiG räumt dem Bund die Möglichkeit ein, Programme durchzuführen oder Projekte zu fördern, die den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Dienstleistungen verbessern.

Neben dem BehiG und weiteren Bundesgesetzen gelangt das **kantonale Recht zur Anwendung**, in dem das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung Ausdruck findet und das deshalb einen ähnlichen Schutz wie das BehiG gewährleistet. Ausserdem sehen wenige Kantone Bestimmungen im Subventionsrecht vor.

Seit Erlass des BehiG kam es zu verschiedenen **gesetzgeberischen Anpassungen**, die entweder unmittelbar (Bund) oder mittelbar (v.a. Kantone) davon beeinflusst sind. Auf Bundesebene sind dies insbesondere Regelungen im Fernmelde- und Steuerrecht sowie in den Bereichen Radio und Fernsehen, Kommunikations- und Transaktionsdienstleistungen. Auf kantonaler Ebene verankerten zwei Kantone in ihren Verfassungen eine Pflicht zur behindertengerechten Anpassung von Dienstleistungen auch für private Dienstleister. Eine umfassende Erhebung sämtlicher gleichstellungsrelevanter Regelungen in den Kantonen wurde nicht vorgenommen.

Vollzug

Der **Bund** hat die Umsetzung der **barrierefreien Kommunikation und Information** insbesondere im Bereich der Informations-und Kommunikationstechnologien (IKT) institutionalisiert. Die Verantwortung liegt beim **Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB)** und der **Bundeskanzlei (BK)**. Daneben

besteht mit dem **Informatikrat des Bundes (IRB)** ein Konsultativorgan. Das **Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)** betreibt das Sekretariat des Netzwerks «Digitale Integration Schweiz» und unterstützt dessen Arbeiten im Rahmen von Aktionsplänen. Der Bundesrat hat zudem 2014 beschlossen, die Barrierefreiheit im Internet weiter voranzutreiben. Für eine befristete Dauer von drei Jahren wurde eine **Beratungsstelle Barrierefreiheit im Internet** im Eidgenössischen Departement des Innern EDI eingerichtet, die dem EBGB angegliedert ist.

Daneben bestehen mehrere **spezialisierte IKT-Fachstellen und Netzwerke** auf Bundesebene: Die bereits vor Inkrafttreten bestehende unabhängige **Schweizerische Stiftung zur behindertengerechten Technologienutzung «Zugang für Alle»** hat insbesondere die Standardisierung vorangetrieben und unterstützt staatliche Stellen und Private bei der Anwendung der Standards. So ist sie auch Ansprechpartnerin des Bundes für Projekte im Bereich E-Government und E-Voting. Im Rahmen von Schweizer Accessibility-Studien überprüft sie regelmässig die Zugänglichkeit von wichtigen Schweizer Websites. Sie ist zudem die Zertifizierungsstelle für barrierefreie Websites (Zertifikat «Access for all»). Ein Schwerpunkt liegt aktuell bei der Förderung und Entwicklung elektronischer Lehrmittel. Der aus aus Behörden, Unternehmen und Organisationen bestehende **Verein eCH / E-Government Standard** fördert, entwickelt und verabschiedet E-Government-Standards und setzt sich für die Förderung der Barrierefreiheit der Internetangebote auf allen Ebenen des Gemeinwesens ein. Das 2007 auf Initiative des BAKOM ins Leben gerufene nationale **Netzwerk Digitale Integration Schweiz** arbeitet auf eine integrative Informationsgesellschaft hin. Es hat zwei Aktionspläne zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im IKT-Bereich initiiert. Auf interkantonaler Ebene befasst sich die **Schweizer Informatikkonferenz (IK)** mit dem Thema.

Verschiedene weitere **Stiftungen und Behindertenorganisationen** haben sich auf die Unterstützung und Förderung der **Kommunikation von und mit gehörlosen und hörbehinderten Menschen, blinden und sehbehinderten Menschen sowie Menschen mit geistigen Behinderungen** spezialisiert. Ausgebaut wurden auch **spezifische Informationsangebote für Menschen mit Behinderungen** im Internet und über Apps, die einen gezielten Überblick über die Zugänglichkeit von Dienstleistungen erlauben.

Das **Verbot der Benachteiligung bzw. Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen beim Zugang zu Dienstleistungen** im BehiG ist den Dienstleistungserbringern nach Einschätzung der Behindertenorganisationen und -konferenzen **kaum bekannt**. Die privaten Dienstleistungen kommen dabei noch schlechter weg als die öffentlichen.

Aktivitäten und Output

Auf der Ebene der Erarbeitung von **Grundlagen** hat der Bundesrat 2006 und 2012 **Strategien für eine Informationsgesellschaft** verabschiedet, die dem chancengleichen Zugang für Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen. Das Netzwerk «Digitale Integration Schweiz» hat 2008 und 2012 **Aktionspläne** verabschiedet, die in verschiedenen Handlungsfeldern Massnahmen und Projekte vorsehen, die auch auf die Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im IKT-Bereich ausgerichtet sind (e-inclusion.ch). Auch die 2007 verabschiedete **E-Government-Strategie** des Bundes trägt dem Zugang für alle Rechnung. Menschen mit Behinderungen sollen insbesondere vom **E-Voting** profitieren können. Zudem wurden mit den **Verwaltungsrichtlinien P028** und dem allgemeinen **Accessibility-Standard eCH-0059** Standards zu barrierefreien elektronischen Kommunikation erarbeitet. Von verschiedener Seite wurden auch **Instrumente und Arbeitshilfen** erarbeitet, die auf der Webseite der Stiftung «Zugang für alle» (access-for-all.ch) oder der EBGB-Toolbox «Barrierefreiheit» (edi.admin.ch/accessibility) zugänglich sind. Die Stiftung «Zugang für alle» biete für junge

Menschen mit Behinderungen Praktika und zweijährige **Ausbildungen** im Bereich barrierefreier IKT an und führt auch **Weiterbildungen** für Fachpersonen durch. Seit 2006 besteht für barrierefreie Websites das **Label «Access for all»**. Und seit 2004 werden regelmässig **Accessibility-Studien** durchgeführt, die wichtige Schweizer Websites auf ihre Zugänglichkeit hin überprüfen. Das kürzlich abgeschlossene Forschungsprojekt «**Einfach Surfen**» und die Website **insiemePLUS.ch** wollen den Zugang zum Internet auch für Menschen mit einer geistigen Behinderung erschliessen. Ein jährliches **Monitoring** ist in den P028-Richtlinien für die Bundesverwaltung verankert. Die Accessibility-Audits werden im Auftrag der Bundeskanzlei von der Schweizerischen Stiftung «Zugang für Alle» durchgeführt.

Befolgung und Durchsetzung des Rechts

Von den Behindertenorganisationen, die Streitfälle mit Bezug zum BehiG betreuten, haben viele auch Konflikte im Dienstleistungsbereich erlebt. Diese betrafen am häufigsten Benachteiligungen beim Zugang zu staatlichen Dienstleistungen, wo 41% Fälle verzeichnet haben. 35% haben aber auch Konfliktfälle im Zusammenhang mit Diskriminierungen beim Zugang zu privaten Dienstleistungen erlebt. Benachteiligungen beim Zugang zu Informationen im Internet waren bei 28% ein Konfliktthema. Namentlich genannte Konflikte betrafen die Übernahme der Kosten für Gebärdendolmetscher/innen, das Gesundheitswesen, Ablehnungen bei der Krankenkassen-Zusatzversicherung sowie Einbürgerungen.

Wirkungen und Wirksamkeit

Die Situation im Bereich der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen hat sich gemäss Behindertenorganisationen und -konferenzen in den letzten zehn Jahren verbessert, während bei den privaten Dienstleistungen kaum eine Verbesserung festgestellt wird. Einen gewissen Einfluss hatte das BehiG vor allem in den ersten zwei Bereichen. Die Gleichstellung ist im Bereich **privater Dienstleistungen im Alltagsbereich** heute maximal teilweise (60% der Antwortenden) oder überhaupt nicht (40%) realisiert. Bei der **Kommunikation und Information öffentlicher Stellen** liegt der Bund an der Spitze. Hier hat zwischen einem Fünftel und einem Viertel der Befragten die Einschätzung, dass die Behindertengleichstellung wenn nicht vollständig zumindest weitgehend realisiert ist. Die Übrigen gehen mehrheitlich von einer teilweisen Realisierung aus. Betreffend die **Kantone** sinkt der Anteil an Antwortenden, die von einer weitgehenden Realisierung der Gleichstellung ausgehen, auf rund einen Zehntel. Sehr schlecht kommt die Information und Kommunikation öffentlicher Stellen auf **Gemeindeebene** weg. Die eine Hälfte der Behindertenorganisationen und -konferenzen sieht maximal eine teilweise Realisierung der Gleichstellung, die andere Hälfte überhaupt keine. Der Vertreter der Stiftung «Zugang für Alle» betrachtet insgesamt die Umsetzung der Gleichstellung als nur in geringem Masse und nicht nachhaltig realisiert, da die Potenziale von IKT ungenügend genutzt werden, etwa bei öffentlichen Bildungsdienstleistungen bzw. Lehrmitteln.

Als **Einflussfaktoren** auf die Umsetzung des BehiG werden die oft **fehlende Fachkompetenz und Aktivität** bei Kantons- und insbesondere Gemeindeverwaltungen gesehen. Auch wird die **Akzeptanz des BehiG bei den privaten Dienstleistungserbringern** als eher mittel denn gross erachtet. Besonders grosse **Widerstände** machen die Behindertenorganisationen und Fachstellen im Gastgewerbe und der Versicherungsbranche aus.

Bei der vertieft analysierten **Kommunikation und Information öffentlicher Stellen** haben sich die frühen, schon auf die Zeit vor dem BehiG zurückgehenden **Standardisierungen** grundsätzlich ausbezahlt. Auch wenn die Umsetzung nicht abgeschlossen ist, wurde doch eine Basis gelegt, auf die aufgebaut werden kann. Es wurden zudem **Informations- und Beratungsmöglichkeiten** geschaffen,

die mit dafür sorgen, dass die **Umsetzung nicht teuer** sein muss. Wie sie genutzt werden, hängt derzeit noch stark vom Engagement einzelner **Personen** ab.

Insgesamt wird das BehiG im Bereich **privater Dienstleistungen** übereinstimmend als nicht sehr effektives Instrument zur Erreichung der Gleichstellung erachtet. In den **Interviews mit Menschen mit Behinderungen** selbst werden **positive Veränderungen** festgestellt, die mit der Entwicklung der **Informations- und Kommunikationstechnologien IKT** zusammenhängen. Menschen, die im Umgang mit elektronischen Medien nicht versiert sind, profitieren von diesen Fortschritten allerdings weniger. Im **Umgang mit Behörden** ist vor allem im persönlichen Kontakt mitunter Durchsetzungsvermögen nötig, um adäquat behandelt zu werden. Im Bereich der **alltäglichen Dienstleistungen** scheint das Einkaufen abgesehen von baulichen Hindernissen einigermassen gut zu funktionieren, auch wenn Menschen mit Behinderungen auf die Unterstützung von Begleitpersonen, Verkaufspersonal und anderen Kund/innen angewiesen bleiben. Grössere Schwierigkeiten bestehen nach wie vor im Freizeitbereich. Zudem berichten Verschiedene von negativen Erfahrungen im Gesundheitswesen.

Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten
Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge werden in den in **Tabelle 6** angeführten Punkten erwähnt:

Tabelle 6: Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten

	Handlungsbedarf	Verbesserungsvorschläge
Information und Sensibilisierung	**Mangelndes Bewusstsein und Know-how:** Die Standards zu barrierefreien IKT sind vorhanden, das Wissen aufgearbeitet, aber beides ist noch längst nicht überall bei den Umsetzungsverantwortlichen angekommen.	**Sensibilisierung der Informatikverantwortlichen** in kleineren Kantonen und Gemeinden
	Fehlende Einbettung des Themas Barrierefreiheit in die **Ausbildung** der Informatikfachleute und Webdesigner	**Ausbildung zum barrierefreien Webdesign sicherstellen**
Vollzug	**Barrierefreie Websites der Schweizer Gemeinden**: Hier besteht gemäss den Schweizer Accessibility-Studien grosser Nachholbedarf.	**Verankerung von Fristen für die Umsetzung**.
	Fehlende Kontrolle der Umsetzung: Alle staatlichen Ebenen und Institutionen sind zwar verpflichtet, barrierefreie Informationen anzubieten, aber ob sie es auch tun, wird in den meisten Bereichen von niemandem kontrolliert.	**Verbesserung der Kontrolle**
		Stärkere Verpflichtung zu barrierefreien Internetinformationen bei privaten Informationsanbietern: Zu denken ist insbesondere an grössere Internetshops.
Lücken im rechtlichen Schutz	**Schwacher Schutz vor Diskriminierung bei privaten Dienstleistungen:** Die Hürde, eine krasse Diskriminierung nachzuweisen, ist hoch und die maximale Entschädigung bei nachgewiesener Diskriminierung tief.	**Bekanntmachung der Thematik von Benachteiligungen und Diskriminierungen im Dienstleistungsbereich:** Die Behindertenorganisationen gehen davon aus, dass private, aber auch öffentliche Dienstleister die BehiG-Vorschriften kaum kennen.
		Verpflichtung zur Beseitigung von Benachteiligungen, die mit verhältnismässigem Aufwand zu vermeiden sind.
		Wirksamerer Schutz vor Diskriminierung durch einen separaten BehiG-Artikel zum Thema Information und Kommunikation
	Ablehnung Chronischkranker bei Privatversicherungen: Problematisch ist dies für die Betroffenen insbesondere bei Krankenkassen-Zusatzversicherungen und Krankentaggeldversicherungen ihrer Arbeitgeber.	**Wirksamerer Schutz vor Diskriminierung**

9 Konfliktfälle und Durchsetzung des Rechts

Basierend auf den Einschätzungen der Behindertenorganisationen, Fachstellen, Expert/innen und Anwält/innen zum Schutzgehalt des Behindertengleichstellungsrechts sowie zur Wirksamkeit der Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbote, auf den Ergebnissen der Befragung der Behindertenorganisationen und Fachstellen zu Anzahl und Art der Konfliktfälle zum BehiG sowie zum Umgang damit und auf der Erhebung der Gerichtsfälle lassen sich folgende Punkte festhalten:

■ **Einschätzungen zum Schutzgehalt des Behindertengleichstellungsrechts**: Die befragten Organisationen und Fachstellen sind sich überwiegend einig, dass es das Behindertengleichstellungsgesetz braucht. Lediglich ein kleiner Teil von ihnen qualifiziert den verfassungsrechtlichen Diskriminierungsschutz als ausreichend, der überwiegende Teil der Antwortenden erachtet ihn als ungenügend. Während knapp die Mehrheit der Befragten der Meinung ist, dass die Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes von Benachteiligung betroffenen Menschen mit Behinderungen grundsätzlich einen genügenden Schutz bieten, schätzt ein Drittel der Befragten den Schutz, den das Gesetz bei Benachteiligungen bietet, als eher ungenügend ein. Zu den im Gesetz heute vorgesehenen Rechtsansprüchen und Konfliktlösungsinstrumenten äussern sich die Befragten mehrheitlich kritisch. Nur ein kleiner Teil von ihnen ist der Meinung, dass sich die meisten Konfliktsituationen mit dem Behindertengleichstellungsgesetz befriedigend lösen lassen.

Während das Benachteiligungsverbot bei der Nutzung des öffentlichen Verkehrs und der Mobilität im öffentlichen Raum mehrheitlich als gut beurteilt wird, sind die Einschätzungen des Schutzes beim Zugang zu Bauten mit Publikumsverkehr, Wohnbauten und Gebäuden mit Arbeitsplätzen sowie staatlichen Dienstleistungen knapp positiv. Als ungenügend wird der Diskriminierungsschutz bei privaten Dienstleistungen beurteilt. Ein überwiegender Teil der Befragten erachtet in diesem Zusammenhang auch die im Gesetz vorgesehene Entschädigung bei Diskriminierungen durch Private als nicht genügend hoch.

■ **Konfliktfälle**: Im Ganzen hatten vier Fünftel aller befragten Behindertenorganisationen und Fachstellen bei ihrer Arbeit in den vergangenen zehn Jahren mit Konfliktfällen um eine Benachteiligung oder Diskriminierung aufgrund des BehiG zu tun. Am konflikterfahrensten sind die Bauberatungsstellen, von denen gut die Hälfte oft oder sehr oft bei Konflikten involviert ist. Auch praktisch alle Behindertenkonferenzen hatten mit Konfliktfällen zu tun, allerdings weniger häufig. Die übrigen Organisationen und Fachstellen, die im breiten Feld der Behindertenfach- und -selbsthilfe tätig sind, haben unterschiedlich grosse Erfahrung mit Streitfällen. Etliche haben bei ihrer Tätigkeit selten oder nie mit Konfliktfällen zu tun, insbesondere die Gesundheitsligen und die Organisationen der Behindertenhilfe ausserhalb der Dachorganisation Integration Handicap. Bei Fällen von Benachteiligungen oder Diskriminierungen verweisen diese an die grösseren Organisationen oder Fachstellen, die entsprechend häufig bei Konfliktfällen involviert sind. Vergleichsweise wenig Erfahrungen mit Konfliktfällen haben auch freiberufliche Anwält/innen (39 berichtete Beratungsfälle).

Am häufigsten betrafen die Konfliktfälle Menschen mit körperlichen Behinderungen, allen voran Menschen mit Mobilitätsbehinderungen, gefolgt von Menschen mit altersbedingten Beeinträchtigungen (im Sinne altersbedingter Abnahme körperlicher, psychischer oder geistiger Leistungsfähigkeit), mit Seh- oder mit Hör- und Sprechbehinderungen.

■ **Umgang mit Konfliktfällen**: Weitaus am häufigsten waren informelle Konfliktlösungen ohne anschliessende Beschwerde oder Klage: Gut 80 Prozent der befragten Stellen berichten von solchen Fällen. An zweiter Stelle folgen Verbandsbeschwerden oder -klagen (60%). Etwas weniger häufig wurde von den Behörden eine Verfügung erlassen (z.B. eine Baubewilligung), ohne dass anschlies-

send Beschwerde oder Klage eingereicht wurde (44%). In 40% der Konfliktfälle haben die Betroffenen Beschwerde oder Klage eingereicht. Dies war nur wenig häufiger, als dass gar nichts unternommen wurde (38%). Bei den 39 berichteten Beratungsfällen der freiberuflichen Anwält/innen ging es in 19 Fällen um Diskriminierungen durch Private und in 20 Fällen um Benachteiligungen bzw. Diskriminierungen durch den Staat. In 23 dieser Fälle kam es zu Gerichtsverfahren.

■ **Gerichtsfälle**: Die Gerichtsumfrage bei sämtlichen Gerichten des Bundes und der Kantone sowie die ergänzende Datenbankrecherche zu den Entscheiden des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts hat **insgesamt 71 Fälle** ergeben, in denen eine Verletzung des Behindertengleichstellungsgesetzes und/oder des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots von Artikel 8 Absatz 2 BV gerügt wurde. **50 Fälle** betreffen das **BehiG**; darunter sind 11 Fälle, in denen zusätzlich die Verletzung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbots gerügt wurde. **19 Fälle** beziehen sich ausschliesslich auf das **verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot**. 2 Fälle behandeln das allgemeine Zivilrecht, um aufzuzeigen, wie der Schutz vor Diskriminierung ausserhalb des BehiG funktioniert und damit einen Vergleich zu haben.

Die Gerichtsverfahren betreffen grossmehrheitlich Individualklagen bzw. –beschwerden. Allerdings wurden insgesamt auch **12 Verfahren** mittels **Verbandsbeschwerden- und -klagen** anhängig gemacht. Dabei handelt es sich in 8 Fällen um Verbandsbeschwerden im Bereich «Bau», 3 Verbandsbeschwerden betreffenden Bereich «öffentlicher Verkehr» und 1 Verbandsklage im Bereich «private Dienstleistungen».

■ **Beurteilung der Instrumente des BehiG zur Durchsetzung des Rechts**: Die **Unentgeltlichkeit des Verfahrens** nach Behindertengleichstellungsgesetz wird von den Behindertenorganisationen und Fachstellen, die sich dazu geäussert haben, insgesamt positiv bewertet. Die meisten von ihnen sind der Ansicht, dass dies die Durchsetzung wesentlich erleichtert. Bezogen auf das im BehiG vorgesehene **Verbandsbeschwerderecht** (Art. 9 BehiG, Art. 5 BehiV) äussern sich die Befragten differenziert. Wirksamkeit wird ihm insbesondere im Baubereich attestiert. Deutlich zurückhaltender wird die Wirksamkeit der Möglichkeit zur **Verbandsklage** bei Diskriminierungen durch Private eingestuft. Ein grosser Teil der Antwortenden ist nicht der Meinung, dass dadurch die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots wesentlich erleichtert wird. Diese Beurteilung dürfte vor allem mit den als ungenügend erachteten Sanktionsmöglichkeiten sowie der fehlenden Verpflichtung von Privaten zum Ergreifen von Anpassungsleistungen zu tun haben. Die Befragung bei den Behindertenorganisationen, den kantonalen und städtischen Behörden hat jedoch auch ergeben, dass bezüglich der Durchsetzungsinstrumente gewisse **Informationsdefizite** bestehen: Während über 80%aller befragten Organisationen und Behörden der Ansicht waren, dass die Verbandsbeschwerdemöglichkeiten in den Bereichen Bau und öffentlicher Verkehr bei den Akteuren sicher oder eher bekannt sind, lag dieser Anteil bezogen auf die Verbandsklage bei privaten Dienstleistungen lediglich bei 60%.

Kritisch äussern sich die Behindertenorganisationen und Fachstellen zu den Instrumenten, welche Beschäftigungsverhältnissen des Bundes betreffen. Fast die Hälfte der Antwortenden ist nicht der Ansicht, dass die **Pflicht zur schriftlichen Begründung einer Nichtanstellung** vor Gericht wesentlich dazu beiträgt, eine Diskriminierung zu beweisen. Mehr als die Hälfte der Antwortenden erachtet insgesamt die bestehenden Klage- und Beschwerdemöglichkeiten bei Beschäftigungsverhältnissen nach Bundespersonalgesetz als ungenügend.

Aus der Befragung der Anwält/innen und den Experteninterviews ergibt sich ein ähnliches Bild. Der Befund bildet sich auch in der inhaltlichen Analyse der Gerichtsentscheide ab. Auf der einen Seite lässt die vergleichsweise niedrige Anzahl der insgesamt 71 erfassten Gerichtsfälle vermuten, dass die

Rechtsdurchsetzung auf dem Gerichtsweg insgesamt relativ hochschwellig ist. Auf der anderen Seite legen die 12 Verbandsbeschwerde- und Verbandsklageverfahren nahe, dass damit ein Instrument zur Verfügung steht, welches die Durchsetzung der Rechte erleichtert.

■ **Einschätzungen zu den Problemen der Durchsetzung des Rechts**: Aus Sicht der Behindertenorganisationen und Fachstellen können sich verschiedene Probleme bei der praktischen Durchsetzung der Rechtsansprüche von Betroffenen ergeben. An erster Stelle werden die langwierigen Verfahren genannt, welche die Betroffenen abschrecken können, sich gegen Benachteiligungen oder Diskriminierungen zu wehren. Eine Mehrheit erachtet dies als grosses Problem. An zweiter Stelle führen die Befragten die grosse Rechtsunsicherheit als Problem auf. Diese ist vor allem im Baubereich ein Thema: Mehr als ein Drittel der Bauberatungsstellen bezeichnen die Rechtsunsicherheit als sehr grosses Problem. Relevante Hürden sehen die Behindertenorganisationen und Fachstellen auch in einem ungünstigen Verhältnis von Aufwand und Ertrag sowie dem finanziellen Risiko, welches die Betroffenen bei einer Niederlage in Form von hohen Anwaltskosten (auch der Gegenpartei) zu tragen haben.

Die Durchsetzung der Rechtsansprüche auf dem Gerichtsweg wird auch von den interviewten Expert/innen eher kritisch gesehen. In ganz genereller Weise wird relativiert, dass die Wirksamkeit des Gesetzes primär über die Verpflichtung der Akteure und weniger über die Durchsetzung der Rechtsansprüche beeinflusst werde. Zudem sind sich die Interviewten mehrheitlich darin einig, dass viele Konflikte aussergerichtlich bereinigt werden bzw. zumindest die Möglichkeit besteht, auf den bestehenden rechtlichen Grundlagen diese aussergerichtlich zu lösen. Andererseits erwähnen sie auch, dass eine Reihe von Hürden ökonomischer, psychologischer, materiell-rechtlicher und prozessualer Art den Zugang zum Rechtsverfahren erschwert. Erwähnt werden insbesondere mangelnde Rechtskenntnisse und die fehlende Konkretisierung des Rechts und auch hier die Hochschwelligkeit des Verfahrens, das ungünstige Verhältnis von Aufwand und Ertrag (insbesondere die maximale Entschädigung von 5000 CHF) und die lange Verfahrensdauer, die finanziellen Risiken und die Beweisschwierigkeiten. Schliesslich wird auf bereichsspezifische prozessuale Hindernisse verwiesen wie etwa die Schwierigkeit, dass im Bereich Bau nur im Bewilligungsprozess Interventionen möglich sind. Zudem sind in den Auflageplänen der Baubewilligungs- und Plangenehmigungsverfahren nicht immer alle für die Barrierefreiheit relevanten Details ersichtlich.

Als Vorschläge zur Verbesserung werden zum einen niederschweillige Schlichtungsmechanismen und der Ausbau des Verbandsbeschwerderechts auf die Benachteiligung bei staatlichen Dienstleistungen genannt. Sodann wird in einer parallel durchgeführten Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechts (SKMR) die Empfehlung formuliert, eine Beweiserleichterung sowie den Untersuchungsgrundsatz einzuführen.

10 Gerichtspraxis

Im Rahmen der Evaluation wurden **71 Gerichtsfälle erhoben und ausgewertet**. Angesichts der insgesamt geringen Anzahl von Entscheiden in den einzelnen Geltungsbereichen des BehiG (Bau, öffentlicher Verkehr, Aus- und Weiterbildung, Dienstleistungen, Erwerb) konnten in der Gerichtspraxis bis heute nur einzelne rechtliche Grundsatzfragen geklärt werden. Einige Rechtsfragen wurden teilweise behandelt, während viele noch weitgehend offen sind. Insbesondere besteht noch wenig Klarheit über die Tragweite des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, d.h. der Abwägung zwischen dem gesellschaftlichen Interesse der Beseitigung von Benachteiligungen und weiteren Interessen. Mit Blick auf die einzelnen Geltungsbereiche kann das folgende grundsätzliche Fazit gezogen werden:

Bauten und Anlagen

Von insgesamt 9 ausgewerteten Fällen betreffen 6 den Hochbau; davon beziehen sich 3 Fälle auf Wohnbauten und je 1 Fall ein Mineralheilbad, ein Freizeitzentrum und eine Wallfahrtskapelle. Ebenfalls 3 Fälle behandeln Fragen des Tiefbaus bezüglich einer Gehwegverbindung, einer Strassenabgrenzung und der Überbauung eines Areals. Die folgenden Rechtsfragen wurden thematisiert:

■ **Verhältnis des BehiG zum kantonalen Baurecht**: Gemäss Bundesgericht findet das BehiG dann im Zuständigkeitsbereich der Kantone Anwendung, wenn es vom kantonalen Baurecht anwendbar gemacht wird. Weitergehende Regelungen des kantonalen Rechts gehen dem BehiG vor.

■ **Geltung des BehiG bei Wohnüberbauungen**: Das Bundesgericht gelangt in seinen Erwägungen zum Schluss, dass das BehiG keine Anwendung auf Arealüberbauungen findet, wenn die einzelnen Gebäude einer Wohnsiedlung lediglich über eine gemeinsame unterirdische Autogarage verbunden sind, sie überdies keine Verbindungen aufweisen und über je eigene Eingänge und Treppenhäuser verfügen, die nicht mehr als acht Wohneinheiten erschliessen. Damit nämlich werde die Mindestanzahl von Wohneinheiten für die Anwendbarkeit der behindertenrechtlichen Vorgaben nicht erreicht. Zum gleichen Thema besteht ein zweites Urteil eines kantonalen Gerichts. Es entschied im gleichen Sinne, dass bei einer neuen Arealüberbauung mit zwei Wohngebäuden zu je sechs Wohnungen der Geltungsbereich des BehiG nicht betroffen sei, weil die vom BehiG geforderte Mindestzahl von acht Wohneinheiten nicht erreicht wird. Diese Rechtsprechung wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur als wenig behindertenfreundlich kritisiert.

■ **Anwendbarkeit des BehiG bei Teilumbauten**: Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass auch Teile eines Gebäudes, die vom Umbau nicht betroffen sind, von der Anpassungspflicht nach BehiG erfasst werden können. Die Anpassungspflicht geht allerdings nur soweit, als ein funktionaler Zusammenhang besteht zwischen dem Gebäudeteil, der umgebaut werden soll, und jenen Gebäudeteilen, die nicht umgebaut werden. Auch hier wurde die Praxis in der Literatur als zu restriktiv bemängelt.

■ **Grundsatz der Verhältnismässigkeit**: In einem anderen Urteil hielt das Bundesgericht fest, dass es im Interesse von blinden und sehbehinderten Personen überall klare, eindeutige und einheitliche Abgrenzungen zwischen Fahr- und Fussgängerbereich bestehen müssen. Von der vom kantonalen Baurecht anwendbar gemachten Norm SN 521 500 dürfe nur aus «wichtigen Gründen» abgewichen werden.

■ **Rechtsdurchsetzung nach Ablauf des Baubewilligungsverfahrens**: Ein kantonales Gericht befand, dass entgegen dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes auch nach Ablauf des Baubewilligungsverfahrens die Vorbringungen der Kommission zu notwendigen Anpassungen zu berücksichtigen sind, sofern sie einen Konnex zur Baugenehmigung haben und die Pläne, auf deren Grundlage die Baubewilligung erteilt wurde, nicht ganz korrekt waren. Ungeklärt ist hingegen die Frage, ob auch

nach dem Baubewilligungsverfahren ein Verbandsklagerecht besteht oder ob nur Einzelpersonen eine Benachteiligung bei Neu- oder Umbauten einklagen können.

■ **Verbandsbeschwerderecht ausserhalb des BehiG**: Schliesslich hielt ein Gericht fest, dass auf der Grundlage des allgemeinen Verwaltungsrechts ein Verbandsbeschwerderecht überall da besteht, wo der Zugang zu einer Baute nicht möglich bzw. eingeschränkt ist, unabhängig davon, ob die Beschwerdeführenden die Baute besuchen oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, ob Menschen mit Behinderungen, für deren Interessen sich der Verband einsetzt, von der Massnahmen betroffen sein könnten.

Öffentlicher Verkehr

Von insgesamt 3 ausgewerteten Fällen thematisieren 2 den Umbau von Perrons an Bahnhöfen. In einem weiteren Entscheid war die Neubeschaffung von Doppelstock-Wagen der SBB betroffen. Beim Bus-, Flug-, Seilbahn- und Schiffsverkehr kam es, soweit ersichtlich, zu keinen Gerichtsfällen.

Die folgenden Rechtsfragen wurden thematisiert:

■ **Verhältnismässigkeit bei Perronanpassungen**: Im Zentrum stand bei beiden Fällen zu Perronumbauten die Auslegung des Grundsatzes Verhältnismässigkeit. Die zwei Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zeigen die Herausforderungen auf, die sich im Übergang von einer nicht behindertengerechten in eine behindertengerechte Bahn-Infrastruktur ergeben. Da im ersten Fall (Walenstadt) Schienenfahrzeuge lange im Einsatz sind, muss die Anpassung der Infrastruktur stufenweise vorgenommen werden. Während der Übergangsfrist ist es gemäss Bundesverwaltungsgericht zulässig, Ersatzmassnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit anzubieten. Andererseits hat das Bundesverwaltungsgericht auch deutlich gemacht, dass mit dem Näherrücken bzw. gegen Ende der Übergangsfrist das Argument der Wirtschaftlichkeit zunehmend weniger stark ins Gewicht fällt. Auch im zweiten Fall (Thörishaus), der Teilperronerhöhungen bei einem Bahnhof betrifft, der ein sehr tiefes Passagiervolumen aufweist und für Menschen mit Behinderungen nicht von zentraler Bedeutung ist, verweist das Bundesverwaltungsgericht auf die Übergangsfristen, die im Rahmen der Interessenabwägungen zu berücksichtigen sind.

■ **Teil-Separierung von Menschen mit Behinderungen**: Des Weiteren kam es zu einem gewichtigen Urteil des Bundesgerichts zur Frage der Teil-Separierung bei Neubeschaffungen von neuen Zugskompositionen: Das Gericht erachtete bei neu zu bestellenden SBB-Doppelstockzügen geplante Multifunktionsabteile und eine Verpflegungszone mit elf zusätzlichen Sitzplätzen als ausreichend, um eine rechtswidrige Isolierung von Menschen im Rollstuhl zu verhindern. Für künftige Anwendungsfälle steht die Frage im Raum, in welche Richtung sich die Rechtsprechung des Bundesgerichts im Fall SBB auf die Zugänglichkeit weiterer spezieller Reiseangebote wie Kinderabteile, Ruheabteile oder Businessabteile auswirken wird.

Aus- und Weiterbildung

Von 29 analysierten Fällen betreffen 10 Fälle nachobligatorische Ausbildungen, wovon sich alle auf Prüfungsanpassungen beziehen. 19 weitere Fälle behandeln Fragen der Integration und der Gewährung sonderpädagogischer Massnahmen in der Grundschule. Die folgenden Rechtsfragen wurden thematisiert:

■ **Anpassung von Prüfungsmodalitäten**: Bereits beachtliche Konturen verliehen hat die Gerichtspraxis dem Recht auf Anpassung von Prüfungsmodalitäten. Wenn ein Student seine Obliegenheiten zur Mitwirkung erfüllt, hat er Anspruch auf formale Anpassungsleistungen, damit sichergestellt ist, dass eine Prüfung ohne behinderungsbedingte Benachteiligung durchgeführt werden kann. Als

Schranke des Nachteilsausgleichs verweist das Bundesverwaltungsgericht auf die fachlichen Anforderungen, die als solche von Massnahmen des Nachteilsausgleichs nicht betroffen sein dürfen.

■ **Grundschule**: 5 höchstrichterliche Urteile konnten die Grundsätze des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf diskriminierungsfreien und genügenden Grundschulunterricht konkretisieren, insbesondere im Zusammenhang mit Fragen der Integration, der Finanzierung und Anzahl Stunden sonderpädagogischer Massnahmen sowie der Finanzierung von Privatschulen. Eine Gesamtsichtung dieser Rechtsprechung zeigt, dass die Entwicklung der Gerichtspraxis zunehmend in Richtung Integration geht.

■ **Recht auf sonderpädagogische Massnahmen**: Das Bundesgericht gelangte ferner in einem Präzedenzfall zur Auffassung, dass das Gemeinwesen dazu verpflichtet ist, die für das Wohl des Kindes erforderlichen sonderpädagogischen Massnahmen sicherzustellen sowie die hierbei anfallenden Kosten vollumfänglich zu übernehmen. Eine Lösung, die auf einer schematischen Vorgehensweise beruht, sei nicht geeignet, um vorrangig dem Kindeswohl zu dienen. Daher ist eine zahlenmässige Beschränkung der Assistenz nicht zulässig.

Staatliche Dienstleistungen

Unter den 24 erfassten Fällen befindet sich lediglich 1 Fall, der den Dienstleistungsbereich im engeren Sinne betrifft. Er behandelt die Pflicht zur Übernahme der Kosten für Gebärdendolmetscher/innen in einem Gerichtsverfahren. In 9 Fällen waren migrationsrechtliche Fragen im Zentrum. Darunter befinden sich 8 Fälle zu den Anforderungen an die Integration von Menschen mit Behinderungen im Rahmen von Einbürgerungsverfahren. Sodann behandelt 1 Fall die Verweigerung des Aufenthalts zur Vorbereitung einer Eheschliessung. Des Weiteren war in 4 Fällen die Frage behinderungsbedingter Steuerabzüge das Thema des Rechtsstreites. Ferner gibt es insgesamt 10 Fälle zum Recht auf soziale Sicherheit. Davon betreffen 7 Fälle sozialversicherungsrechtliche Fragen und in 3 Fällen war der mögliche Anspruch auf Sozialhilfeleistungen für behindertenbedingte Aufwendungen strittig.

Insgesamt betrachtet, gibt es praktisch keine Gerichtsfälle, die sich zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit äussern. Daher bleibt eine gewisse Unklarheit darüber, wie weit die Anpassungspflichten bei staatlichen Dienstleistungen gehen. Die folgenden Rechtsfragen wurden thematisiert:

■ **Kostenübernahme für Gebärdendolmetschen**: Ein kantonales Gericht hielt fest, dass für die Einsetzung eines Gebärdensprachdolmetschers während eines Gerichtsverfahrens keine zusätzlichen Kosten auferlegt werden, da sonst der Zugang zu einem Gericht erschwert würde.

■ **Einbürgerungen**: Es liegen einige Gerichtsentscheide zum Bürgerrecht vor, welche die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes im Rahmen der Einbürgerungsvoraussetzungen ausdifferenzierten. Im Wesentlichen machte das Bundesgericht deutlich, dass bei der Umsetzung der gesetzlichen Einbürgerungskriterien die konkreten Fähigkeiten der behinderten Personen zu berücksichtigen seien bzw. die Einhaltung der entsprechenden Voraussetzungen an den spezifischen Möglichkeiten auszurichten und diese in einer angemessenen Art und Weise zu würdigen sind. Diese Grundsätze sind auch auf weitere staatliche Verfahren anwendbar.

■ **Berücksichtigung von behinderungsbedingten Kosten bei Steuern und Sozialleistungen**: Ausserdem kam es zur Ausdifferenzierung der behindertengleichstellungsrechtlichen Pflicht von Behörden, im Rahmen der Ausübung staatlicher Aufgaben den Aspekt der Behinderung angemessen zu berücksichtigen. So hatten die Gerichte etwa im Steuerrecht Sachverhalte zur Abzugsfähigkeit behinderungsbedingter Kosten zu beurteilen. Zudem kam es zu verschiedenen Urteilen im Sozialhilferecht,

in denen die Gerichte über Ansprüche auf Berücksichtigung behinderungsbedingter Kosten entscheiden mussten.

Private Dienstleistungen

Lediglich 3 Entscheide befassten sich mit dem materiellen Schutzgehalt des BehiG-Diskriminierungsverbotes bei privaten Dienstleistungen. Die folgenden Rechtsfragen wurden thematisiert:

■ **Zugangsverweigerung aus Sicherheitsgründen**: Als eine umstrittene Rechtsfrage gilt die Tragweite des Diskriminierungsverbotes beim Zugang zu privaten Dienstleistungen. In einem Fall vor Bundesgericht war ausschlaggebend, dass die Weigerung eines Kino-Betreibers, einem Rollstuhlfahrer den Einlass zu gewähren, durch Sicherheitsüberlegungen motiviert war und nicht auf einer herabwürdigenden Motivation beruhte. Dabei spielt es nach Auffassung des Gerichts keine Rolle, ob die Sicherheitsüberlegungen begründet sind. Entscheidend sei einzig, dass es an einer Diskriminierungsabsicht fehlte. Das Urteil wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur als Fehlentscheid kritisiert. Das Bundesgericht verkürzt die Auslegung von Artikel 6 BehiG bzw. Artikel 2 BehiV auf Schlechterstellungen, die von einer unzulässigen Motivation getragen sind. Dies ignoriert nicht nur dem Wortlaut von Artikel 2 BehiV, demnach eine Diskriminierungsabsicht nicht erforderlich ist, sondern widerspricht dem Zweck des BehiG.

■ **Krankenkassen-Zusatzversicherung**: Ferner hielt das Bundesgericht in einer weiteren Entscheidung zur Verweigerung des Abschlusses einer Krankenzusatzversicherung fest, dass das BehiG keine Pflicht zum Abschluss einer Versicherung vorsehe. Auch verpflichte das in Artikel 6 BehiG verankerte Diskriminierungsverbot Private nicht dazu, bestimmte Fördermassnahmen zur Beseitigung von tatsächlichen Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen oder auf Differenzierungen zwischen Kunden zu verzichten. Das Urteil zeigt die engen Grenzen auf, die der Gesetzgeber in Artikel 6 BehiG vorgesehen hat, der lediglich «besonders krass unterschiedliche und benachteiligende Behandlung» durch Private wollte.

■ **Krankentaggeldversicherung**: Interessant ist schliesslich ein Fall, in welchem sich das Bundesgericht zu einer Regelung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen eines Versicherungsunternehmens äusserte, die psychisch Erkrankte benachteiligt. Die AGB-Regelung sieht eine Leistungsreduktion bei psychischen Krankheiten im Rahmen einer Krankentaggeldversicherung vor. Das Gericht gab dem psychisch erkrankten Kläger Recht und bezeichnete die Klausel als objektiv unmöglich. Damit macht das Bundesgericht deutlich, dass Versicherungsnehmerinnen und -nehmer mit psychischer Erkrankung auf gleiche Weise wie Versicherungsnehmer/innen mit körperlichen Krankheit (k)ein Recht darauf haben, von der Taggeldversicherung gedeckt zu sein.

Erwerb

Von insgesamt 3 ausgewerteten Fällen betrifft je einer das Anstellungsverhältnis beim Bund, bei einem Kanton und bei einem privaten Unternehmen. In allen Fällen ging es um Kündigungen. Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung war nicht allein das BehiG. Es ging auch um die arbeitsrechtliche Fürsorgepflicht des Arbeitgebers sowie um die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Behinderung im Zuge der Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses. Die folgenden Rechtsfragen wurden thematisiert:

■ **Erhöhte Fürsorgepflicht des Bundes und Kündigungsschutz**: Gemäss einem Präzedenzurteil des Bundesverwaltungsgerichts ergibt sich aus dem arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot in Verbindung mit dem BehiG ein besonderer Schutz behinderter Arbeitnehmer/innen. Für den Bund besteht gegenüber Angestellten mit Behinderungen eine erhöhte Fürsorgepflicht. Insbesondere hat

der Bund die Pflicht, geeignete Massnahmen zur Beschäftigung und Eingliederung von Menschen mit Behinderungen zu treffen. Bei arbeitsrechtlichen Entscheidungen mit Bezug auf Menschen mit Behinderungen müsse der Bund als Arbeitgeber die «gesamte Arbeits- und Lebenssituation der behinderten Person» miteinbeziehen. Verletzt der Bund als Arbeitgeber seine Fürsorgepflicht dadurch, dass die Kündigung der Beschwerdeführerin unverhältnismässig gewesen ist, besteht ein Recht auf Weiterführung der Anstellung.

■ **Kündigung eines Polizisten**: Das BehiG findet keine Anwendung auf kantonale und kommunale Arbeitsverhältnisse. Allerdings verweist ein kantonales Urteil auf die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbotes gemäss Artikel 8 Absatz 2 BV, das auf sämtliche öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse anwendbar ist. Das Gericht hatte im konkreten Fall die Rechtmässigkeit einer Kündigung eines Polizisten anerkannt, der seine Stelle wegen wiederholter krankheitsbedingter Abwesenheit im Umfang von total 457 Tagen verlor.

■ **Kündigung eines Angestellten mit Behinderung bei einem Privatunternehmen**: Der Fall eines kantonalen Gerichts zur Kündigung eines Angestellten bei einem privaten Unternehmen zeigt illustrativ die Grenzen des arbeitsrechtlichen Kündigungsschutzes für Angestellte mit Behinderungen auf. Eine Kündigung wegen der Behinderung ist rechtmässig, wenn die Behinderung die Zusammenarbeit im Betrieb wesentlich beeinträchtigt. Im Vergleich zu öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen besteht bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen keine erhöhte Fürsorgepflicht zur Verhinderung einer Kündigung bzw. kein ausdrücklicher besonderer Schutz von Arbeitnehmer/innen mit Behinderungen. Insbesondere kann der private Arbeitgeber nicht wie der öffentliche Arbeitgeber dazu verpflichtet werden, spezifische Massnahmen zur Verhinderung einer Kündigung zu treffen, die über die Fürsorgepflicht sowie den arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz gemäss Artikel 328 OR hinausgehen.

Fazit

Insgesamt betrachtet zeigen die Gerichte mit wenigen Ausnahmen einen weitgehend sicheren Umgang mit dem Vorgaben des BehiG, den vom BehiG inspirierten Bestimmungen in anderen Gesetzen und dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot. Eine der Ausnahmen bildet das Urteil des Bundesgerichts zum Kino-Fall. Kritisiert wird ferner die eher restriktive Praxis des Bundesgerichts im Bereich von Teilumbauten sowie Wohnüberbauungen. Eine besondere Herausforderung ist sodann die Auslegung der Verhältnismässigkeit. Zum einen stellt sich die Frage der Abwägung der verschiedenen Interessen in sämtlichen Geltungsbereichen des BehiG. Zum andern erweist sie sich die Frage beim öffentlichen Verkehr mit Blick auf das Näherrücken der Umsetzungsfrist zur Anpassung von Bauten und Anlagen sowie Fahrzeugen als besonders komplex.

Mit Blick auf die Zukunft wird es ausserdem interessant sein zu sehen, wie die rechtsanwendenden Behörden die Vorgaben der seit Mai 2014 in Kraft stehenden UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) im Rahmen der Auslegung des Behindertengleichstellungsrechts berücksichtigen. Von besonderem Gewicht ist unter anderem das Recht auf Bildung auf Sekundarstufe II bzw. die Pflicht zur Gewährleistung eines integrativen Bildungssystems, das Recht auf Arbeit und Beschäftigung, das Recht auf selbstbestimmte Lebensführung sowie das Recht auf Zugang zu Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden.

11 Rechtsvergleich

Da die Bereiche «private Dienstleistungen» und «Erwerb» im BehiG nur rudimentär geregelt sind, wurde in einem Rechtsvergleich anhand **ausgewählter Länder** die jeweiligen Regelungen der nationalen Rechtsordnungen dazu untersucht. Im Fokus standen Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und die USA. Diese Länder sind deshalb von besonderem Interesse, weil sie entweder über längere Erfahrung im Antidiskriminierungsrecht verfügen (Grossbritannien, USA) oder als Nachbarstaaten traditionell einen bedeutenden Einfluss auf die schweizerische Rechtsordnung ausüben (Deutschland, Frankreich, Österreich). Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Rechtsordnungen weiterführende Regelungen des materiellen und des formellen Rechts enthalten, als sie im BehiG bestehen. Die Unterschiede betreffen zum einen die Tragweite der Diskriminierungsverbote, Rechtsansprüche und Sanktionen. Zum anderen umfassen sie auch den Rechtsschutz, die Verfahren sowie die Instrumente der Durchsetzung.

Private Dienstleistungen

Im Bereich «private Dienstleistungen» sieht das Recht in den USA, Grossbritannien und Frankreich in folgenden drei Regelungsbereichen weitergehende Schutzbestimmungen vor:

■ **Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen**: Private Dienstleister sind über das Diskriminierungsverbot hinaus verpflichtet, sogenannte angemessene Massnahmen bzw. Vorkehrungen oder (Nachteils-)ausgleichsleistungen zu ergreifen, die es Menschen mit Behinderungen ermöglichen, eine Dienstleistung ohne Nachteil in Anspruch zu nehmen. Die Regelung ist vergleichbar mit der Rechtslage im BehiG für staatliche Dienstleister sowie konzessionierte Unternehmen.

Eine gesetzgeberische Anpassung im schweizerischen Recht mit einer ähnlichen Regelung für private Dienstleister würde allerdings nicht dazu führen, dass private Unternehmen zu denselben Anpassungsleistungen verpflichtet werden könnten wie Behörden. Vielmehr wäre die Vertragsfreiheit zu beachten und in jedem Einzelfall im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung abzuwägen, ob wirtschaftliche Interessen die Interessen von Konsumenten und Konsumentinnen mit Behinderungen überwiegen. Ein Kriterium unter vielen wäre hierbei etwa die Grösse und Finanzkraft eines Unternehmens. So könnten von einer grossen Lebensmittelkette wie z.B. Aldi, Coop, Migros und Spar weitergehende Anpassungen verlangt werden als von einem Klein- und Mittelunternehmen wie einem Quartierladen oder einem Gastrobetrieb.

■ **Ansprüche auf Entschädigung ohne Obergrenze sowie auf verhältnismässige Anpassungsleistungen:** Während im französischen Recht die Diskriminierung strafrechtlich sanktioniert wird, gehen die zivilrechtlichen Entschädigungsansprüche im US-amerikanischen und im britischen Recht mit bis zu mehreren Tausend oder gar Zehntausend Dollar bzw. Pfund weiter als im BehiG, das eine maximale Entschädigung von 5'000 Franken vorsieht. Eine Höchstgrenze ist im britischen und im US-amerikanischen Recht nicht vorgesehen. Wird gerichtlich festgestellt, dass es ein Unternehmen rechtswidrig unterlassen hat, angemessene Vorkehrungen zu ergreifen, besteht ähnlich wie bei Behörden und konzessionierten Unternehmen im schweizerischen Recht ein Anspruch auf Beseitigung. Hingegen gilt sowohl hinsichtlich Art und als auch hinsichtlich Höhe der Sanktion der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, d.h. eine Sanktion darf nicht über das für das Unternehmen Zumutbare hinausgehen.

Auch nach schweizerischem Verfassungsrecht wäre die Wirtschaftsfreiheit bzw. die im Privatrecht verankerte Privatautonomie zu beachten, die beide für das schweizerische Recht verbindlich sind. Dementsprechend ist sowohl bei der Festsetzung der Höhe der Entschädigung wegen Diskriminierung

nach BehiG als auch im Falle einer gesetzgeberischen Anpassung der Rechtsfolgen (sowohl hinsichtlich Art und Höhe) stets einzelfallbezogen der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu berücksichtigen.

■ **Erleichterung der Rechtsdurchsetzung mittels niederschwelliger Verfahren:** Die untersuchten Rechtsordnungen sehen eine Reihe von verfahrensrechtlichen Vorkehrungen vor, welche die Durchsetzung der Rechtsansprüche erleichtern sollen. Im Wesentlichen ist im untersuchten ausländischen Recht eine **Beweisführungserleichterung** in Form einer Reduktion des Beweismasses auf die Glaubhaftmachung mit anschliessender Beweislastumkehr verankert. Dies hat zur Folge, dass einem Unternehmen vor Gericht eine Diskriminierung einfacher nachzuweisen ist. Ein möglicher negativer Effekt, der etwa darin bestehen könnte, dass private Unternehmen unberechtigt wegen Diskriminierung verurteilt werden, konnte nicht festgestellt werden. Die Rechtslage ist in den Grundzügen mit der im schweizerischen Arbeitsrecht sowie im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben verankerten Beweislastregelung vergleichbar. Zentral für die Erleichterung der Durchsetzung des Rechts ist ferner der insbesondere im britischen Recht vorgesehene **niederschwellige Zugang zum Rechtsschutz** mittels einer Reihe von im Antidiskriminierungsrecht spezialisierten unentgeltlichen Rechtsberatungen. Ferner besteht als Alternative zum Gerichtsverfahren oder diesem vorgelagert die Möglichkeit, sich an eine unentgeltliche und weitgehend formlos operierende **Mediationsstellen** zu wenden. Zusätzlich sind im britischen und im US-amerikanischen Recht spezialisierte Streitschlichtungsinstitutionen sowie eine **Generalstaatsanwaltschaft mit Untersuchungskompetenzen** vorgesehen, welche die Aufgabe hat, mögliche Verletzungen von Amtes wegen zu untersuchen.

Erwerb

Der Bereich «Erwerb» ist im Unterschied zur schweizerischen Rechtslage in den allen untersuchten Ländern ausdrücklich geregelt. Interessant sind insbesondere vier Aspekte, die zum Teil weitgehende Schutzbestimmungen enthalten:

■ **Explizite Regelungen – Diskriminierungsverbot und Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen**: Sämtliche untersuchten Rechtsordnungen haben Diskriminierungs- bzw. Benachteiligungsverbote verankert. Die Verbote gelten in allen Phasen des Arbeitsverhältnisses inklusive dem Bewerbungsverfahren. Neben den Verboten, die sowohl die direkte wie die indirekte Diskriminierung untersagen, besteht die Pflicht zum Ergreifen sogenannter angemessener Vorkehrungen. Demnach sind die Arbeitgeber/innen gehalten, Massnahmen zugunsten ihrer Mitarbeitenden mit Behinderungen zu ergreifen, damit diese die Arbeit ohne Benachteiligung ausüben können.

Die rechtlichen Anforderungen zum Schutz vor Diskriminierung in den in die Untersuchung einbezogenen Ländern sind mit jenen des BehiG für Angestellte des Bundes insofern vergleichbar, als das Bundespersonalrecht gemäss aktueller Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine erhöhte Fürsorgepflicht gegenüber Angestellten mit Behinderungen vorsieht. Demgegenüber besteht in der Schweiz bei privaten Arbeitgebenden keine ausdrückliche Regelung zum Schutz vor Diskriminierung. Eine gesetzgeberische Anpassung im schweizerischen Recht, die auch private Arbeitgeber ausdrücklich zu weitergehenden Massnahmen verpflichten würde, müsste die Privatautonomie bzw. Vertragsfreiheit der Unternehmen berücksichtigen. Daher wäre in jedem Einzelfall abzuwägen, ob wirtschaftliche Interessen über die Interessen von Arbeitnehmer/innen mit Behinderungen gestellt werden können. Ein Kriterium unter vielen wäre auch hier etwa die Grösse und Finanzkraft eines Unternehmens.

■ **Rechtsansprüche und Sanktionen**: Das ausländische Recht sieht eine Reihe von Rechtsansprüchen und Sanktionen vor. Neben Ansprüchen auf Genugtuung und Schadenersatz enthält das britische und US-amerikanische Recht auch sogenannte Pönalentschädigungen bzw. -Sanktionen, die in

erster Linie dazu dienen, die Arbeitgeber daran zu hindern, Menschen mit Behinderungen zu diskriminieren. Eine Obergrenze bzw. Maximalhöhe besteht nicht. Ferner verfügen alle Rechtsordnungen über einen Anspruch auf Beseitigung der Benachteiligung mittels angemessenen Vorkehrungen. Des Weiteren ist im britischen und US-amerikanischen Recht ein Anspruch auf Wiederanstellung verankert. Schliesslich umfasst das deutsche Recht einen Anspruch von Menschen mit schweren Behinderungen, zum Bewerbungsgespräch eingeladen zu werden.

Entsprechende Ansprüche sind im schweizerischen Recht nicht ausdrücklich vorgesehen. Allerdings sieht das schweizerische Arbeitsrecht Ansprüche auf Genugtuung und Schadenersatz vor. Ein Recht auf Wiederanstellung besteht nicht. Ganz allgemein gibt es keine Rechte auf Beseitigung einer Benachteiligung, solange es sich nicht um die Pflicht zum Ergreifen von Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit handelt.

■ **Massnahmen zur Durchsetzung des Rechts**: Gemäss Wirkungsstudien und Einschätzungen von Expert/innen von besonderer Tragweite sind die niederschwelligen Durchsetzungsmechanismen im britischen und US-amerikanischen Recht, die behinderten Personen ermöglichen, sich ohne grossen Aufwand an eine **Beratungs-, Schlichtungs- und Mediationsstelle** zu wenden, in welchem in einem einfach zugänglichen und im Vergleich zu Gerichtsprozessen schnellen und formlosen Verfahren eine gütliche Einigung angestrebt wird. Gemäss Einschätzungen von Expert/innen sowie NGO-Berichten zentral sind sodann die in **Diskriminierungsfragen spezialisierten Gerichte**, die über spezifisches Fachwissen verfügen sowie ein hohes Vertrauen geniessen. Ferner sehen alle Rechtsordnungen sogenannte **unternehmensinterne Anlaufstellen** vor, um den Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Behinderungen vor Diskriminierung bereits organisationsintern zu stärken. Des Weiteren gibt es vor allem im deutschen und österreichischen Recht **spezifische Verfahrensschritte**, **die bei einer Kündigung einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters mit Behinderung zu beachten sind**. Zweck der Verfahren ist es, Kündigungen zu vermeiden. Zentral sind schliesslich auch jene **verfahrensrechtlichen Vorkehrungen**, welche die Durchsetzung der Rechtsansprüche vor Gericht erleichtern sollen. Von Menschen mit Behinderungen hervorgehoben wird insbesondere die Beweislasterleichterung.

Das BehiG sieht keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Durchsetzung des Rechts vor. Allerdings enthält das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann eine Beweislasterleichterung sowie Schlichtungsstellen.

■ **Quotenregelung als positive Massnahme**: Das deutsche sowie auch das österreichische Recht enthalten eine **Quotenregelung zur Anstellung von Menschen mit Behinderungen**. Unternehmen ab einer bestimmten Grösse werden dazu verpflichtet, einen bestimmten Anteil ihrer Stellen an Menschen mit Behinderungen zu vergeben. Erfüllen sie die Quote nicht, haben sie in einem **Bonus-Malus-System** eine Ausgleichsabgabe bzw. -taxe zu entrichten, die zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen verwendet wird und mit der finanzielle Nachteile stärker engagierter Unternehmen und Dienststellen ausgeglichen werden, die aufgrund von betrieblichen Integrationsleistungen entstehen.

Das schweizerische Recht verfügt keine Quotenregelung für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen. Eine solche hat das Bundesparlament bei Einführung des BehiG und später im Rahmen der 6. IV-Revision noch einmal abgelehnt.

12 Gesamtfazit

Wie in den Sachkapiteln deutlich geworden sein dürfte, ist es kaum möglich, eine für alle Bereiche gleichermassen geltende Beurteilung der Wirksamkeit des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BehiG) vorzunehmen. Zu heterogen sind die Regelungsgegenstände, die Regelungsdichte und die Interaktionen mit anderen Bundesgesetzen bzw. dem bereichsspezifischen kantonalen (und kommunalen) Recht. Obwohl das BehiG ein Bundesgesetz ist, sind in vielen Sachbereichen bei der Umsetzung die Kantone entscheidende Akteure. Sie wurden deshalb wo immer möglich in die Evaluation einbezogen. Es bleiben die bereits bei der Definition des Evaluationsgegenstands genannten Abgrenzungsprobleme bestehen zwischen den **direkten Wirkungen des BehiG** und den **indirekten Wirkungen** über die Umsetzung in anderen Gesetzen, die insbesondere im Bereich des kantonalen Rechts auch über den entsprechenden Verfassungsartikel inspiriert sein können.

Vorweggenommen werden kann, dass nicht die Frage, ob die Wirkungen direkt oder indirekt erfolgten, entscheidend war. Das **BehiG hat vielmehr dort am meisten erreicht, wo es hinzielt** und entsprechend konkrete Regelungen enthält. Es hat die Situation von Menschen mit Behinderungen **im wichtigen Bereich der physischen Zugänglichkeit** sehr positiv beeinflusst. **Andere Barrieren**, etwa beim Zugang zu nachobligatorischer Bildung, zum Arbeitsmarkt, zu gesellschaftlicher Teilhabe und Akzeptanz oder zu Dienstleistungen wie Freizeitangeboten **blieben stärker bestehen**. Sie sind im BehiG auch nur rudimentär thematisiert. Um die Ausgangsfragen zu beantworten, wurden in der Evaluation die Themenfelder Information und Sensibilisierung, Strukturen und institutionelle Verankerung der Umsetzung, Aktivitäten und Output, Durchsetzung sowie Outcome und Nebeneffekte untersucht. Entlang dieser Themenstruktur, werden die Haupterkenntnisse der Evaluation zu den Wirkungen des Behindertengleichstellungsgesetzes nochmals zusammengezogen. Anschliessend wird die Situation in den untersuchten Sachbereichen zusammenfassend gewürdigt, um besser sichtbar zu machen, wo diese einzelnen Bereiche stehen.

Information und Sensibilisierung

Die **Bekanntheit** des Gesetzes ist in den konkret geregelten Bereichen (Bau und öffentlicher Verkehr) bei den Fachbehörden und -personen weitgehend gegeben. Es sind Baubehörden kleiner und mittlerer Gemeinden sowie private Bauherrschaften, welche die Vorschriften nicht immer kennen. In weniger dicht geregelten Bereichen sind die Informationsprobleme grösser. Besonders private Dienstleister kennen ihre Verpflichtungen kaum. Die Informationen zum BehiG haben zudem bislang die breite Bevölkerung und auch die Menschen mit Behinderungen selbst und ihre Angehörigen kaum erreicht. Die Interviews mit Betroffenen zeigen deutlich, dass die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen keine breit rezipierte Selbstverständlichkeit ist. Teilweise werden die Informationsschwierigkeiten in Zusammenhang gebracht mit der wenig anschaulichen Begrifflichkeit des BehiG.

Doch bei den involvierten Akteuren ist die **Akzeptanz** des Gesetzes insgesamt sehr hoch. Die zuständigen Behörden sind zu über zwei Dritteln nicht der Meinung, die Anforderungen des BehiG seien nicht übertrieben. Dagegen ist die Akzeptanz bei den Liegenschaftsbesitzenden, Architekt/innen und Planungsfachleuten sowie den Bauherrschaften eher mittel, bei Liegenschaftsbesitzenden und Bauherrschaften tendenziell klein. Im Bereich privater Dienstleistungen schneiden besonders das Gastgewerbe, Sport- und Freizeitanbieter sowie Versicherungen schlecht ab. Die breite Verankerung der Behindertengleichstellung sowie das **Fachwissen** dazu sind ebenfalls nicht überall im gleichen Mass gegeben. Die tiefsten Werte erreichen hier die Behörden im Bildungsbereich auf Sekundarstufe II, die nur zu einem Drittel bejahen, dass das nötige Fachwissen bei ihnen vorhanden ist.

Strukturen und institutionelle Verankerung der Umsetzung
Das BehiG setzt auf die Umsetzung von Amtes wegen in den Regelstrukturen und im Konfliktfall auf die Durchsetzung durch die Betroffenen selber und die Behindertenorganisationen auf dem Rechtsweg. Es wurden nur minimale zusätzliche Ressourcen für die spezifische Förderung der Gesetzesumsetzung gesprochen. Über das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) und die Abteilung Gleichstellung des neuen Dachverbands Integration Handicap hinaus ist kaum eine breite dezentrale Struktur von **Gleichstellungsfachstellen** entstanden und auch ausserparlamentarische **Fachkommissionen** existieren kaum. Die Finanzhilfen des EBGB und des Bundesamts für Verkehr umfassen zwar bescheidene Beträge, haben jedoch durchaus Impulswirkungen gezeitigt.

Die Verankerung **BehiG-Umsetzung in den Regelstrukturen** ist je nach Sachbereich und Kanton unterschiedlich fortgeschritten. Im Baubereich und dem öffentlichen Verkehr ist sie grundsätzlich gegeben. Im Bildungsbereich bestehen Pioniertaten, aber die systematische Umsetzung wird erst jetzt aufgebaut. Von den Bundesämtern erhalten viele gute Noten, unter den Kantonen und Städten sind die Unterschiede gross. Die **Kooperationsstrukturen** der an der BehiG-Umsetzung Beteiligten sind bislang sehr fachbereichsspezifisch.

Aktivitäten und Output
Die Umsetzungsaktivitäten erfolgten teils in der Form spezieller Massnahmen und Projekte, teils im Alltagsgeschäft der Regelstrukturen. Daher sind sie nicht immer einfach fassbar, zumal nicht zuletzt aufgrund der heterogenen Zuständigkeiten kaum quantitative Grundlagen zum Stand der Umsetzung bestehen. Die im Rahmen der Evaluation erhobenen Aktivitäten stellen daher keine abschliessende Aufzählung dar.

Über die **BehiG-Projektförderung des Bundes** wurden 2004 bis 2014 insgesamt 323 Projekte unterstützt, was ungefähr der Hälfte der eingereichten Projekte entspricht. Über die elf betrachteten Jahre hinweg wurden insgesamt 16.8 Mio. Franken an Finanzhilfen ausbezahlt. 86% der Projekte reichten Behindertenorganisationen ein, 14% Kantone (darunter auch Fachhochschulen) und Gemeinden. Drei Viertel betrafen Integrationsprojekte. Die häufigsten Themen waren Bildung, Kultur und Kommunikation.

Trotz fehlender Detailvorgaben des Bundes haben verschiedene Kantone das Thema Gleichstellung in irgendeiner Form in ihre **kantonalen Behindertenkonzepte oder zeitgleich entstandene Behindertenleitbilder** aufgenommen, am weitgehendsten Neuenburg, Basel-Stadt und Baselland. Die ersten zehn Jahre BehiG waren in vielen Bereichen geprägt von **Grundlagenarbeiten** wie der Erarbeitung von Massnahmenplänen, **Umsetzungsnormen und technische Standards**, **Richtlinien, Instrumenten und Arbeitshilfen** und ausnahmsweise auch umfassenden **Umsetzungsplanungen**. Vereinzelt sind sachbereichsspezifische **Handbücher, Empfehlungen, Zielvorgaben und Gesamtkonzepte** entstanden.

Die alltägliche Umsetzung in den Regelstrukturen erstreckte sich im **Baubereich** auf geschätzte 12‘000 und 15‘000 Baubewilligungsverfahren pro Jahr, von denen bei 3‘000 bis 4‘000 die Beratungsstellen für hindernisfreies Bauen in irgendeiner Form involviert waren. Im **öffentlichen Verkehr** waren gemäss Bundesamt für Verkehr Ende 2014 80% bis 90% der **Kommunikationssysteme und Billettausgaben** und 70% der Züge BehiG-konform. Bei den Bussen waren die meisten Fahrzeuge angepasst, von den Trams rund 70%. Bei **der ÖV-Infrastruktur** ist die Umsetzung des BehiG weniger weit. Ende 2014 waren etwa 50% der Bahnhöfe mit 70% des Kundenvolumens angepasst. Am wenigsten weit ist die Umsetzung bei den schweizweit schätzungsweise 25‘000 Bushaltestellen. Wo der öffentli-

che Verkehr für Menschen mit Behinderungen nicht autonom nutzbar ist, wurden teilweise **Ersatzmassnahmen** getroffen. Dazu gehören das Call Center Handicap der SBB sowie ihre Mobilitätshelfer an 168 Stützbahnhöfen, die 2014 durchschnittlich 350 Hilfestellungen pro Tag erbrachten. Bei der nachobligatorischen **Bildung** auf Sekundarstufe II sind die Zahl der integriert Ausgebildeten sowie die konkret umgesetzten Massnahmen zum Nachteilsausgleich gestiegen. Quantitative Angaben bestehen jedoch kaum. In vielen weiteren Bereichen existiert gar kein Überblick über erfolgte Verbesserungen.

In **Artikel 5 des BehiG**, sind die **Kantone** aufgerufen, Massnahmen zu ergreifen, um Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Die einzelnen Behörden waren dabei jedoch abhängig von politischen Aufträgen, erteilten Kompetenzen und gesprochenen Krediten. In der Behördenpraxis der letzten zehn Jahre stellt die Evaluation grosse Unterschiede beim Grad behördlicher Aktivität fest. Es wird sowohl proaktives vorausschauendes Handeln als auch reaktives abwehrendes Verhalten berichtet. Entscheidend war für Pioniertaten oft die Kombination des Engagements einzelner Personenkreise innerhalb und ausserhalb der Verwaltung mit der Unterstützung durch die jeweiligen Regierungen. Dabei haben Anstösse durch die regionalen Behindertenkonferenzen und der Austausch mit ihnen immer wieder auch eine grosse Rolle gespielt.

Die zuständigen **Stellen der Bundesverwaltung** haben sich nicht einheitlich verhalten. Sicher ist, dass in verschiedenen Ämtern entscheidende Arbeit geleistet wurde. Es kam aber auch vor, dass im gleichen Amt eine Abteilung sich aktiv an den Umsetzungsarbeiten beteiligte, während andere bremsten. Und es kam vor, dass Ämter ihre Aufgaben möglichst vollständig ans EBGB zu delegieren versuchten. In allen von der Evaluation tangierten Bundesämtern haben sich die Haltungen zur Behindertengleichstellung jedoch in den letzten zehn Jahren weiterentwickelt.

Das **Umsetzungsmonitoring** beschränkt sich bislang weitgehend auf ein Indikatorenset zur Situation von Menschen mit Behinderungen, welches das Bundesamt für Statistik (BFS) aufgebaut hat. Als **Erfolgsfaktoren und Stolpersteine** bei der Umsetzung werden immer wieder einzelne **Personen** genannt. Dies ist gleichzeitig ein Hinweis darauf, dass eine systematische Verankerung des Themas vielerorts noch fehlt. Behindertenorganisationen wie Behörden sind mehrheitlich nicht der Meinung, dass das BehiG zu einer **Überreglementierung** führt. Als Schwierigkeit werden von rund der Hälfte der Behörden hohe **Kosten** der Anpassung erwähnt, die insbesondere im öffentlichen Verkehr und teilweise im Baubereich entstehen.

Ebenfalls zu den Aktivitäten zu zählen sind **gesetzgeberische Anpassungen** aufgrund des BehiG. Das Anliegen der Behindertengleichstellung hat Eingang in verschiedene Bundesgesetze gefunden und die Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention ermöglicht. Nicht überall aber wurde bei Gesetzeserarbeitung und Revision an die Anliegen von Menschen mit Behinderungen gedacht. Das EBGB, das hier spezifisches Know-how einbringen könnte, wurde längst nicht immer involviert. Auch **12 Kantone** haben **Bestimmungen auf Verfassungsebene** aufgenommen, welche Kanton und Gemeinden dazu verpflichten, Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu ergreifen. **5 Kantone** haben allgemeine **Regelungen auf Stufe Gesetz** eingeführt. Fast alle Kantone haben das Baurecht angepasst, manchmal allerdings auch behindertenfreundlichere Regelungen im Wohnungsbau zurückgenommen. Knapp die Hälfte nahm Bestimmungen ins Bildungsrecht auf. Sechs Kantone haben gewisse Regelungen im Personalrecht getroffen. Im Bereich staatlicher Dienstleistungen haben sich vier Kantone explizit zu einer behindertengerechten Dienstleistungserbringung verpflichtet. Auch auf Kantonsstufe zeigt sich jedoch, dass nach wie vor nicht systematisch an Menschen mit Behinderungen gedacht wird.

Durchsetzung

Gut die Hälfte der befragten Organisationen und Fachstellen ist der Meinung ist, dass die BehiG-Bestimmungen Menschen mit Behinderungen einen genügenden **Schutz** bieten, ein Drittel schätzt den Schutz als eher ungenügend ein. Dabei wird stark nach Behinderungsarten unterschieden. Während der Schutz bei Mobilitäts- und Sehbehinderungen als sehr gut erachtet wird, sind die Werte tief bei Menschen mit Lernbehinderungen, chronischen Krankheiten und insbesondere mit psychischen Behinderungen. Zu den im Gesetz vorgesehenen **Rechtsansprüchen und Konfliktlösungsinstrumenten** äussern sich die Befragten mehrheitlich kritisch. Nur der kleinere Teil ist der Meinung, dass sich die meisten Konfliktsituationen mit dem Behindertengleichstellungsgesetz befriedigend lösen lassen. Während das Benachteiligungsverbot bei der Nutzung des öffentlichen Verkehrs und der Mobilität im öffentlichen Raum mehrheitlich als gut beurteilt wird, sind die Einschätzungen beim Zugang zu Bauten mit Publikumsverkehr, Wohnbauten und Gebäuden mit Arbeitsplätzen sowie staatlichen Dienstleistungen nur knapp positiv. Als ungenügend wird der Diskriminierungsschutz bei privaten Dienstleistungen beurteilt.

Es bestehen keine gesicherten Daten darüber, inwieweit die bestehenden Benachteiligungs- und das Diskriminierungsverbote in der Praxis eingehalten werden. Ein Indiz dafür sind jedoch die Häufigkeit und die Themen von **Konflikten** sowie der Umgang damit: Im Ganzen hatten vier Fünftel aller befragten Behindertenorganisationen und Fachstellen mit Konfliktfällen um eine Benachteiligung oder Diskriminierung aufgrund des BehiG zu tun. Am konflikterfahrensten sind die Bauberatungsstellen. Themen der Konflikte waren häufig ÖV und Bau, aber auch Fragen des Bildungswesens sowie staatliche und private Dienstleistungen. Weitaus am häufigsten waren informelle Konfliktlösungen oder Verfügungen von Behörden (wie Auflagen im Baubewilligungsverfahren). Es wird allerdings betont, dass die Verhandlungsbereitschaft eng damit zusammenhängt, dass ein Rechtsverfahren möglich ist. Zwei Fünftel der Befragten haben auch Fälle erlebt, in denen nichts unternommen wurde. Sie betrafen häufig den Bereich privater Dienstleistungen, in dem das BehiG keine Veränderung der Verhältnisse ermöglicht.

Es konnten nur **71 Gerichtsfälle** eruiert werden, darunter **12 Verbandsbeschwerden bzw. -klagen**. Die Verfahren ziehen sich teilweise über mehrere Instanzen. In knapp der Hälfte der Fälle kam es letztendlich zu einer vollständigen oder teilweisen Gutheissung der Rechtsbegehren zugunsten von Menschen mit Behinderungen. Als **Hürden für die Mobilisierung des Rechts** wirken nach übereinstimmenden Einschätzungen fehlendes Wissen über die eigenen Rechtsansprüche, trotz Unentgeltlichkeit aufwendige und langwierige Verfahren und die Tatsache, dass es insbesondere im Bereich privater Dienstleistungen oft wenig zu gewinnen gibt. Hier fehlen einfache und formlose vorgelagerte Konfliktlösungsmechanismen. Gemäss Aussagen von Behindertenorganisationen werden Verbandsbeschwerden nicht zuletzt mit Rücksicht auf Spenderkreise und öffentliche Geldgeber zurückhaltend eingesetzt. Sie sehen sich hier in einem Dilemma. Auch von Behördenseite wird angeführt, man habe sich zu sehr auf Beschwerden und Klagen als Umsetzungsmechanismus des BehiG verlassen und die strukturelle Verankerung und alltägliche Umsetzung in den Regelstrukturen nicht adäquat verankert und finanziert. Dies wäre wichtig, weil oft schnellere Fortschritte möglich sind, wenn im Alltag kooperative Umsetzungsmechanismen gefunden werden.

Outcome und Nebeneffekte

Die grosse Mehrheit aller Befragten bestätigen die grundsätzliche **Wirksamkeit** des BehiG: Es stellt für sie ein wichtiges Arbeitsinstrument dar. Bejaht wird auch, dass es dank dem Gesetz heute Stellen und Strukturen gibt, die sich um das Thema kümmern, und dass dank dem BehiG die Anliegen von Menschen mit Behinderungen stärker berücksichtigt werden als vor zehn Jahren. Dagegen prägt der

Gleichstellungsansatz bislang nicht auch die Alterspolitik, obwohl altersbedingte Einschränkungen ebenfalls erfasst werden. **Inhaltliche Lücken und Probleme** werden im Bereich der **Berufsbildung** gesehen: Auch das BehiG stelle nicht sicher, dass Menschen mit Behinderungen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Berufsausbildung machen können. Zwei Drittel der Behindertenorganisationen und Fachstellen sowie gut die Hälfte der befragten Behörden sehen einen weiteren Mangel des BehiG darin, dass es **privatrechtliche Arbeitsverhältnisse** nicht erfasst.

Über die Verbesserung der physischen Zugänglichkeit hinaus hat das BehiG in den Augen vieler Interviewter vor allem als **Signal** gewirkt, als Zeichen des Aufbruchs. Die Einschränkungen jener, die sich grundsätzlich positiv äussern, beziehen sich häufig auf die fehlende Konkretisierung und Verbindlichkeit. Die **Befürchtungen** bei der Einführung des BehiG waren hohe Kostenfolgen und eine Prozessflut. Doch im Baubereich lassen sich Kostenfolgen mit guter Planung in vielen Fällen umgehen. Das Problem beschränkt sich hauptsächlich auf den öffentlichen Verkehr. Und die Prozessflut ist ausgeblieben.

Insgesamt besteht Einigkeit, dass die **Gleichstellung** von Menschen mit Behinderungen derzeit **noch in keinem Lebensbereich realisiert** ist, aber viele sehen gleichzeitig in den letzten zehn Jahren **positive Entwicklungen**. Sie erreichen nicht alle Behinderungsarten gleich gut, insbesondere haben Menschen mit psychischen Behinderungen kaum vom BehiG profitiert. Immerhin lässt sich feststellen, dass in vielen Bereichen eine Sensibilisierung stattgefunden hat und verschiedene Fachkreise und Behörden sich auch erstmals ernsthaft mit dem Anliegen auseinandergesetzt haben.

Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die grössten Hindernisse für Menschen mit Behinderungen dereinst nicht mehr unbedingt bei baulichen Barrieren liegen werden, sondern beim chancengleichen Zugang zu einer adäquaten Ausbildung, zu Erwerbschancen sowie zu gesellschaftlicher Anerkennung und Teilhabe. Für ein selbstbestimmtes Leben mit entsprechenden Handlungs- und Verwirklichungschancen sind diese Bereiche ebenso wichtig. Dem sollte eine mögliche Revision des BehiG Rechnung tragen. Ein Gesetz allerdings kann die genannten Ziele nicht im Alleingang erreichen. Für eine solche Weiterentwicklung des mit dem BehiG angestossenen Paradigmenwechsels hin zu einer Behindertenpolitik der Chancengleichheit, Inklusion und Teilhabe sind der politische Wille und eine breit angelegte Strategie von Bund, Kantonen und Gemeinden in Zusammenarbeit mit den allen Betroffenen und Involvierten nötig.

Zusammenfassende Würdigung der Situation in den einzelnen Sachbereichen

Der Gesamtüberblick bringt mit sich, dass die grossen Unterschiede zwischen den Sachbereichen nicht immer deutlich werden. Das BehiG hat als auf die physische Zugänglichkeit ausgerichtetes Gesetz, das die entsprechenden Bereiche Bauten und Anlagen sowie öffentlicher Verkehr sehr viel konkreter regelt als andere, ganz unterschiedlich viel zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen beigetragen.

Die von den Kantonen bislang schon praktizierte **Behindertenpolitik im engeren Sinn** (Behindertenеinrichtungen, Sonderschulung etc.) ist bis heute nicht oder nur in einzelnen Kantonen konsequent in eine übergreifende, auf Inklusion und Chancengerechtigkeit ausgerichtete Behindertenpolitik umgewandelt worden. Es zeigt sich jedoch in vielen Punkten, dass die ursprünglich als parallel bestehende Ergänzung gedachte Behindertengleichstellung die Wohn-, Bildungs- und Beschäftigungs- und Lebensformen grundlegender verändert, als dies ursprünglich angedacht war, und dass mit einem integrativeren, auf Selbstbestimmung und soziale Teilhabe ausgerichteten Ansatz deutlich mehr Schnittstellen entstanden sind. Hier gilt es nun, die Parallelität, die sich in vielen Kantonen auch in den Struk-

turen spiegelt, durch vermehrte Kooperation und Koordination sowie partizipativere Strategien zu überwinden.

Die grössten Fortschritte, die insbesondere Personen mit Mobilitäts- und Sinnesbehinderungen zu Gute kommen, wurden zweifelsfrei im **öffentlichen Verkehr** erzielt, wo Umsetzungsfristen bestehen und viele Kompetenzen auf Bundesebene gebündelt sind. Aber auch bei **Bauten und Anlagen** ist die Anforderung der Hindernisfreiheit selbstverständlicher geworden, besonders ausgeprägt im Tiefbau, der für eine hindernisfreie Gestaltung des öffentlichen Raums zuständig ist. In diesen Bereichen ist ein gutes Stück Weg zu einer tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zurückgelegt worden. Abgeschlossen ist die Umsetzung nirgends. Und neben Positivpunkten gibt es immer auch Probleme. Aber letztere haben sich stark verlagert von pauschalen Befürchtungen oder Erwartungen auf Diskussionen um die Lösung von konkreten Sachproblemen. Diese Versachlichung und damit zunehmende Selbstverständlichkeit scheint sehr eng mit dem klaren rechtlichen Rahmen in diesen zwei Bereichen zusammenzuhängen.

Bewegung ist auch in den Bereich der **nachobligatorischen Bildung auf Sekundarstufe II** gekommen. Wenngleich das bereits zurückgelegte Wegstück hier deutlich kürzer ist, erfolgten – teils nur indirekt vom BehiG beeinflusst - doch wichtige Weichenstellungen mit der Erarbeitung von Grundlagen, wie die Inklusion von Menschen mit Behinderungen konkret gehandhabt werden könnte. Der Begriff des Nachteilsausgleichs hat sich etabliert. Und es bestehen diverse interessante Pilotprojekte, in denen über Einzelfälle hinaus Erfahrungen gesammelt werden. Die breite Umsetzung der integrierten nachobligatorischen Ausbildung im Sinne einer selbstverständlichen Aufgabe der Regelstrukturen aber steht noch am Anfang. Und es sind auch Widerstände auszumachen. Dies mag damit zusammenhängen, dass hier auch Menschen mit für Laien weniger klar ersichtlichen psychischen und Lernbehinderungen von den Massnahmen profitieren können. Es bestehen zudem problematische Lücken an der Nahtstelle 1 (Übergang von der Volksschule in eine nachobligatorische Ausbildung) sowie für Menschen mit wenig Arbeitsmarktchancen.

Eine Knacknuss bleibt der **Erwerbsbereich**, was nicht dem BehiG anzulasten ist, da es diesen ausser beim Bund nicht regelt. Er war denn auch kein Schwerpunkt der Evaluation. Dennoch kamen im Rahmen der Evaluation Betroffene und Expert/innen regelmässig darauf zurück. Gerade Menschen mit anderen Behinderungen als Mobilitäts- oder Sinneseinschränkungen führten diese Nichtzuständigkeit als Grund an, warum sie in ihrem eigenen Leben von Behindertengleichstellungsbemühungen nichts spürten. Auch viele Expert/innen unterstrichen den Handlungsbedarf schon beim Zugang zu Beschäftigung. Das BehiG hat hier am ehesten als Signal gewirkt, Gleichstellung überall einzufordern und sie nicht nur in ausgewählten Sachbereichen gesetzlich zu regeln und in anderen wichtigen Feldern zu ignorieren.

Bei den **staatlichen Dienstleistungen** wird seit Inkrafttreten des BehiG eine gewisse Verbesserung der Zugänglichkeit festgestellt, eine Selbstverständlichkeit ist sie jedoch nach wie vor nicht. Bei **privaten Dienstleistungen** stellt das BehiG nur die Anforderung, Menschen mit Behinderungen nicht krass zu diskriminieren, was gemäss gegenwärtiger Gerichtspraxis (1 Fall) beabsichtigtes Handeln voraussetzt. Es sind meist Betriebe, die auch bauliche Voraussetzungen erfüllen müssen wie Läden oder Restaurants, die sich des Themas überhaupt bewusst sind. Die Situation wird in der Evaluation im Bereich privater Dienstleistungen weitgehend als unverändert eingeschätzt. Es ist neben dem Erwerb der zweite insbesondere auch in den Betroffeneninterviews oft aufgeführte Bereich, in dem die Gesetzesregelungen den Alltagsproblemen von Menschen mit Behinderungen kaum gerecht werden. In der Realität ist es oft nicht bewusst und krass diskriminierendes Handeln, das zum Ausschluss von Menschen mit Behinderungen führt. Vielmehr sind es subtilere Mechanismen, die häufig indirekt diskrimi-

nieren. Auch wenn eine Änderung, welche die Nutzung der Dienstleistung erlauben würde, kaum Aufwand verursacht, besteht kein Anspruch auf ein solches Entgegenkommen. Ja es gibt nicht einmal ein Recht, die Beseitigung einer gerichtlich festgestellten Diskriminierung zu verlangen, sondern nur die Entschädigung von maximal 5000 Franken. In der Realität führt dies dazu, dass es für Menschen mit Behinderungen kaum möglich ist, sich gegen Benachteiligungen im Bereich privater Dienstleistungen zu wehren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Behindertengleichstellungsgesetz die Situation von Menschen mit Behinderungen im wichtigen Bereich der physischen Zugänglichkeit von Bauten, Anlagen und öffentlichem Verkehr sehr positiv beeinflusst hat, wenngleich die Gleichstellung noch nicht erreicht ist und es im Einzelnen auch Umsetzungsprobleme zu lösen gilt. In anderen Bereichen war das BehiG ein breit wahrgenommenes Signal, das zum Beispiel im Bereich nachobligatorischer Ausbildungen zunehmend nachhallt. Es hat aber in anderen, für die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen genauso relevanten Bereichen wenig Konkretes verändert. Dies gilt für die kaum verminderte gesellschaftliche Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen, es gilt für den rudimentär geregelten Bereich privater Dienstleistungen und für den mit Ausnahme der Beschäftigung beim Bund gar nicht geregelten Erwerbsbereich. Eine umfassende Behindertenpolitik müsste auch diese Zugangsprobleme angehen.

Wo die Evaluation Handlungsbedarf geortet hat und welche Handlungsmöglichkeiten für die Weiterentwicklung und künftige Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes aus der Sicht der Evaluierenden bestehen, fasst das folgende Kapitel zusammen.

13 Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten

Die Resultate der Evaluation zeigen, dass die Wirksamkeit des Behindertengleichstellungsgesetzes optimiert werden kann. Bei der Bewertung wird jeweils auch der Tatsache Rechnung getragen, dass die Schweiz die UNO-Behindertenrechtskonvention ratifiziert und sich damit verpflichtet hat, «die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.» (Art. 4, Abs. 1) Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten bestehen insbesondere in den folgenden Bereichen.

13.1 Information und Sensibilisierung

1 Breitenwirksame Sensibilisierungsmassnahmen

Das BehiG allein hat das Problem der gesellschaftlichen Stigmatisierung von Menschen mit Behinderungen nicht lösen können und noch kein allgemeines Bewusstsein für das Recht auf Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen geschaffen. Die von der Schweiz ratifizierte UNO-Behindertenrechtskonvention fordert von den Staaten aktives Handeln in diesem Bereich.

Eine auf Teilhabe und Gleichstellung ausgerichtete und Stigmatisierungen bekämpfende Politik für Menschen mit Behinderungen muss im gesellschaftlichen Bewusstsein auch kommunikativ verankert werden.

2 Kenntnisse der Betroffenen über ihre Rechte verbessern

Schlechte Kenntnisse der eigenen Rechte haben insbesondere auch Gruppen und Personen, die sich selber nicht als «Behinderte» sehen. Als wenig bekannt erwies sich das Rechte auf angemessene Anpassungsleistungen und Nachteilsausgleichsmassnahmen bei nachobligatorischen Ausbildungen.

Dies bedingt nicht nur direkte Informationen über die Grenzen der klassischen Behinderungen hinaus, sondern auch die Weiterbildung der Fachpersonen, die im Kontakt mit Betroffenen stehen, damit sie diese adäquat beraten können.

3 Sensibilisierung und Schulung der zuständigen Behörden, Fachpersonen und privaten Rechtsunterstellten

Das BehiG muss in den einzelnen Sachbereichen nicht immer nur durch Spezialist/innen, sondern von Amtes wegen umgesetzt werden. Die Zuständigen sind sich dessen teils gar nicht bewusst. Zudem bedingt die Konkretisierung der BehiG-Inhalte Fachwissen, welches bei diesen Behörden nicht a priori vorhanden ist. Ungenügendes Wissen ist auch in weiteren beteiligten Fachkreisen sowie bei privaten Rechtsunterstellte wie Dienstleistungsanbieter/innen oder Lehrbetrieben mitunter ein Problem.

Gefordert ist hier gezielte und praxisorientierte Informationsarbeit. Neben Weiterbildung ist auch eine verbindliche Verankerung der Thematik in den Fachausbildungen wichtig.

4 Überdenken der Begrifflichkeiten

Die im BehiG verwendeten Begrifflichkeiten sind schwer verständlich. Die unterschiedlichen Benachteiligungs- und Diskriminierungsbegriffe (nach BehiG, nach Verfassung) verwirren. Auch der breit definierte Behinderungsbegriff des BehiG hat sich bis heute nicht etabliert.

Eine Hilfe für die Vereinfachung und Konkretisierung der Rechtsbegriffe bietet die UNO-Behindertenrechtskonvention. Zudem sollte das BehiG auch in einfacher Sprache verfügbar sein.

13.2 Strukturelle Verankerung und Durchsetzung des Rechts

5 Einbettung des BehiG in eine Gesamtstrategie der Politik für Menschen mit Behinderungen
Das Benachteiligungs- und Diskriminierungsverbot sowie die Fördermassnahmen des BehiG reichen allein nicht aus, um die strukturellen Hindernisse abzubauen, die es Menschen mit Behinderung verunmöglichen, gleichberechtigt und selbstbestimmt am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden, eine Erwerbstätigkeit auszuüben sowie staatliche Leistungen und private Güter und Dienstleistungen ohne Barrieren in Anspruch zu nehmen. Für den angestrebten Paradigmenwechsel fehlt eine kohärente Gesamtstrategie, in welche sich die BehiG-Bestimmungen einbetten lassen.

Eine Gesamtstrategie sollte in allen Bereichen der UNO-Behindertenrechtskonvention konkrete Ziele setzen und Fristen sowie und organisatorische Vorkehrungen für die Umsetzung dieser Ziele definieren. Sie müsste helfen, Schnittstellenprobleme zu lösen. Empfohlen wird auch eine umfassende Analyse der Möglichkeiten, Bestimmungen zur Förderung der Behindertengleichstellung in andere Gesetze aufzunehmen.

6 Stärkung der Umsetzungsstrukturen in Kantonen und Städten
Die Kantone sind gemäss BehiG aufgefordert, in ihrem Tätigkeitsbereich Massnahmen zur Förderung der Behindertengleichstellung umzusetzen. Und mit der Umsetzung der UNO-Behindertenrechtskonvention kommen vermehrt Koordinations- und Beratungsaufgaben auf sie zu. Gleichstellungsfachstellen bestehen jedoch nur vereinzelt, und auch in den Fachbehörden sind oft keine Verantwortlichen bezeichnet.

Schaffung verbindlicher Verantwortlichkeiten, Aufbau des nötigen Fachwissens und Schaffung von Koordinations- und Fachstellen.

7 Schaffung von Anlaufstellen an Bildungsinstitutionen und in Betrieben
Im Bereich nachobligatorischer Ausbildungen fehlen Anlaufstellen für Menschen mit Behinderungen an den Bildungsinstitutionen. Weil das BehiG im Bereich Erwerb mit Ausnahme der Beschäftigung beim Bund nicht gilt, kann es auch keine Anlaufstellen in den Betrieben vorschlagen. Hier zeigt der internationale Rechtsvergleich, dass viele Länder unternehmens- sowie behördeninterne Anlaufstellen vorschreiben.

Es ist wichtig, dass Bildungsinstitutionen und Betriebe die internen Zuständigkeiten für das Thema benennen und durch Anlaufstellen Lernende und Beschäftigte mit Behinderungen unterstützen.

8 Stärkung der Instrumente, die strukturelle Verbesserungen bewirken können
Das BehiG setzt auf die Umsetzung von Amtes wegen in den Regelstrukturen und im Konfliktfall auf die Durchsetzung durch die Betroffenen selber und die Behindertenorganisationen auf dem Rechtsweg. Es wurden nur minimale zusätzliche Ressourcen für die spezifische Förderung der Gesetzesumsetzung gesprochen. Gleichzeitig zeigen die vergleichsweise wenigen Gerichtsfälle, dass Gerichtsentscheide in der Realität nicht den alleinigen Weg darstellen, die Umsetzung des BehiG voranzutreiben.

Es scheint angebracht, die die nicht auf Konfliktfälle begrenzten spezifischen Umsetzungsstrukturen auszubauen durch eine Stärkung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, die Prüfung einer spezialisierten Ombudsstelle, die aufgrund von Beschwerden systematische Probleme aufgreifen könnte, sowie die Schaffung einer ausserparlamentarischen Eidge-

nössischen Kommission für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit angemessener Vertretung von Direktbetroffenen.

9 Einfacher Rechtszugang für Betroffene und bessere Durchsetzungsinstrumente

Trotz unentgeltlichen Verfahren ist es für Betroffene oft zu komplex und langwierig, aber auch wenig lohnend, zur Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche ein Gerichtsverfahren anzustrengen. Das Verbandsklage- und -beschwerderecht gilt nicht in allen Bereichen des BehiG und wird es von den Behindertenorganisationen aufgrund von Interessenkollisionen mit ihren Geldgebern nur zurückhaltend eingesetzt.

Der Rechtszugang kann durch fachlich versierte niederschwellige Anlauf- oder Ombudsstellen sowie spezialisierte Schlichtungsstellen und Mediationsverfahren entscheidend erleichtert werden. Entlastend wirkt auch eine Ausdehnung des Verbandsklage- und -beschwerderechts auf alle BehiG-Bereiche sowie die Prüfung eines Behördenklage- und –beschwerderechts. Eine weitere Möglichkeit sind Beweisführungserleichterungen und die generelle Verankerung des Untersuchungsgrundsatzes im BehiG.

10 Korrektur der Fehlanreize im Sozial- und Privatversicherungsrecht

Die von den Arbeitgebenden abgeschlossenen Krankentaggeldversicherungen nehmen in vielen Fällen Chronischkranke und Menschen mit Behinderungen nicht auf und erhöhen bei der Beschäftigung von Menschen mit häufigen gesundheitlichen Ausfällen die Versicherungsprämie für den gesamten Betrieb. Die Kosten fallen auf die Arbeitgeber zurück, wenn sie gesundheitlich beeinträchtigte Personen nicht entlassen. Ohne Korrektur dürfte es schwierig sein, eine vermehrte Integration von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt zu bewerkstelligen.

Diese Fehlanreize gilt es im Sozial- und Privatversicherungsrecht zu beheben.

13.3 Verbesserungen im Vollzug

11 Aufbau eines Monitorings und verbindliche Umsetzungskontrollen

Nur wenn die Umsetzung des BehiG in einem Monitoring laufend überprüft wird, lassen sich in einer Gesamtstrategie konkrete Umsetzungsziele setzen, die auf der Basis messbarer Indikatoren überprüft werden können. In verschiedenen Sachbereichen fehlt es zudem an Kontrollen der konkreten Umsetzung.

Handlungsfelder sind hier der Aufbau eines Monitorings zur BehiG-Umsetzung, die verbindliche Kontrolle der Hindernisfreiheit im Rahmen der Baubewilligungsverfahren sowie konsequente Kontrollen auch bei Bauabnahmen, bei umgesetzten Massnahmen im öffentlichen Verkehr und bei Websites.

12 Lösung der Schwierigkeiten bei der fristgerechten Umsetzung der Infrastrukturanpassungen beim öffentlichen Verkehr

Obwohl verbindliche Umsetzungsfristen bestehen, werden derzeit die Mittel nicht zur Verfügung gestellt, um die anstehenden baulichen Anpassungen an der Infrastruktur zu realisieren. Auch wenn die Finanzierung sichergestellt wird, ist die vollständige Anpassung bis Ende 2023 aus logistischen Gründen nicht mehr realisierbar. Zudem bleibt bislang das technische Problem der fehlenden Anpassbarkeit von rund 150 Bahnhöfen, die in einer Kurve liegen, ungelöst.

Dringlich ist eine Lösung der Finanzierungsprobleme. Hier sind insbesondere der Bund und das Bundesamt für Verkehr (BAV) gefordert. Letzterem fällt auch die Aufgabe einer aktiveren Steuerung der fristgerechten BehiG-Umsetzung im Bereich den Bahnen zu. Bei der notwendigen deutlichen Be-

schleunigung der Anpassungen an Bushaltestellen dagegen sind die kantonalen und kommunalen Tiefbaubehörden gefordert.

13 Ungesicherter Übergang von der Schule in eine nachobligatorische Ausbildung auf Sekundarstufe II

Gemäss übereinstimmender Einschätzung der involvierten Fachleute ist die Situation für Jugendliche mit Behinderungen, die Unterstützung bei der Berufswahl oder -vorbereitung benötigen, heute schwierig und der gleichberechtigte Zugang zu einer nachobligatorischen Ausbildung auch dadurch gefährdet. Es gibt zwar in einigen Kantonen sonderpädagogische Brückenangebote. Unklar bleibt aber, welche Angebote Jugendlichen mit Behinderungen offenstehen, die integriert geschult wurden. Reguläre Brückenangebote sind oft nicht auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet. Sowohl die IV-Berufsberatung als auch die reguläre Berufsberatung sind durch den Umbruch herausgefordert. Es fehlt an Schnuppermöglichkeiten, und die Lehrstellensuche ist für Jugendliche mit Behinderungen deutlich erschwert. Die Lehrbetriebe werden zu wenig unterstützt beim Umgang mit Lernenden mit Behinderungen. Die im Berufsbildungsgesetz für Auszubildende mit Behinderungen vorgesehenen Massnahmen werden kaum aktiviert. Viele Bildungsinstitutionen im nachobligatorischen Bereich kennen sich bezüglich Anpassungsmöglichkeiten und Nachteilsausgleichsmassnahmen schlecht aus. Besonders schwierig ist die Ausbildungssituation für Personen, die gemäss IV keine Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben und dadurch von ihr nur ein Ausbildungsjahr finanziert erhalten. Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Situation sind:

13.1 Bedarfsgerechte Berufsberatung, Schnuppermöglichkeiten und Brückenangebote

Integrative Schulung soll nicht abbrechen nach der obligatorischen Schulzeit. Alle Akteure an der Nahtstelle des Übergangs von der Schule in eine nachobligatorische Ausbildung müssen in der Lage sein, ihre neuen Aufgaben in diesem Punkt zu übernehmen. Wichtig ist, auch die Lehrbetriebe mitzunehmen.

13.2 Konsequente Umsetzung von Nachteilsausgleichsmassnahmen

Im Bereich der Berufsbildung ist die Umsetzung der Empfehlung Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz (SBBK) das Thema. Ähnliche Richtlinien müssen durch die kantonalen Mittelschulbehörden erarbeitet werden, wo sie nicht bereits bestehen. Zudem gilt es, Schulleitungen, Lehrkräfte und Ausbildungsverantwortliche in den Lehrbetrieben entsprechend zu schulen.

13.3 Bedarfsgerechte Unterstützung der Lehrbetriebe

Nötig sind niederschwellige Unterstützungsangebote für Lehrbetriebe, um ihre Bereitschaft zu fördern, Jugendliche mit zusätzlichem Unterstützungsbedarf anzustellen.

13.4 Prüfung eines Bundesprogramms zur Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen in nachobligatorischen Ausbildungen

Die Integration von jungen Menschen mit Behinderungen im Bereich nachobligatorischer Ausbildungen ist eine wichtige Herausforderung auf dem Weg zur Behindertengleichstellung und ein für ihre spätere Integration in den Arbeitsmarkt sowie ein selbstbestimmtes Leben entscheidender Schritt. Durch die föderalen Strukturen im Bildungswesen erfolgt der Austausch über erfolgreiche Massnahmen und Stolpersteine nicht automatisch. In einer solchen Situation verspricht ein Bundesprogramm Chancengleichheit einen systematischeren Lernprozess anzustossen und durch zusätzliche Finanzmittel mehr Mut zum Beschreiten neuer Wege zu geben. Ähnliche Chancengleichheitsprogramme

haben sich im Hochschulbereich für die Gleichstellung von Frau und Mann als wichtige Katalysatoren erwiesen.

13.4 Lücken im rechtlichen Schutz

14 Förderung der Anpassung bestehender Bauten

Die Pflicht zu behindertengerechten Anpassungen ist bei bestehenden Bauten auf bewilligungspflichtige Renovationen und Umbauten beschränkt. Bei Teilumbauten umfasst sie fast nur den umgebauten Teil.

Für die Förderung von Anpassungen bestehender Bauten könnte das laufende Pro-Infirmis-Forschungsprojekt Impulse liefern. Ähnlich wie im öffentlichen Verkehr erscheint zudem für verhältnismässige Anpassungen an Gebäuden mit Publikumsverkehr oder mehr als 50 Arbeitsplätzen eine Umsetzungsfrist sinnvoll.

15 Schaffung von mehr hindernisfrei zugänglichem Wohnraum

Im Wohnungsbau hat das BehiG nicht zu grossen Verbesserungen für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen geführt. Die BehiG-Untergrenze ist hoch. Hinzu kommt, dass das Gesetz gemäss Gerichtspraxis bei Arealüberbauungen kaum greift. Zudem ist im BehiG nur der hindernisfreie Zugang zu Wohnungen explizit sichergestellt, aber nicht deren Anpassbarkeit an Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen.

Wie in der SIA-Norm 500 sollte die Anpassbarkeit der Wohnungen auch im BehiG explizit verankert sein. Sie ist bei Neubauten kostenneutral realisierbar. Da die baulichen Voraussetzungen regional sehr unterschiedlich sind, ist zudem zu überlegen, ob statt einer konkreten Untergrenze nicht das Ziel der Schaffung eines bestimmten Anteils an hindernisfreien Wohnungen vorgegeben werden soll, das die Kantone auf angepasste Art erreichen können.

16 Regelung für die Mobilität von Personen, die ÖV-Haltestellen nicht autonom erreichen

Die im BehiG verlangte bessere Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs ist auf Personen ausgerichtet, welche die Haltstellen autonom erreichen. Weil die Umsetzung noch nicht vollständig ist, zahlen heute jedoch ÖV-Unternehmen massgeblich an Fahrdienste mit, die auch Menschen mit Behinderungen zugute kommen, welche den Weg zu einer Haltstelle nie selber werden bewältigen können. Ist die Zugänglichkeit des ÖV aber dereinst gegeben, werden diese Gelder wegfallen. Wer dann zuständig ist für die Mobilität von Personen, die den öffentlichen Verkehr nicht autonom erreichen, und welches Recht auf Mobilität ihnen zugestanden wird, ist auch im BehiG nicht geklärt.

Das Recht auf Mobilität selber ist im BehiG zu verankern. Darauf basierend können dann auch die Zuständigkeiten geklärt und das Angebot definiert werden.

17 Fehlende Förderung der Behindertengleichstellung im Erwerbsleben

Die Probleme von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsmarkt sind für ihre Möglichkeiten einer selbstbestimmten Lebensführung entscheidend. Da das BehiG (ausser beim Bund) für das Erwerbsleben nicht gilt, hilft es auch nicht mit, diese Probleme zu lösen. Im Unterschied zur Schweiz kennen alle im Rechtsvergleich untersuchten Länder Gleichstellungsregelungen fürs Erwerbsleben. Sie haben Diskriminierungs- bzw. Benachteiligungsverbote verankert und die Pflicht zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen für Mitarbeitende mit Behinderungen. Neben Ansprüchen auf Genugtuung und Schadenersatz kennen alle auch einen Anspruch auf Beseitigung der Benachteiligung. Das deutsche und österreichische Recht umfassen zudem Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen

für Unternehmen einer bestimmten Grösse. Mit der Ratifizierung des UNO-Behindertenrechtsabkommens hat sich auch die Schweiz verpflichtet, das Recht auf Arbeit von Menschen mit Behinderungen zu sichern und zu fördern (Artikel 27).

Der Geltungsbereich des BehiG ist auf die Privatwirtschaft sowie kantonale und kommunale Arbeitsverhältnisse auszuweiten. Ferner ist ein Anspruch auf Beseitigung und Unterlassung von Benachteiligungen zu verankern. Die Regelungen sollten die Arbeitgebenden verpflichten, individuelle angemessene Vorkehrungen zu treffen, die weitgehend von der IV bzw. der Unfallversicherung bezahlt werden. Zu prüfen ist bei grösseren Firmen auch eine Verpflichtung zu Fördermassnahmen sowie eine Beschäftigungsquote für Menschen mit Behinderungen (Bonus-Malus-System). Zusätzlich sollen die Kantone und Gemeinden dem BehiG gleichwertige Regelungen im Personalrecht entwickeln, welche Behörden und öffentlich-rechtlichen Unternehmen verpflichten, vermehrt Menschen mit Behinderungen anzustellen sowie Vorkehrungen zu ihrer Integration zu stärken.

18 Ungenügender Schutz bei privaten Dienstleistungen

Mit dem BehiG werden heute nur besonders krasse Formen der Diskriminierung wie die bewusste Herabsetzung und Ausgrenzung geahndet. Viele Benachteiligungen, denen Menschen mit Behinderung im Alltag ausgesetzt sind, werden damit nicht erfasst. Der Rechtsvergleich hat gezeigt, dass in allen untersuchten Ländern weitergehende Regelungen bestehen.

Im Vordergrund steht ein Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bei privaten Dienstleistungen. Dieser Grundsatz ist in allen Vergleichsländern verankert. Eine Pflicht zu zumutbaren Anpassungen stellt sicher, dass geringe Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen durch Menschen mit Behinderungen getätigt werden müssen. Die derzeitige maximale Entschädigung von 5‘000 CHF für Diskriminierungen bei privaten Dienstleistungen wirkt kaum abschreckend und ist auch im Vergleich zu den untersuchten Ländern sehr tief. Sie könnte deutlich erhöht werden. Fast wichtiger ist, dass ein Anspruch auf Beseitigung einer Diskriminierung im Rahmen der Verhältnismässigkeit besteht.

19 Stärkere Verpflichtung zu barrierefreier Internetinformation

Gemäss den Schweizer Accessibility-Studien sind auch zehn Jahre nach Inkraftsetzung des BehiG viele Websites von Schweizer Gemeinden noch nicht barrierefrei. Moniert wird auch die fehlende Barrierefreiheit bei grossen privaten Informationsanbietern.

Die Verankerung von Fristen für die Umsetzung der Barrierefreiheit von Websites der Kantone und Gemeinden verpflichtet auch die öffentlichen Institutionen und konzessionierten Unternehmen auf beiden Ebenen. Anzustreben ist auch eine stärkere (Selbst)Verpflichtung von grossen privaten Informationsanbietern wie Medienunternehmen oder grössere Internetshops.

BASS

13.5 Wer kann was tun?

Welche Akteure welche Handlungsmöglichkeiten haben, ist hier nochmals im Überblick zusammengefasst. Wo Kantone und Gemeinden als Akteure genannt sind, wurden vereinfachend nicht jedes Mal auch die interkantonalen Konferenzen sowie der Städte- und der Gemeindeverband genannt, obwohl auch diese beratend und begleitend sehr viel bewirken können.

Handlungsmöglichkeiten	Akteure	Gesetzesanpassung nötig?
INFORMATION UND SENSIBILISIERUNG		
1 Breitenwirksame Sensibilisierungsmassnahmen	Bund, Kantone, Behinderten- und Fachverbände	nein
2 Kenntnisse der Betroffenen über ihre Rechte verbessern	Bund, Kantone, Behinderten- und Fachverbände	nein
3 Sensibilisierung und Schulung der zuständigen Behörden, Fachpersonen und der privaten Rechtsunterstellten	Fach- und Bildungsbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden	nein
4 Überdenken der Begrifflichkeiten	Bund	ja
STRUKTURELLE VERANKERUNG UND DURCHSETZUNG DES RECHTS		
5 Einbettung des BehiG in eine Gesamtstrategie der Behindertenpolitik	Bund, Kantone und Städte	eventuell
6 Stärkung der Umsetzungsstrukturen in Kantonen und Städten	Kantone und Städte	eventuell
7 Schaffung von Anlaufstellen an Bildungsinstitutionen und in Betrieben	Bildungsbehörden, Fachverbände	nein
8 Stärkung der Instrumente, um strukturelle Verbesserungen zu bewirken		
8.1 Stärkung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB)	Bund	eventuell
8.2 Prüfung einer spezifischen Ombudsstelle	Bund	ja
8.3 Schaffung einer ausserparamentarischen Kommission	Bund	eventuell
9 Vereinfachter Rechtszugang und Stärkung der Durchsetzungsinstrumente		
9.1 Schaffung spezialisierter niederschwelliger Schlichtungsmöglichkeiten	Bund	ja
9.2 Ausdehnung des Verbandsklage- und -beschwerderechts auf alle BehiG-Bereiche sowie Prüfung eines Behördenklage- und -beschwerderechts	Bund	ja
9.3 Prüfung von Beweisführungserleichterungen	Bund	ja
10 Korrektur der finanziellen Fehlanreize bei der Beschäftigung gesundheitlich Beeinträchtigter im Sozial- bzw. Privatversicherungsrecht	Bund	ja
VERBESSERUNGEN IM VOLLZUG		
11 Stärkung von Controlling und Kontrollen		
11.1 Aufbau eines Monitorings zur BehiG-Umsetzung	Bund, Kantone	nein
11.2 Verbindliche Kontrolle der Hindernisfreiheit im Rahmen der Baubewilligungsverfahren	Kantone	eventuell
11.3 Konsequente Kontrollen bei Bauabnahmen, im ÖV und bei Websites	Fachbehörden, Fachstellen	nein
12 Massnahmen für eine fristgerechte Umsetzung der Infrastrukturanpassungen im öffentlichen Verkehr		
12.1 Aktive Steuerung durch das Bundesamt für Verkehr (BAV)	Bund	nein
12.2 Lösung der Finanzierungsprobleme	Bund, Kantone	nein
12.3 Deutliche Beschleunigung der Anpassungen an Bushaltestellen	Tiefbaubehörden	nein
13 Sicherung des Übergangs in eine nachobligatorische Ausbildung		
13.1 Bedarfsgerechte Berufsberatung, Schnuppermöglichkeiten und Brückenangebote	Kant. Bildungs- und Berufsberatungsbehörden, IV, Lehrbetriebe	nein
13.2 Konsequente Umsetzung von Nachteilsausgleichsmassnahmen	Kant. Bildungsbehörden, Schulen, Lehrbetriebe	nein
13.3 Bedarfsgerechte Unterstützung der Lehrbetriebe	Kant. Bildungsbehörden	nein
13.3 Prüfung eines Bundesprogramms zur Chancengleichheit	Bund	nein

Handlungsmöglichkeiten	Akteure	Gesetzes-anpassung nötig?
LÜCKEN IM RECHTLICHEN SCHUTZ		
14 Förderung der behindertengerechten Anpassung bestehender Gebäude		
14.1 Förderung von Anpassungen an bestehenden Gebäuden	Fachstellen und Fachverbände, Bund und Kantone	nein
14.2 Frist für angemessene Anpassungen an Gebäuden mit Publikumsverkehr und mit mehr als 50 Arbeitsplätzen im Rahmen der Verhältnismässigkeit	Bund, Kantone und bei eigenen Gebäuden auch Gemeinden	ja
15 Regelung, die zu mehr hindernisfrei zugänglichem Wohnraum führt		
15.1 Anpassbarkeit der Wohnungen explizit im BehiG verankern	Bund	ja
15.2 Verbesserung der Regelung im Bereich der Wohnbauten	Bund, Kantone	ja
16 Klärung des Rechts auf Mobilität von Personen, welche die ÖV-Haltestellen nicht autonom erreichen		
16.1 Explizite Regelung im BehiG	Bund	ja
16.2 Klärung der Zuständigkeiten und Sicherung der Angebote	Bund, Kantone, Gemeinden	eventuell
17 Förderung der Behindertengleichstellung im Erwerbsleben		
17.1 Ausbau des Geltungsbereichs und der Regelungen im Bereich Erwerb	Bund, Kantone, Gemeinden, Firmen, Soziallabels, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände	ja
17.2 Ausbau der Regelungen bei Kantonen und Gemeinden	Kantone und Gemeinden	ja
18 Besserer Schutz im Bereich privater Dienstleistungen		
18.1 Verbot der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen bei privaten Dienstleistungen	Bund	ja
18.2 Pflicht zu zumutbaren Anpassungen	Bund	ja
18.3 Höhere Entschädigungen und Anspruch auf verhältnismässige Anpassungsleistungen bei erfolgter Diskriminierung	Bund	ja
19 Stärkere Verpflichtung zu barrierefreier Internetinformation		
19.1 Umsetzungsfrist für Kantone und Gemeinden	Kantone und Gemeinden	eventuell
19.2 Stärkere (Selbst)Verpflichtung von grossen privaten Internetanbietern	Bund, Firmen, Soziallabels, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände	freiwillig nein, verbindlich ja