



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bericht zur Entwicklung der Behinderten- politik

Bericht vom 11. Januar 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
1.1 Mandat	5
1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts.....	5
2 Gleichstellung als verfassungsrechtlicher Auftrag	6
2.1 Ausrichtung der Behindertenpolitik	6
2.2 Zuständigkeiten von Bund und Kantonen.....	7
3 Aktuelle Umsetzung des Gleichstellungsauftrages	8
3.1 Behindertengleichstellungsgesetz	8
3.1.1 Zentrale Regelungsbereiche	8
3.1.2 Weitere Massnahmen	10
3.2 Förderung der Gleichstellung in den sozialpolitischen Massnahmen	11
3.2.1 Materielle Existenzsicherung.....	11
3.2.2 Invalidenversicherung	12
3.2.3 Förderung der Eingliederung durch die Kantone	13
3.3 Evaluation BehiG im Kontext der Behindertenpolitik.....	14
3.3.1 Überblick über die Evaluationsergebnisse.....	14
3.3.2 Verankerung und Durchsetzung.....	16
3.3.3 Information und Sensibilisierung	17
3.3.4 Vollzug und Weiterentwicklung.....	17
3.3.5 Gleichstellung in zentralen Themenbereichen.....	17
4 Herausforderungen einer künftigen Behindertenpolitik: Verankerung der Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe	19
5 Weiterentwicklung der Behindertenpolitik : Handlungsfelder, Ziele und Massnahmen	20
5.1 Handlungsfeld 1: Gleichstellung.....	21
5.1.1 Ziele und Massnahmen	22
5.2 Handlungsfeld 2: Vernetzung.....	24
5.2.1 Ziele und Massnahmen	24
5.3 Handlungsfeld 3: Steuerung.....	26
5.3.1 Ziele und Massnahmen	26
5.4 Handlungsfeld 4: Transparenz	27
5.4.1 Ziele und Massnahmen	27
6 Weiteres Vorgehen und Priorisierung	30
7 Schlussfolgerungen	30
Anhang: Übersicht über die Massnahmen	31

Zusammenfassung

Der Bericht zeichnet zunächst nach, wie sich die Ausrichtung der Behindertenpolitik in den letzten Jahren gewandelt hat. Das mit der Totalrevision der Bundesverfassung ausdrücklich in den Verfassungstext aufgenommene Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung (Artikel 8 Absatz 2 BV) und der Auftrag an den Gesetzgeber von Bund und Kantonen, Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen vorzusehen (Artikel 8 Absatz 4 BV), haben dazu geführt, dass zu den in den Artikeln 111 ff. BV verankerten sozialpolitischen Massnahmen der Behindertenpolitik Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen hinzutreten. Damit hat der Gegenstand der Behindertenpolitik eine wesentliche Ausdehnung und mit der Ausrichtung auf die Gleichstellung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen auch eine neue Grundlage erhalten. Diese Ausrichtung der Politik zugunsten von Menschen mit Behinderungen bildet auch die Grundlage des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, welchem die Schweiz 2014 beigetreten ist. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zum Beitritt zur sogenannten Behindertenrechtskonvention insbesondere darauf hingewiesen, dass diese eine Klammer für das die gleiche Stossrichtung aufweisende, jedoch fragmentierte schweizerische Behindertengleichstellungsrecht darstellen könne.

Anschliessend beschreibt der Bericht, wie der Auftrag zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Schweiz gegenwärtig umgesetzt wird. Der Bericht zeigt auf, welche Wirkungen das 2004 in Kraft getretene Behindertengleichstellungsrecht entfaltet hat, und zeichnet nach, wie der verfassungsrechtliche Auftrag zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auch in die Weiterentwicklung der Eingliederungsmassnahmen des Bundes (insbesondere im Rahmen der Invalidenversicherung) und der Kantone Eingang gefunden hat. Die Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes wie auch der Staatenbericht der Schweiz zur Behindertenrechtskonvention weisen auf wesentliche Verbesserungen der Situation von Menschen mit Behinderungen hin. Dazu haben insbesondere die Massnahmen zur Gewährleistung der Zugänglichkeit der Infrastruktur (Bauten und öffentlicher Verkehr) und gewisser Dienstleistungen beigetragen. Hinzu kommt die verstärkte Ausrichtung der Invalidenversicherung auf die berufliche Integration und die Einführung des Assistenzbeitrags. Zugleich wird jedoch deutlich, dass die in der Bundesverfassung wie im Behindertengleichstellungsrecht angelegte Berücksichtigung der Situation von Menschen mit Behinderungen in allen für die Gleichstellung und Teilhabe relevanten Regelungsbereichen erst ansatzweise realisiert ist. Dies ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Abgesehen davon, dass ein gemeinsames, an der Gleichstellung orientiertes Verständnis von Behinderung weitgehend fehlt, ist es bisher noch kaum gelungen, die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in sämtlichen relevanten Lebens und Tätigkeitsbereichen bereichsübergreifend zu verankern („disability mainstreaming“).

Auf dieser Grundlage beschreibt der Bericht als zentrale Herausforderung für die Behindertenpolitik von Bund und von Kantonen das Ziel, die Behindertenpolitik als bereichsübergreifende Querschnittsaufgabe sowie als Koordinationsaufgabe über die föderalen Niveaus hinweg zu verankern. Um die Verankerung als Querschnittsaufgabe zu erreichen, schlägt der Bericht vor, die Voraussetzungen für eine vertiefte Zusammenarbeit in der Behindertenpolitik durch eine Verbesserung der Vernetzung, der Steuerung und der Transparenz zu schaffen. Diese Aufgabe tritt zur Weiterführung von Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in den einzelnen Tätigkeitsbereichen hinzu.

Weiter wird eine inhaltliche Vertiefung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in prioritären Themenbereichen vorgeschlagen, wobei auch hier der Zusammenarbeit eine

besondere Bedeutung zukommt. Bei der inhaltlichen Vertiefung steht in einer ersten Phase die Förderung der Gleichstellung im Bereich der Arbeit im Vordergrund. Bei diesem Thema besteht nach übereinstimmender Einschätzung der grösste Handlungsbedarf; zugleich bietet die Abstimmung mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung und der für 2017 vorgesehenen Konferenz zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen einen optimalen Rahmen zu einer umfassenden Förderung der Gleichstellung in der Arbeit.

1 Ausgangslage

1.1 Mandat

Der Bundesrat hat aufgrund der Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG)¹ am 4. Dezember 2015 eine Aussprache zur Behindertenpolitik geführt. Die Evaluation zeigt, dass in zentralen Bereichen eine Verbesserung stattgefunden hat. Gleichzeitig weist sie auch darauf hin, dass das BehiG das Problem der gesellschaftlichen Stigmatisierung, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind, noch nicht hat lösen können und die Beseitigung von Benachteiligungen noch keine Selbstverständlichkeit darstellt. Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, bis Ende 2016 Massnahmenvorschläge für eine bessere Abstimmung der bestehenden Massnahmen von Bund und Kantonen und einen engeren Einbezug zentraler Politikbereiche (z.B. Bildung oder Arbeit) bei der Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auszuarbeiten und in einem Bericht zur Behindertenpolitik darzustellen.

Diesem Auftrag entsprechend ist der Bericht in erster Linie darauf ausgerichtet, Lösungen für das Zusammenspiel der verschiedenen für die Behindertenpolitik relevanten Themen- und Rechtsbereiche über die verschiedenen föderalen Niveaus hinweg aufzuzeigen und auf eine kontinuierliche Förderung der Gleichstellung hinzuwirken. Die Weiterentwicklung spezifischer Bereiche ist – mit Ausnahme der Förderung der Gleichstellung bei der Arbeit – nicht Gegenstand des Mandats. Dies gilt insbesondere auch für die Weiterentwicklung der Invalidenversicherung. Diese erfolgt im Rahmen einer separaten Vorlage, die parallel zum Bericht zur Behindertenpolitik ausgearbeitet wurde.

1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Grundlage für die Erstellung des Berichts bildet einerseits die Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes², die 2015 abgeschlossen und von deren Ergebnissen der Bundesrat im Dezember 2015 Kenntnis genommen hat. Andererseits beruht der Bericht auf dem ersten Staatenbericht der Schweiz zur Behindertenrechtskonvention³, der vom Bundesrat im Juni 2016 genehmigt wurde.⁴

Im Rahmen von drei Workshops wurden durch Fachpersonen verschiedene Massnahmenvorschläge erarbeitet. Die in diesem Rahmen identifizierten Massnahmenvorschläge wurden auf ihre Eignung zur Umsetzung geprüft und unter Berücksichtigung des Gesamtkontextes des Auftrags aufbereitet. Ein Projektausschuss, in dem neben dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) sowie Inclusion Handicap vertreten waren, hat sich drei Mal getroffen,

¹ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).

² Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG. Integraler Schlussbericht, Bern, August 2015 (<https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtintegralefassung.pdf.download>)

³ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (Behindertenrechtskonvention, BRK; SR 0.109), für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten.

⁴ Erster Bericht der Schweizer Regierung über die Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte der Menschen mit Behinderungen, Bern, 29.06.2016 (https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf)

um das Vorgehen und den Inhalt des Berichts zu diskutieren.

Zu Beginn des Berichtes wird der Auftrag an die Behindertenpolitik, welcher sich aus der Verfassung ergibt, aufgezeigt. Nach einer Einschätzung der aktuellen Massnahmen der Behindertenpolitik, werden, auf der Grundlage der Evaluation des BehiG, konkrete Verbesserungsmöglichkeiten der heutigen Situation aufgezeigt und entsprechend die Herausforderungen für eine Weiterentwicklung der Behindertenpolitik herausgearbeitet. Der zweite Teil des Berichtes fokussiert auf die Massnahmen, welche für die Weiterentwicklung notwendig sind und beschreibt den für die Umsetzung erforderlichen zeitlichen Rahmen und die notwendigen Ressourcen. Die Umsetzung der im Bericht formulierten Massnahmen ist auf vier Jahre angelegt.

2 Gleichstellung als verfassungsrechtlicher Auftrag

2.1 Ausrichtung der Behindertenpolitik

„Behindertenpolitik“ stand ursprünglich für diejenigen sozialstaatlichen Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die persönliche Situation von Menschen mit Behinderungen durch finanzielle oder andere Unterstützungsleistungen zu verbessern, um für sie gleichwertige Lebensbedingungen wie für nicht behinderte Menschen zu schaffen. Zu diesen Massnahmen gehören auf Bundesebene insbesondere die Leistungen der Invalidenversicherung; auf kantonalen Ebene steht die Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen über Leistungen der Behinderteneinrichtungen im Zentrum.

Diese Auffassung von Behindertenpolitik beruht auf einem Verständnis von Behinderung als individuelles Lebensbewältigungsproblem aufgrund einer körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderung. Heute ist unbestritten, dass Behinderung in einem weiteren Sinn für Zusammenspiel von individuellen und gesellschaftlich gesetzten Faktoren steht. Für den Umgang mit Behinderung bedeutet dies, dass zur Verbesserung der persönlichen Situation die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bzw. der Umweltfaktoren hinzu treten muss. Behindertenpolitik ist damit nicht länger (ausschliesslich) Sozialpolitik, sondern auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und Grundrechtspolitik.

Dieses weite Verständnis von Behinderung – und damit auch von Behindertenpolitik – hat mit der Totalrevision von 1999 Eingang in die Bundesverfassung gefunden. Artikel 8 Absatz 2 BV verbietet Diskriminierungen wegen einer Behinderung. Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vor (Artikel 8 Absatz 4 BV). Dieser verfassungsrechtliche Auftrag leitet eine neue Ausrichtung der Behindertenpolitik ein. Die Verfassung gibt Bund und Kantone als Daueraufgabe auf, die Gleichstellung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Mit dem Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention; BRK) im Jahre 2014 hat die Schweiz diese Ausrichtung der Behindertenpolitik bestätigt. Zugleich trägt der Beitritt zu einer Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Auftrags bei. Der Bundesrat hielt in der Botschaft zum Beitritt zur BRK fest, dass das Übereinkommen wichtige Impulse für die Umsetzung geben kann, indem es die konkrete Tragweite einzelner, heute bereits für die Schweiz verbindlicher Menschenrechtsgarantien für Menschen mit Behinderungen verdeutlicht und dadurch die Suche nach Um-

setzungsmassnahmen und besseren Lösungen in der Schweiz erleichtere.⁵ Zur Umsetzung der BRK sind Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verantwortlich.

Die BRK zielt darauf ab, den vollen und gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die aktive Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Die Konvention verdeutlicht die Tragweise dieses Anspruchs in ihren allgemeinen Grundsätzen (Art. 3 und Art. 4 BRK). Zu diesen gehören insbesondere die Achtung der Würde und der Autonomie von Menschen mit Behinderungen, die Nicht-Diskriminierung, die Teilhabe an der und den Einbezug in die Gesellschaft, die Chancengleichheit und die Zugänglichkeit. Die Konvention konkretisiert die allgemeinen Menschenrechte für die spezifische Situation von Menschen mit Behinderungen in zahlreichen Rechts- und Lebensbereichen.

2.2 Zuständigkeiten von Bund und Kantonen

Der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 8 Absatz 4 BV begründet, wie auch die Behindertenrechtskonvention, keine neue Zuständigkeiten. Für die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags sind Bund und Kantone im Rahmen ihrer Kompetenzen zuständig. Die Förderung der Gleichstellung und der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist daher eine Querschnittsaufgabe wie auch eine Daueraufgabe, der bei allen staatlichen Massnahmen Rechnung getragen werden muss.

Die Aufgaben und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sind in der Verfassung spezifisch für die Existenzsicherung, die Förderung der Eingliederung Invaliden und die Förderung der Betagten- und Behindertenhilfe geregelt. Im Einzelnen sieht die Verfassung folgende Aufgaben und Zuständigkeiten vor:⁶

- Bund und Kantone setzen sich die für die Sicherung der materiellen Existenzvoraussetzungen von Menschen mit Behinderungen ein. Sie setzen sich gemäss Art. 41 Abs. 2 BV dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist. Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 111 BV) und erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (112 BV). Bund und Kantone richten Ergänzungsleistungen aus an Personen, deren Existenzbedarf durch Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung nicht gedeckt ist (Art. 112a BV).
- Bund und Kantone fördern auch die berufliche und soziale Eingliederung Invaliden, der Bund durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen (Art. 112b Abs.1 BV), die Kantone insbesondere durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Institutionen, die dem Wohnen und dem Arbeiten dienen (Art. 112b Abs. 2 BV).
- Die Kantone sorgen darüber hinaus für die Hilfe und Pflege von Betagten und Behinderten zu Hause (Art. 112c Abs. 1 BV).
- Gemäss Artikel 112c Abs. 1 BV fördert der Bund gesamtschweizerische Bestrebungen zu Gunsten Behinderter. Gestützt auf Artikel 74 IVG gewährt die Versicherung

⁵ Botschaft des Bundesrats vom 19.12.2012 zur Genehmigung des Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BBl 2013, S. 661 ff., S. 672.

⁶ Die Kompetenzen von Bund und Kantonen in der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen und in der Behindertenhilfe wurden im Zug der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) neu geregelt.

sprachregional oder national tätigen Dachorganisationen der privaten Invalidenfachhilfe oder Invalidenselbsthilfe Beiträge.

Eine wichtige Rolle bei der Behindertenpolitik kommt der Zivilgesellschaft und den Menschen mit Behinderungen zu. Die Organisationen von und für Menschen mit Behinderungen nehmen nicht nur im Rahmen der eben erwähnten privaten Behindertenhilfe wichtige Aufgaben wahr, sondern auch bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.⁷ Die Behindertenrechtskonvention verpflichtet darüber hinaus ausdrücklich dazu, Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von gleichstellungsrelevanten Rechtsvorschriften, politischen Konzepten und anderen Entscheidungsprozessen einzubeziehen und zu konsultieren.⁸

3 Aktuelle Umsetzung des Gleichstellungsauftrages

3.1 Behindertengleichstellungsgesetz

Spezifisch der Umsetzung des Verfassungsauftrags dient das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), das 2004 in Kraft getreten ist. Das BehiG hat zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Es setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 1 BehiG). Neben der Regelung von Bereichen, denen für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen eine zentrale Bedeutung zukommt, verpflichtet das BehiG Bund und Kantone zudem, weitere Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen und dabei den besonderen Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen Rechnung zu tragen (Art. 5 Abs. 1 BehiG).

Das Behindertengleichstellungsgesetz will auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einwirken, so dass Menschen mit Behinderungen autonom am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Damit ergänzt dieses Gesetz die Massnahmen zur Verbesserung und Veränderung der persönlichen Situation von Menschen mit Behinderungen.⁹

3.1.1 Zentrale Regelungsbereiche

Im Zentrum der Massnahmen des BehiG steht die Verbesserung des Zugangs zu Bauten und Anlagen, bei der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs sowie von Dienstleistungen inklusive der Aus- und Weiterbildung. Zudem enthält das Gesetz besondere Vorgaben für den Bund (Bundespersonal, technische Vorschriften, Programme und Projekte, Information und Beratung) und die Kantone (Schule).

Das BehiG verlangt, dass öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen bei bewilligungspflich-

⁷ So wurde etwa aufgrund des Beschwerderechts von Behindertenorganisationen gemäss Art. 9 BehiG auf den Aufbau einer verwaltungsinternen Kontrollinstanz verzichtet; vgl. Botschaft BehiG, S. 1799.

⁸ Art. 4 Abs. 5 BRK.

⁹ Botschaft der Bundesrates vom 11. Dezember 2000 zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, (nachstehend: Botschaft BehiG) BBl 2001, S. 1715 ff., S. 1773 f.

tigen Neu- oder Umbauten den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen gerecht werden.¹⁰ Die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen muss ferner für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen gewährleistet sein. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts geben die Normen des BehiG lediglich grundsätzliche Regeln und Rahmenbedingungen zur Umschreibung des Diskriminierungsverbots gegenüber Menschen mit Behinderungen vor; um im konkreten Fall anwendbar zu sein, erfordern diese Bestimmungen kantonalrechtliche materielle Bauvorschriften.¹¹ Einzelne Kantone erweitern den Geltungsbereich der Bestimmungen zum hindernisfreien Bauen auf weitere, nicht vom BehiG betroffene Gebäudetypen. Die meisten Kantone verlangen Anpassungen, einschliesslich für Wohngebäude mit weniger als acht Wohneinheiten und für Gebäude mit weniger als 50 Arbeitsplätzen. Einzelne Kantone erleichtern die Umsetzung des Gesetzes, beispielsweise indem sie Rechtsmittel der Behörden vorsehen oder indem sie die Baubehörden verpflichten, auf Hindernisfreiheit spezialisierte Bauberatungsbüros beizuziehen. Die Kantone haben zudem verschiedene gesetzliche Anpassungen vorgenommen, die durch das BehiG angeregt wurden: So haben beispielsweise die meisten ihre Baugesetze aktualisiert.

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs zielt das BehiG darauf ab, diesen bis Ende 2023 hindernisfrei auszugestalten.¹² Das BehiG enthält zunächst Vorgaben zu den Kommunikationssystemen und der Billettausgabe. Diese beiden Bereiche mussten bis Ende 2013 an die Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Verhältnismässigkeit angepasst werden. Das BehiG verlangt ferner die Anpassung der öffentlichen Transportmittel und -infrastrukturen bis Ende 2023. Die Umsetzung stützt sich im Wesentlichen auf die detaillierten Ausführungsbestimmungen (Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VböV] und die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs [VAböV]).

Das BehiG verpflichtet die Gemeinwesen und die konzessionierten Unternehmen, Benachteiligungen bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu verhindern, zu beseitigen oder zu verringern.¹³ Die Massnahmen in Bezug auf die Kommunikation der Bundesbehörden mit Menschen mit Sprach-, Hör- oder Sehbehinderungen sind speziell und ausführlich geregelt. Das BehiG sieht über diese allgemeinen Vorgaben hinaus spezifische Massnahmen im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen vor. Artikel 14 BehiG sowie die Verordnung über die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen konkretisieren die allgemeinen Bestimmungen zu den Dienstleistungen des Bundes. Sie schreiben vor, dass die Behörden in den Kontakten mit der Bevölkerung die besonderen Bedürfnisse der Sprach-, Hör- und Sehbehinderten berücksichtigen müssen (Art. 11 der Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, BehiV) und dass die auf Internet angebotenen Dienstleistungen für Sprach-, Hör- und Sehbehinderte sowie motorisch Behinderte ohne erschwerende Bedingungen zugänglich sein müssen (Art. 10 BehiV). Weiter sieht das BehiG vor, dass Private, die Dienstleistungen öffentlich anbieten, Menschen mit Behinderungen nicht auf Grund ihrer Behinderung diskriminieren dürfen.

Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht in den genannten Regelungsbereichen subjektive Rechtsansprüche sowie Beschwerde- und Klagerechte von Behindertenorganisationen vor. Diese Beschwerde- und Klagerechte sollen die Durchsetzung der materiell-rechtlichen Vorgaben (Verpflichtungen) verstärken.

Das BehiG enthält eine Bestimmung über eine bedürfnisgerechte Grundschulung für Kinder

¹⁰ Art. 3 Bst. a i.V.m. Art. 7 BehiG.

¹¹ BGE 134 O 249 E- 2.2, S. 251.

¹² Art. 22 Abs. 1 BehiG.

¹³ Art. 3 Bst. e i.V.m. Art. 8 BehiG bzw. Art. 12 Abs. 3 BehiG (Ersatzmassnahmen).

und Jugendliche mit Behinderungen (Art. 20 BehiG). Es legt fest, dass die Kantone dafür sorgen, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine Grundschulung erhalten, die ihren besonderen Bedürfnissen angepasst ist. Sie fördern die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule mit entsprechenden Schulungsformen. Insbesondere sorgen sie dafür, dass wahrnehmungs- oder artikulationsbehinderte Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahestehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können.

Zugleich mit dem Erlass des BehiG wurden weitere Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen in der Steuergesetzgebung, der Fernmeldegesetzgebung und der Strassenverkehrsgesetzgebung gemacht. Die Beurteilung der Erfüllung des Verfassungsauftrages zur Gleichstellung von Behinderten und Nicht-Behinderten wurde als Aufgabe der Bundesstatistik definiert; dies hat den Aufbau einer Gleichstellungsstatistik angestossen, die seither schrittweise ausgebaut worden ist. Zeitgleich zum Erlass des BehiG wurden in das Radio- und Fernsehgesetz Vorschriften zur Aufbereitung von Programmen für hör- und sehbehinderten Menschen aufgenommen (Art. 7 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 3 RTVG).

Gestützt auf Art. 19 BehiG wurde das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB geschaffen. Es unterstützt die zuständigen Stellen des Bundes bei der Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und informiert die Öffentlichkeit. Dies geschieht vor allem im Rahmen thematischer Schwerpunktprogramme (bisher Sport, Kultur, Partizipation), durch die Begleitung von Massnahmen anderer Bundesstellen und durch Informationsangebote. Zu den Aufgaben des EBGB gehört zudem die Koordination der mit Gleichstellungsfragen (im Sinn der Umsetzung des BehiG) betrauten besonderen Fachstellen des Bundes (etwa im Bereich Personal, öffentlicher Verkehr, technische Vorschriften) sowie der Massnahmen von Behörden und Organisationen.

3.1.2 Weitere Massnahmen

Das BehiG verlangt von Bund und Kantonen weitere Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Art. 5 BehiG). Auf Bundesebene haben seit Inkrafttreten des BehiG denn auch weitere Gleichstellungsanliegen ausdrücklich in spezialgesetzlichen Erlassen Eingang gefunden, namentlich im Bildungsbereich (Berufsbildungsgesetz; Weiterbildungsgesetz).

Ein wichtiges Thema ist die E-Inclusion. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien IKT spielen in der Informationsgesellschaft eine zunehmend wichtige Rolle: Die zunehmende Digitalisierung kann zu einer Vereinfachung von Dienstleistungen und damit auch des Alltags beitragen. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien stellen somit eine Chance und ein wichtiges Instrument für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen dar. Wer diese Technologien kompetent und sicher nutzt, kann in umfassender Weise am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben teilnehmen. Um zu gewährleisten, dass auch Bürgerinnen und Bürgern mit Behinderungen gleichberechtigt und autonom Zugang zu Informationen haben, muss auch im Rahmen der Behindertenpolitik der Digitalisierung in allen Lebensbereichen Rechnung getragen werden. Dabei ist den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen. In dieser Hinsicht hat der Bundesrat 2014 eine weitere Verbesserung der Internet-Barrierefreiheit beschlossen. Er hat dazu den Aktionsplan E-Accessibility 2015–2017 verabschiedet, auch um die Vorbildfunktion des Bundes in diesem Bereich zu stärken. Zudem hat der Bundesrat im März 2016 die Strategie „Digitale Schweiz“¹⁴ verabschiedet, welche die Zusammenarbeit und den Dialog mit der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Forschung sowie der Zivilgesell-

¹⁴ Strategie „Digitale Schweiz“, BBI 2016 3985.

schaft intensivieren will. Ein ausdrückliches Ziel dieser Strategie sind die Chancengleichheit und die Teilhabe aller.

Verschiedene Kantone haben Bestimmungen auf Verfassungsebene erlassen, welche die Kantone und Gemeinden dazu verpflichten, Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen. Diese Regelungen sind generell und weisen unterschiedlichen Charakter auf, d.h. sie sind als Grundrechte, sozialpolitische Ziele oder staatliche Aufgaben konzipiert.¹⁵ Gesetze, die bereichsübergreifend Grundlage und Konkretisierung für eine Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags auf kantonaler Ebene sind, wurden bisher keine geschaffen.

Neben der Förderung der sozialen Integration von Menschen mit Behinderungen stellen die sonderpädagogischen Massnahmen einen inhaltlichen Schwerpunkt auf kantonaler Ebene dar. Die sonderpädagogischen Massnahmen für Kinder und Jugendliche von null bis zwanzig Jahren sind in einer interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik koordiniert. Das Sonderpädagogik-Konkordat¹⁶ legt einen verbindlichen Rahmen für die wichtigsten Massnahmen im sonderpädagogischen Bereich fest. Das Konkordat umfasst eine Reihe gemeinsamer Instrumente für die ganze Schweiz in den Bereichen Terminologie, Qualitätsstandards für die Anerkennung der Leistungsanbieter und ein standardisiertes Abklärungsverfahren zur Ermittlung des individuellen Bedarfs. Das Konkordat legt fest, dass alle in der Schweiz wohnhaften Kinder und Jugendlichen mit besonderem Bildungsbedarf das Recht auf sonderpädagogische Massnahmen haben. Das Grundangebot wird von den Kantonen festgelegt und umfasst folgende Leistungen: Beratung und Unterstützung; heilpädagogische Früherziehung, Logopädie und Psychomotorik; sonderpädagogische Massnahmen in einer Regelschule oder in einer Sonderschule; Betreuung in Tagesstrukturen oder stationäre Unterbringung in einer sonderpädagogischen Einrichtung (nach Bedarf).

Inwieweit auf kantonaler Ebene gleichstellungsrelevante Themen in die Spezialgesetzgebung oder andere Aktivitäten aufgenommen worden sind, lässt sich auf der Basis der vorhandenen Informationen nicht abschliessend beurteilen.

Stellen, die sich in bereichsübergreifender Weise mit der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen befassen, bestehen auf kantonaler Ebene kaum.¹⁷ Hingegen bestehen in einigen Gemeinden, Universitäten und Firmen Fachstellen, die mit der Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen betraut sind.¹⁸

Im Folgenden wird aufgezeigt, inwiefern in den sozialpolitischen Massnahmen auf Ebene Bund und Kantone die Förderung der Gleichstellung umgesetzt wird.

3.2 Förderung der Gleichstellung in den sozialpolitischen Massnahmen

3.2.1 Materielle Existenzsicherung

Bund und Kantone setzen sich für die Sicherung der materiellen Existenzvoraussetzungen

¹⁵ Siehe dazu Evaluation BehiG, Kapitel 3 (Kurzfassung, S. 6 f.).

¹⁶ Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007, in Kraft getreten am 1.1.2011 (zu finden unter http://edudoc.ch/record/87689/files/Sonderpaed_d.pdf)

¹⁷ Siehe die Zusammenstellung im Bericht Evaluation BehiG, S. (Kurzfassung, S. 7).

¹⁸ Bericht Evaluation BehiG, S. 23 ff.

von Menschen mit Behinderungen ein. Sie setzen sich gemäss Art. 41 Abs. 2 BV dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist. Der Bund trifft Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Art. 111 BV) und erlässt Vorschriften über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (112 BV). Die Renten und die Taggelder der AHV und IV gleichen einen Einkommensverlust bei einem teilweisen oder vollständigen Verlust der Erwerbsfähigkeit aus und erlauben es den Berechtigten, ihre finanzielle Autonomie zu erhalten. Wenn die Höhe der Renten und der Taggelder nicht ausreicht, um den Grundbedarf zu decken und einen Lebensstandard zu gewährleisten, decken die Ergänzungsleistungen die Differenz (Art. 112a BV). Zu erwähnen ist auch die Hilflosenentschädigung: Sie ist für alle Personen bestimmt, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung dauernd auf die Hilfe anderer oder eine persönliche Beaufsichtigung bei alltäglichen Lebensverrichtungen angewiesen sind. Über die Hilflosenentschädigung kann frei verfügt werden.

Existenzsicherung und Erbringung von Unterstützung und Hilfeleistungen stellen eine wesentliche Voraussetzung für die effektive Ausübung der Rechte von Menschen mit Behinderungen dar, denn ohne ausreichende finanzielle Mittel und Hilfeleistungen ist ein selbstbestimmt und eigenverantwortlich geführtes Leben in der Gemeinschaft nicht möglich.

3.2.2 Invalidenversicherung

Der Bund fördert die berufliche Eingliederung durch die Ausrichtung von Geld- und Sachleistungen (Art 112b Abs.1 BV). Eine zentrale Rolle kommt dabei der Invalidenversicherung (IV) zu. Die Leistungen der IV zielen in erster Linie darauf ab, die Invalidität mit geeigneten, einfachen und zweckmässigen Eingliederungsmassnahmen zu verhindern, zu vermindern oder zu beheben. Das Ziel ist es, invalide oder von Invalidität bedrohte Personen im ersten Arbeitsmarkt zu erhalten oder sie in diesen zu integrieren. Dabei kommen insbesondere Massnahmen zum Einsatz, welche die berufliche (Re)-integration fördern (Massnahmen der Frühintervention, Art. 7d IVG, Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung, Art. 14a IVG, und Massnahmen beruflicher Art, Art. 15–18d IVG).

In den vergangenen Jahren wurde die IV verschiedentlich revidiert (4. IV-Revision 2004, 5. IV-Revision 2008, 6a-Revision 2012). Der Fokus der 5. und der 6. Revision lag zwar auf der finanziellen Sanierung der Invalidenversicherung, zugleich haben sie zu einer Verstärkung der Ausrichtung auf die (Wieder-)Eingliederung geführt. Eine Rente wird nur noch zugesprochen, wenn eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben nicht möglich ist. 2008 wurde ein Früherfassungssystem eingeführt. Es hat zum Zweck, möglichst früh mit Personen in Kontakt zu treten, die aus gesundheitlichen Gründen in ihrer Arbeitsfähigkeit eingeschränkt sind und bei denen die Gefahr einer Chronifizierung der gesundheitlichen Beschwerden besteht. Ziel ist es, den bisherigen Arbeitsplatz von arbeitsunfähigen Versicherten zu erhalten oder sie an einem neuen Arbeitsplatz innerhalb oder ausserhalb des bisherigen Betriebes einzugliedern.

Die ersten Ergebnisse der 4. und 5. IV-Revision sowie des ersten Teils der 6. IV-Revision (IV-Revision 6a) zeigen, dass die Ausrichtung auf Wiedereingliederung zwar umgesetzt werden konnte, dass jedoch die Versicherung zur Förderung der Eingliederung bei drei Gruppen noch verstärkt ansetzen sollte: Kinder, Jugendliche sowie Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Ziel der Weiterentwicklung der IV ist denn auch eine individuell angepasste Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und psychisch erkrankten Versicherten in Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren, um das Eingliederungspotenzial der Versicherten auszuschöpfen und ihre Vermittlungsfähigkeit zu verbessern. Die vorgesehenen Massnahmen zielen insbesondere darauf hin, psychisch erkrankte Versicherte frühzeitiger, effizienter und koordinierter zu unterstützen. Ein zentrales Anliegen der Weiterentwicklung der IV ist

zudem die Förderung der Zusammenarbeit der Invalidenversicherung mit weiteren beteiligten Akteuren (Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, Ärztinnen und Ärzte).

Bereits mit der letzten IV-Revision 6a wurde der Assistenzbeitrag eingeführt, um das Leben von hilflosen Personen zu Hause zu fördern. Mit dem Assistenzbeitrag finanziert die versicherte Person die Hilfsleistungen, die von der mittels Arbeitsvertrag angestellten Assistenzperson erbracht werden.

Der Invalidenversicherung kommt bei der beruflichen Eingliederung eine zentrale Funktion zu. Die Massnahmen, die im Rahmen der Zielsetzung des IVG ergriffen werden können, reichen jedoch für sich genommen nicht aus, um die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen bzw. die Anforderung aus Art. 27 BRK (Arbeit) einzulösen. Zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen, die diesen breiten Ansatz aufnimmt, führt das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im Jahr 2017 eine Konferenz zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen durch. Diese Konferenz bietet Gelegenheit, bestehende konkrete Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen bekanntzumachen und die Zusammenarbeit zwischen den Partnern der Arbeitsmarktintegration zu stärken.

3.2.3 Förderung der Eingliederung durch die Kantone

Mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ging die Zuständigkeit für die Finanzierung von Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderungen von der IV auf die Kantone über. Seit dem 1. Januar 2008 obliegt es den Kantonen, die „Eingliederung von invaliden Menschen durch Beiträge an den Bau und den Betrieb von Wohnheimen, Werkstätten und Tagesstätten zu fördern“ (Art. 112b Abs. 2 BV).

Das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG) sieht vor, dass jeder invaliden Person, die darauf angewiesen ist und dies wünscht, der Zugang zu einer Institution unabhängig von ihren finanziellen Mitteln, ihren persönlichen Verhältnissen und ihrem Gesundheitszustand gewährleistet sein muss. Es verpflichtet die Kantone dazu, über eigene Behindertenkonzepte zu verfügen, damit der geordnete Übergang der Verantwortlichkeiten vom Bund auf die Kantone sichergestellt werden kann. .

Die Umsetzung des IFEG stand in den vergangenen Jahren im Zentrum der Behindertenpolitik auf kantonaler wie auf interkantonaler Ebene. Eine von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren/innen (SODK) in Auftrag gegebene Studie zur Umsetzung des IFEG nennt als Herausforderungen für die Kantone insbesondere die Bereitstellung der dafür erforderlichen Grundlagen (gesetzliche Grundlagen, Behindertenkonzepte, Finanzierungsmodelle, Bedarfserhebungsinstrumente) sowie die Einhaltung der kantonalen Rahmenbedingungen und Vorgaben (Sicherstellung Angebot, Gewährleistung Kostenneutralität).¹⁹ Teilweise haben die Kantone die Erarbeitung der kantonalen Behindertenkonzepte zum Anlass genommen, ihre Behindertenpolitik in Richtung der Behindertengleichstellung auszuweiten. So wurde besonders die Definition von Behinderung häufig ans BehiG angelehnt oder direkt übernommen. Darüber hinaus enthalten die Konzepte einiger Kantone einen generellen Verweis darauf, dass ihre Behindertenpolitik Teilhabe, Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen zum Ziel haben.

Auf interkantonaler Ebene spiegelt sich die Entwicklung hin zu einer Behindertengleichstellung in den Leitsätzen der SODK zur Behindertenpolitik²⁰ und in einem Grundlagenpapier der

¹⁹ SODK, Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG): Umsetzungsstand und Auswirkungen, Finalisierter Schlussbericht, Mai 2013, S. 26 ff.

²⁰ 12 Leitsätze der SODK zur Behindertenpolitik

SODK zur Behindertenpolitik²¹. Die Leitsätze stellen den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und die Gleichstellung in allen Lebensbereichen in das Zentrum der Behindertenpolitik. Das Grundlagenpapier nennt als Handlungsfelder, die für die Weiterentwicklung der (kantonalen) Behindertenpolitik als besonders relevant betrachtet werden unter anderem die Betreuungsangebote, den Arbeitsmarkt, den Übergang von der Schule zur Berufsbildung, den Übergang vom IV- ins AHV-Alter, die Qualitätssicherung in den Einrichtungen, das Fachpersonal und das Finanzierungssystem. identifiziert Die Herausforderungen, welche eine Ausrichtung auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen für die kantonale Behindertenpolitik darstellen werden insbesondere bei den Wohn- und Betreuungsangeboten und der Arbeit identifiziert. Das Grundlagenpapier betont den Querschnittscharakter der Behindertenpolitik und stellt fest, dass für die sachgerechte Weiterentwicklung der Behindertenpolitik wie für die Förderung der Rechte und der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen eine intensive Zusammenarbeit von Bund und Kantonen erforderlich ist.

In den im Grundlagenpapier dargestellten Handlungsfeldern werden auf kantonaler Ebene teilweise Lösungen erprobt und Projekte umgesetzt. So kennen einige Kantone (z. B. Bern und Thurgau) durch das kantonale Recht geregelte Assistenzbeiträge, welche den Assistenzbeitrag der Invalidenversicherung ergänzen und die Förderung der Selbstbestimmung, der Eigenverantwortung und der Teilhabe am gesellschaftlichen (und am beruflichen) Leben bezwecken. Der Kanton Bern testet ein System, das sich am individuellen Bedarf orientiert (sog. Subjekt- statt Objektfinanzierung). Der Kanton Bern finanziert vorerst primär den individuellen Unterstützungsbedarf von erwachsenen Menschen mit einer Behinderung und erst in zweiter Linie die leistungserbringenden Institutionen. Damit setzt der Kanton sein Behindertenkonzept um, das für Menschen mit Behinderungen mehr Selbstbestimmung, mehr Eigenverantwortung und mehr Teilhabe am gesellschaftlichen Leben fordert.

3.3 Evaluation BehiG im Kontext der Behindertenpolitik

Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht in Artikel 18 Absatz 2 vor, dass der Bund regelmässig untersucht, wie sich seine Massnahmen auf die Integration auswirken. 2014 hat das EDI eine Evaluation des Gesetzes in Auftrag gegeben, die 2015 abgeschlossen wurde. Der Bundesrat hat von den Ergebnissen der Evaluation am 03.12.2015 Kenntnis genommen. Die Ergebnisse der Evaluation sind in einem umfassenden Bericht festgehalten.²² Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse und Verbesserungsmöglichkeiten der Evaluation dargestellt.

3.3.1 Überblick über die Evaluationsergebnisse

Die Evaluation kommt insgesamt zum Schluss, dass das Behindertengleichstellungsgesetz die Situation von Menschen mit Behinderungen in den zentralen Regelungsbereichen des BehiG positiv beeinflusst hat. Die grössten Fortschritte stellt der Evaluationsbericht im öffentlichen Verkehr fest. Er führt dies auf die gesetzlichen Umsetzungsfristen und die Bündelung

(http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/12_Leits%C3%A4tze_der_SODK_d.pdf).

²¹ SODK, Grundlagenpapier zur Behindertenpolitik, Bern 2013 (http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/2013.09.20_d_de_f_Grundlagenpapier_zur_Behindertenpolitik.pdf).

²² Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG, Integraler Schlussbericht, Bern 2015 (zu finden unter <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/schweiz/evaluation-des-behindertengleichstellungsgesetzes.html>).

vieler Kompetenzen auf Bundesebene zurück.²³ Wesentliche Fortschritte weist die Evaluation auch beim Zugang zu Bauten und Anlagen aus.²⁴ Sie kommt zum Schluss, dass die Anforderung der Hindernisfreiheit selbstverständlicher geworden ist, besonders ausgeprägt im Tiefbau, der für eine hindernisfreie Gestaltung des öffentlichen Raums zuständig ist. Hervorgehoben werden insbesondere die Diskussionen um die Lösung von konkreten Sachproblemen. Diese Versachlichung und damit zunehmende Selbstverständlichkeit wird mit dem klaren rechtlichen Rahmen in diesen zwei Bereichen erklärt. Festgestellt wird allerdings auch, dass die Beseitigung von Benachteiligungen in diesen Bereichen noch keine Selbstverständlichkeit ist und im Einzelnen auch Umsetzungsprobleme bestehen. Bei den staatlichen Dienstleistungen wird seit Inkrafttreten des BehiG eine gewisse Verbesserung der Zugänglichkeit festgestellt, eine Selbstverständlichkeit ist sie jedoch nach wie vor nicht.²⁵ Am deutlichsten zeigen sich die Fortschritte bei der Barrierefreiheit von Informations- und Kommunikationsdienstleistungen auf Bundesebene. Bei privaten Dienstleistungen wird die Situation als praktisch unverändert eingeschätzt.

Die Evaluation stellt zudem fest, dass in den Bereich der nachobligatorischen Bildung auf Sekundarstufe II Bewegung gekommen ist. Sie sieht vor allem in der Erarbeitung von Grundlagen, wie ein inklusives Bildungssystem konkret gehandhabt werden könnte, wichtige Weichenstellungen, stellt aber zugleich fest, dass die breite Umsetzung der integrierten nachobligatorischen Ausbildung im Sinne einer selbstverständlichen Aufgabe der Regelstrukturen noch am Anfang stehe. Als Knacknuss bezeichnet die Evaluation den Erwerbsbereich, der im BehiG allerdings auch nur gerade für den Bund als Arbeitgeber geregelt ist. In dieser Beziehung kommt der Bericht zum Schluss, dass der Anspruch des BehiG, in Ergänzung zu den Massnahmen der Invalidenversicherung die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen insbesondere in den Bereichen Aus- und Weiterbildung sowie Erwerbsleben zu verbessern, noch nicht zufriedenstellend eingelöst worden ist.

Die Evaluation weist zudem darauf hin, dass das Behindertengleichstellungsgesetz auf Bundesebene nur beschränkt, auf kantonaler Ebene kaum Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen angestossen habe, die über die im BehiG ausdrücklich geregelten Bereiche – insbesondere die Verbesserung der Zugänglichkeit – hinausgehen würden. Gemäss der Evaluation hat das BehiG in Bezug auf die Gleichstellung und soziale Teilhabe bei den Massnahmen zur Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung relativ wenig bewirkt. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass trotz wichtigen Entwicklungen wie der Einführung des Assistenzbudgets eine Rezeption des Gleichstellungsrechts in diesen Bereichen bisher nur punktuell erfolgt sei. In bestimmten Bereichen stellt die Evaluation ein Spannungsverhältnis zwischen Zielen und vor allem Massnahmen der Eingliederungspolitik von Bund und Kantonen und dem Gleichstellungsauftrag fest.

In Bezug auf die Strukturen und institutionellen Voraussetzungen der Umsetzung wird festgestellt, dass auf Bundesebene nur minimale zusätzliche Ressourcen für die spezifische Förderung der Gesetzesumsetzung gesprochen worden sind. Über das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) und die Abteilung Gleichstellung des neuen Dachverbands Inclusion Handicap hinaus sei kaum eine breite dezentrale Struktur von Gleichstellungsfachstellen entstanden. Die Verankerung der BehiG-Umsetzung in den Regelstrukturen sei je nach Sachbereich und Kanton unterschiedlich fortgeschritten. Im Baubereich und dem öffentlichen Verkehr ist sie grundsätzlich gegeben, im Bildungsbereich sei die systematische Umsetzung erst im Aufbau begriffen. 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 je-

²³ Evaluationsbericht, S. 377, mit Hinweis auch auf die Defizite.

²⁴ A.a.O.

²⁵ A.a.O., S. 378.

doch in erster Linie fachbereichsspezifisch und nicht bereichsübergreifend.²⁶ Die Evaluation kommt weiter zum Schluss, dass die schwach ausgestalteten Umsetzungsstrukturen (thematische und institutionelle Verankerung) auf Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden und das Fehlen einer Einbettung des Behindertengleichstellungsgesetzes in eine Gesamtstrategie der Behindertenpolitik dessen Umsetzung und die Weiterentwicklung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen insgesamt hemmt.²⁷

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.

Im Folgenden wird spezifisch auf die in der Evaluation genannten Handlungsmöglichkeiten eingegangen, welche zu einer verbesserten Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags beitragen. Konkret beinhalten diese Massnahmen in den Bereichen Verankerung und Durchsetzung, Information und Sensibilisierung, Vollzug sowie Bildung und Arbeit.

3.3.2 Verankerung und Durchsetzung

Die Umsetzung des Gleichstellungsrechts beruht gegenwärtig auf der Annahme, dass alle Akteure von sich aus die für die Förderung der Gleichstellung erforderlichen Massnahmen ergreifen; die Funktion von spezifischen Fachstellen wie dem EBGB auf Bundesebene beschränkt sich demnach auf eine Unterstützung der Akteure und die Koordination der verschiedenen Massnahmen. Dieser Ansatz bewährt sich, wo klare Vorgaben oder Verantwortlichkeiten bestehen, stösst jedoch dort, wo das Gesetz ein grosses Umsetzungsermessen einräumt, und insbesondere auch an den Schnittstellen zwischen verschiedenen Politikbereichen, an seine Grenzen. Dies gilt insbesondere für die Übergänge von der Schule zur Ausbildung und dem Berufsleben, denen auch bei der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung grosse Bedeutung zugemessen wird.

Um die Verankerung und die Durchsetzung zu stärken, empfiehlt die Evaluation eine kohärente Gesamtstrategie, in welche sich die BehiG-Bestimmungen einbetten lassen. Diese müsste in allen Bereichen der UNO-Behindertenrechtskonvention konkrete Ziele und Fristen setzen sowie organisatorische Vorkehrungen für die Umsetzung dieser Ziele definieren. Weiter empfiehlt die Evaluation die Schaffung verbindlicher Verantwortlichkeiten, den Aufbau des nötigen Fachwissens sowie die Schaffung und die Stärkung von bereichsübergreifenden Koordinations- und Fachstellen auf Bundesebene, in den Kantonen und in einzelnen thematischen Bereichen. Schliesslich weist die Evaluation darauf hin, dass der Rechtszugang für Menschen mit Behinderungen durch fachlich versierte niederschwellige Anlauf- oder Ombudsstellen sowie spezialisierte Schlichtungsstellen und Mediationsverfahren entscheidend erleichtert werden könnte.

²⁶ Evaluation, Kurzfassung, S. 43.

²⁷ Evaluationsbericht, S. 380.

3.3.3 Information und Sensibilisierung

Der verfassungsrechtliche Auftrag steht für einen Wechsel in der Wahrnehmung von Behinderung. Das BehiG hat jedoch nur beschränkt zu einer grösseren Sensibilisierung und vor allem einem Abbau von Vorurteilen und Stigmatisierungen beigetragen. Die Informationsbemühungen im Rahmen des BehiG haben die Fachstellen und zuständigen Behörden, die Bevölkerung und auch die Menschen mit Behinderungen selbst und ihre Angehörigen kaum erreicht und sensibilisiert. Bei den Betroffenen als auch bei den Fachstellen ist ungenügendes Wissen in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen vorhanden. Wo das BehiG relativ konkrete Regelungen vorsieht, sind die zuständigen Akteure besser informiert, akzeptieren das Anliegen vermehrt und verfügen eher über das nötige Fachwissen. Die Resultate bleiben jedoch sehr bereichsspezifisch. Die Evaluation zeigt weiter, dass es in der Umsetzung nicht immer einfach zu erklären sei, um was und um wen es geht. Positive Informationen zu Beispielen guter Praxis werden zu wenig kommuniziert und öffentlich publiziert.

Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Information und der Sensibilisierung liegen daher vor allem darin, ein gemeinsames Verständnis der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu schaffen. Dies kann insbesondere dadurch gefördert werden, dass den bestehenden oder zu entwickelnden Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung mehr und konsequent Sichtbarkeit verschaffen wird. Die Evaluation nennt als Verbesserungsmöglichkeit die Durchführung von breitenwirksamen Sensibilisierungsmassnahmen sowie die Sensibilisierung der zuständigen Behörden und Fachpersonen. Zudem ist eine aktive Informationsarbeit gefordert, damit die Kenntnisse der Betroffenen und der Fachpersonen über die Rechte verbessert werden können. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sämtliche Informationen so aufbereitet werden müssten, dass sie für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind.

3.3.4 Vollzug und Weiterentwicklung

Die Evaluation des BehiG zeigt, dass es in den zentralen Regelungsbereichen an Informationen und Daten fehlt, um die Umsetzung des Gesetzes bzw. dessen Wirkungen effektiv beurteilen zu können. Dieser Eindruck wird durch die Berichterstattung zur Behindertenrechtskonvention bestärkt. Vorhanden sind in erster Linie Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene und – bereits in wesentlich eingeschränktem Umfang – auf kantonaler Ebene. Eine Übersicht über die Umsetzung dieser rechtlichen Vorgaben ist hingegen nur in einzelnen Bereichen möglich. Zwar gehört das Zusammentragen und Bereitstellen von statistischen Daten zur Situation von Menschen mit Behinderungen seit 2004 zum Aufgabenbereich der Bundesstatistik (Art. 3 Abs. 2 Bst. d des Bundesstatistikgesetzes, BStatG), und die Statistik zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen stellt zurzeit auf ihrer Internetseite mehr als 80 Indikatoren und verschiedene Analysen zur Verfügung. Insgesamt fehlt es jedoch an einer laufenden Überprüfung und Steuerung der Umsetzung aufgrund von konkreten Umsetzungszielen und damit auch an der Möglichkeit, im Rahmen einer Gesamtstrategie weitere Umsetzungsziele zu setzen, die auf der Basis messbarer Indikatoren überprüft werden können. Der Evaluationsbericht empfiehlt daher den Aufbau eines Monitorings zur BehiG-Umsetzung, d.h. eines Instruments, das es erlaubt, die Umsetzung und die Wirkungen des BehiG zu messen, zu beurteilen und weiterzuentwickeln.

3.3.5 Gleichstellung in zentralen Themenbereichen

Der Zugang zu Aus- und Weiterbildung und zur Erwerbstätigkeit werden vom Behindertengleichstellungsgesetz explizit als wesentliche Aspekte der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen hervorgehoben (Art.1 Abs. 2 BehiG). In diesen Bereichen wird jedoch das Potential der Gleichstellung für die Förderung der Teilhabe von Menschen mit

Behinderungen gemäss Evaluation noch zu wenig genutzt. Bezüglich Bildungsbereich besteht bei der Umsetzung des BehiG generell die Herausforderung, dass die Kantone trotz gewisser bundesrechtlicher oder interkantonalen Regelungen über grosse Autonomie verfügen. Bezüglich Arbeitsbereich ist die Umsetzung mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass das BehiG diesen Bereich nur beim Bund regelt.

Das **Bildungssystem**²⁸ ist in Bezug auf die Berücksichtigung der Kompetenzen und Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in Bewegung. Dies gilt sowohl für den Grundschulunterricht wie für andere Aus- und Weiterbildungen. Die Evaluation des BehiG hat eine Entwicklung im Bereich der nachobligatorischen Ausbildungen auf Sekundarstufe II festgestellt. Dank der betroffenen Akteure erfolgten, teils nur indirekt vom BehiG beeinflusst, wichtige Weichenstellungen mit der Erarbeitung von Grundlagen, wie die Integration von Menschen mit Behinderungen konkret gehandhabt werden könnte. 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. Die breite Umsetzung der integrierten nachobligatorischen Ausbildung als selbstverständlicher Bestandteil der Aufgaben der Regelstrukturen steht jedoch noch am Anfang. Zahlreiche Fragen zur Umsetzung des Nachteilsausgleichs sind weitergehend zu klären, u.a. betreffend Fördermassnahmen, Selektions- und Aufnahmeverfahren. Betroffene wissen oft nicht um ihre Möglichkeiten und Ansprüche und werden auch nicht immer von Fachpersonen darüber informiert. Der Nachteilsausgleich wird deshalb oft erst bei Abschlussprüfungen beantragt und die bestehenden Möglichkeiten werden ungenügend ausgeschöpft. Es bestehen zudem problematische Lücken an der Nahtstelle I (Übergang von der Volksschule in eine nachobligatorische Ausbildung) sowie für Menschen mit wenig Arbeitsmarktchancen.

Der **Erwerbsbereich**²⁹ war kein Schwerpunkt der Evaluation, da die gesetzliche Regelung auf den Bund beschränkt ist. Trotzdem wurden in den Interviews sowohl von den Betroffenen als auch den Expertinnen auf diversen Ebenen Hürden genannt, insbesondere was den Zugang zur Arbeit, das Arbeitspensum, die Mobilität auf dem Arbeitsweg aber auch die eingeschränkten Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung betrifft. Oft seien Menschen mit Behinderungen auch mit sozialen Barrieren konfrontiert, insbesondere mit Vorurteilen und fehlendem Wissen seitens der Arbeitgeber/innen oder Mitarbeiter/innen. Es werden grosse Vorbehalte der Arbeitgeber/innen angeführt, Menschen mit Behinderungen anzustellen. Neben Zweifeln an der Leistungsfähigkeit bestünden auch Berührungsängste. Es wird zudem festgestellt, dass eine Verbesserung für Menschen mit psychischen und geistigen Behinderungen sowohl bezüglich Ausbildungschancen als auch bezüglich beruflicher Integration kaum stattgefunden hat.

Die Evaluation weist schliesslich auch darauf hin, dass es für den Erwerbsbereich keine Diskriminierungs- oder Benachteiligungsverbote oder Pflichten für die Vorkehrung für Mitarbeitende mit Behinderungen gibt, da das BehiG auf den Bund beschränkt ist. Sämtliche im Rechtsvergleich der Evaluation untersuchte Länder³⁰ kennen jedoch Gleichstellungsregeln fürs Erwerbsleben. Auch die Behindertenrechtskonvention sieht im Bereich der Arbeit die Verankerung eines ausdrücklichen Schutzes vor Diskriminierung vor.

Die Evaluation schlägt in dieser Hinsicht vor, den Geltungsbereich des BehiG auf die Privatwirtschaft sowie kantonale und kommunale Arbeitsverhältnisse auszuweiten und einen Anspruch auf Beseitigung und Unterlassung von Benachteiligungen zu verankern. Sie schlägt auch vor, bei grösseren Firmen eine Verpflichtung zu Fördermassnahmen sowie eine Beschäftigungsquote für Menschen mit Behinderungen (Bonus-Malus-System) zu prüfen. Zu-

²⁸ Zum Folgenden Evaluationsbericht, S. 377.

²⁹ Evaluationsbericht BehiG, S. 373.

³⁰ Zu den im BehiG geregelten Bereichen „Erwerbsleben“ und „private Dienstleistungen“ wurden die Rechtsordnungen von Deutschland, Grossbritannien, Frankreich, Österreich und den USA analysiert.

sätzlich sollen die Kantone und Gemeinden dem BehiG gleichwertige Regelungen im Personalrecht entwickeln, welche Behörden und öffentlich-rechtliche Unternehmen verpflichten, vermehrt Menschen mit Behinderungen anzustellen sowie Vorkehrungen zu ihrer Integration zu treffen.

4 Herausforderungen einer künftigen Behindertenpolitik: Verankerung der Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe

Das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot bzw. der Gesetzgebungsauftrag zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen haben zu einer inhaltlichen Erweiterung des Gegenstands der Behindertenpolitik geführt. Diese umfasst heute nicht nur die sozialstaatlichen Massnahmen der Eingliederungspolitik, sondern auch die Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bzw. zur Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Bundesverfassung und die Behindertenrechtskonvention, welche den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen konkretisiert, geben der Behindertenpolitik einen Rahmen vor. Bund und Kantone sind im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten gefordert, zu einer Behindertenpolitik beizutragen, die auf Autonomie, Nicht-Diskriminierung, Teilhabe und Chancengleichheit ausgerichtet ist.

Seit die Verfassung die Behindertenpolitik von Bund und Kantonen auf diese neue Basis gestellt hat, sind wichtige Schritte zur Erreichung dieser Zielsetzung gemacht worden. Zu nennen ist insbesondere das Behindertengleichstellungsgesetz und die mit diesem einhergehenden Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Ebenfalls wurde in den vergangenen Jahren mit verschiedenen Massnahmen die Ausrichtung der Invalidenversicherung auf die Förderung der Eingliederung verstärkt. Auf Ebene der Kantone ist mit der weitgehend abgeschlossenen Umsetzung der im Zug der NFA übernommenen Aufgaben im Bereich der Institutionen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen ebenfalls eine stärkere Ausrichtung der Behindertenpolitik auf die Gleichstellung und die Rechte von Menschen mit Behinderungen festzustellen. Die Umsetzung des Gleichstellungsauftrags ist jedoch eine Daueraufgabe und mit diesen ersten Schritte nicht abgeschlossen.

Die Standortbestimmung in der Behindertenpolitik, welche die Evaluation des BehiG und der erste Staatenbericht der Schweiz zur UN-Behindertenrechtskonvention ermöglicht haben, erlaubt es, die Herausforderungen an die Weiterentwicklung der Behindertenpolitik zu identifizieren. Einerseits müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben in den verschiedenen auf Grund der Kompetenzordnung bestehenden Teilbereichen der Behindertenpolitik einfließen und insbesondere in der Eingliederungspolitik von Bund und Kantonen im Rahmen von Art. 112b BV, weiter vertieft und umgesetzt werden. Andererseits gilt es, die Gleichstellung über die Umsetzung der spezifischen Vorgaben des BehiG hinaus in allen für Menschen mit Behinderungen relevanten Lebensbereichen voranzubringen. Im Sinn eines „Disability Mainstreaming“ muss im Rahmen verschiedenster Regelungsbereiche und Zuständigkeiten den Anliegen von Menschen mit Behinderungen bzw. der Förderung ihrer Gleichstellung und Teilhabe am gesellschaftlichen, öffentlichen und wirtschaftlichen Leben Rechnung getragen werden. Damit dies gelingen kann, braucht es überdies die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und der damit verbundenen Anforderungen. Dies gilt nicht allein für die Akteure der Behindertenpolitik, sondern auch für die Öffentlichkeit.

Sowohl die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen als auch der Ansatz „Disability Mainstreaming“ haben zur Folge, dass den Rechten von Menschen mit Behinderungen im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeiten und Massnahmen in relevanten Themenfeldern Rechnung zu tragen ist. Dafür müssen aber die Voraussetzungen für das Zusammenspiel der verschiedenen Massnahmen und den Einbezug aller relevanten Akteure der Behindertenpolitik insgesamt wie auch in einzelnen Themenbereichen verbessert werden. Neben der Weiterführung und Vertiefung von Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in einzelnen Handlungsfeldern gilt es daher zusätzlich, die Behindertenpolitik als bereichsübergreifende Querschnittsaufgabe sowie als Koordinationsaufgabe über die föderalen Niveaus hinweg zu verankern. Weiterführende Massnahmen, insbesondere die Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen, wie sie die Evaluation teilweise vorschlägt, stehen zurzeit nicht im Vordergrund, da erst im Kontext der vorgesehenen Zusammenarbeit beurteilt werden kann, ob und wo solche Massnahmen erforderlich sind.

5 Weiterentwicklung der Behindertenpolitik : Handlungsfelder, Ziele und Massnahmen

Übergeordnetes Ziel der Behindertenpolitik ist die volle und autonome gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben. In Hinblick auf diese im Sinn einer Daueraufgabe zu realisierende Ziele müssen in einem nächsten Schritt die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Behindertenpolitik im föderalen Umfeld als Querschnittsaufgabe und als Querschnittsthema wahrgenommen werden kann.

Dabei ist zentral, dass sowohl die Beteiligten innerhalb des Bundes als auch Bund und Kantone zusammenarbeiten. Auf Ebene Bund soll die Zusammenarbeit gewährleisten, dass ein kontinuierlicher Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesstellen sichergestellt und Gleichstellungsanliegen frühzeitig in die Bundesmassnahmen eingebracht werden können. Dabei ist jeweils auch möglichen Mehrfachdiskriminierungen bzw. dem Austausch und der Zusammenarbeit mit anderen Stellen zum Schutz vor Diskriminierungen Rechnung zu tragen. Auf vertikaler Ebene dient die Zusammenarbeit in erster Linie dazu, dass Bund und Kantone ihre Anstrengungen koordinieren und dafür sorgen, dass laufende Aktivitäten sichtbar gemacht werden. Auf der Basis der Sammlung und Aufbereitung von Informationen zu Aktivitäten können in einer längerfristigen Perspektive gemeinsame Ziele formuliert und laufend überprüft werden. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen begünstigt damit eine kohärente Umsetzung der Behindertenpolitik.

Neben den erwähnten organisatorischen und institutionellen Massnahmen zur Verankerung der Gleichstellung als Querschnittsaufgabe ist es Aufgabe der Behindertenpolitik, dafür zu sorgen, dass das Ziel einer autonomen und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben in den einzelnen Bereichen – so wie in der BRK aufgeführt – mit den notwendigen Massnahmen erreicht wird. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Themen, die mit einzelnen Massnahmen bzw. in einem bestimmten Regelungsgebiet umgesetzt werden können, und weiteren Themen wie z.B. Arbeit, Bildung oder selbstbestimmte Lebensführung, die eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren bedingen. Während bei den erstgenannten Themen der Gleichstellungsauftrag laufend umgesetzt werden kann, ist es bei den zweitgenannten Themen unvermeidlich, prioritäre Handlungsfelder bzw. ein schrittweises Vorgehen vorzusehen.

In einer ersten Phase ist vorgesehen, eine Priorität und damit eine inhaltliche Vertiefung bei der Gleichstellung im Bereich Arbeit zu setzen. Diese Vertiefung wird einerseits durch einen thematischen Fokus der Tätigkeiten und der Finanzhilfen des EBGB sichergestellt. Anderer-

seits sollen, in Absprache mit den relevanten Akteuren und in Ergänzung zu laufenden Aktivitäten, zusätzliche Aktivitäten im Bereich Gleichstellung und Arbeit initiiert und durchgeführt werden. Dabei ist es auch vorgesehen, die Massnahmen, welche der Bund als Arbeitgeber umsetzen kann, zu verstärken.

Zur Umsetzung der Weiterentwicklung der Behindertenpolitik definiert der vorliegende Bericht vier Handlungsfelder: eines für die inhaltliche Vertiefung (Gleichstellung) und drei, welche die Rahmenbedingungen für die Verankerung der Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe schaffen (Vernetzung, Transparenz und Steuerung):

Ziel des Handlungsfelds **Gleichstellung** ist es, in prioritären Handlungsfeldern die Gleichstellung spezifisch zu fördern. Dieses Ziel tritt zu den laufenden Massnahmen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen hinzu.

Ziel des Handlungsfelds **Vernetzung** ist es, die Zusammenarbeit der relevanten Akteure auf Bundes- und kantonaler Ebene in verschiedenen Bereichen der Behindertenpolitik zu verbessern und ihren Einbezug in die Gestaltung und Umsetzung der Behindertenpolitik zu fördern. Hierzu sollen insbesondere auch die institutionellen und strukturellen Voraussetzungen verbessert sowie die entsprechenden Instrumente verstärkt werden.

Ziel des Handlungsfelds **Steuerung** ist es, die Möglichkeiten der politischen Steuerung der bestehenden Massnahmen der Behindertenpolitik zu verbessern (behindertenpolitische Standortbestimmung, Umsetzungskontrolle, Festlegung von Prioritäten und Zielen).

Ziel des Handlungsfelds **Transparenz** ist es, die Sichtbarkeit bestehender Massnahmen zu erhöhen, die Kenntnisse der Betroffenen über ihre Rechte und das Wissen von zuständigen Fachpersonen zu verbessern sowie die mit der gesellschaftlichen Stigmatisierungen verbundenen Vorurteile zu bekämpfen.

Eine Politik zugunsten der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen mit diesen Handlungsfeldern lässt sich auf der Basis der bestehenden Kompetenzen von Bund und Kantonen entwickeln.

5.1 Handlungsfeld 1: Gleichstellung

Im Handlungsfeld Gleichstellung geht es darum, die Gleichstellung in prioritären Themenbereichen spezifisch und proaktiv zu fördern. Damit nimmt die Weiterentwicklung die Verbesserungsvorschläge der Gleichstellung in zentralen Themenbereichen auf (vgl. 3.3.5). Die Evaluation des BehiG wie auch zentrale Akteure kommen zum Schluss, dass insbesondere im Bereich Arbeit Handlungsbedarf, aber auch Handlungsmöglichkeiten für den Bund bestehen. In einer ersten Phase wird daher ein Schwerpunkt auf Gleichstellung und Arbeit gelegt. Dieser Schwerpunkt ergänzt weitere Initiativen in diesem Bereich (Fachkräfteinitiative plus, Weiterentwicklung IV, Arbeitsmarktkonferenz); dies erhöht die Chance, die Gleichstellung im Bereich der Arbeit wirkungsvoll und abgestimmt auf andere Massnahmen zu verbessern. Auch um nicht den Ergebnissen der 2017 durchgeführten Arbeitsmarktkonferenz vorwegzugreifen, zielen die vorgeschlagenen Massnahmen in erster Linie darauf ab, die Tragweite der Gleichstellung in der Arbeit bekanntzumachen, gute Beispiele aufzuzeigen, die Entwicklung neuer Massnahmen und Instrumente anzustossen und Initiativen sowie freiwilliges Engagement der Stakeholder zu unterstützen. In diesem Zusammenhang findet auch die im Bericht des Bundesrats zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung vorgesehene Prüfung der Empfehlungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) statt.³¹

³¹ Vgl. den Bericht des Bundesrats „Recht auf Schutz vor Diskriminierung“ vom 25. Mai 2016 in Erfüllung des Postulats Naef 12.3543 vom 14. Juni 2012, S. 23.

Künftig gilt es entsprechende Schwerpunkte in weiteren Themen zu setzen; die Prioritäten können im Rahmen einer engen Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Privaten festgelegt werden (siehe dazu die Massnahmen in den Handlungsfeldern 2 – 4).

5.1.1 Ziele und Massnahmen

Ziel 1: Themenbereich Gleichstellung und Arbeit aufarbeiten und vertiefen

Der Abbau von benachteiligenden Faktoren im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen ist bei Arbeitgebern bisher kaum umgesetzt worden. Ein erstes Ziel des Handlungsfeldes Gleichstellung ist es vor diesem Hintergrund, die Bedeutung der Gleichstellung für das Thema Arbeit breiter bekannt zu machen, konkrete Möglichkeiten zum Abbau von Hindernissen aufzuzeigen und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren zu initialisieren. Ebenfalls soll die Vorbildfunktion des Bundes als Arbeitgeber gestärkt werden.

Zur Erreichung dieses Ziels stehen folgende Massnahmen im Vordergrund:

- **Lancierung eines Schwerpunktprogramms «Gleichstellung und Arbeit»** durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB (*Massnahme 1*): Ziel des Programmes ist es, die Wirkung des BehiG im Bereich Arbeit zu optimieren und zum Abbau von benachteiligenden Faktoren in der Arbeitswelt beizutragen. Konkret soll das Thema «Gleichstellung und Arbeit» mit seinen Handlungsmöglichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung verankert sowie die Wirkungen der Massnahmen und die Wissensvermittlung im Bereich Arbeit verstärkt werden. Hierzu sind nebst Massnahmen zum vertieften Austausch auf Bundesebene auch die Erarbeitung von Grundlagen, die Initiierung und Bekanntmachung von Best Practices sowie die Durchführung von eigenen bzw. die Unterstützung von Projekten Dritter vorgesehen. Die Lancierung dieses Programms geht mit einer inhaltlichen Fokussierung des EBGB auf diesen Themenbereich einher. Sämtliche Aufgaben des EBGB werden prioritär im Bereich Arbeit durchgeführt (Informieren, Beraten, Umsetzen, Finanzieren). Zentral für eine Verstärkung der Wirkung im Bereich Arbeit ist jedoch auch die Vernetzung mit externen Akteuren. Das Programm soll deshalb insbesondere auch dazu dienen, ein Commitment wichtiger Akteure für die Förderung der Gleichstellung im Bereich Arbeit abzuholen. Dies bedingt, dass zentrale Akteure auf Ebene Bund, Kantone, Behindertenorganisationen und Sozialpartner das Programm mittragen.
- **Verstärkung der Massnahmen des Bundes als Arbeitgeber** (*Massnahme 2*): Das Behindertengleichstellungsgesetz sieht eine Verpflichtungen zur Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen im Erwerbsleben nur gerade für den Bund als Arbeitgeber vor. Mit dieser Verpflichtung ging die Erwartung einher, dass der Bund bei der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen im Arbeitsleben eine Vorbildfunktion einnehmen werde. Die Evaluation des BehiG hat den Bereich Arbeit ausgeklammert. Es wurde in der Evaluation jedoch klar festgestellt, dass sich die Hoffnung, das Gesetz würde eine Vorbildfunktion auf die öffentliche wie private Arbeitgeber ausüben, nicht erfüllt hat. Gegenstand dieser Massnahme ist es deshalb, die Vorbildfunktion des Bundes als Arbeitgeber zu schärfen. Dazu soll zunächst die Umsetzung des BehiG für den Bund als Arbeitgeber evaluiert werden. Es soll untersucht werden, inwiefern der Bund den gesetzlichen Auftrag zur Gleichstellung im Arbeitsbereich umsetzt. Hierzu gehört einerseits eine Wirkungsüberprüfung der Massnahmen der beruflichen Integration des Bundes, andererseits aber auch eine Untersuchung der im BehiG vorgesehenen Gewährleistung der Chancengleichheit

(Art. 13 BehiG). Die Evaluation dient dazu, Verbesserungsmöglichkeiten auf Bundesebene aufzuzeigen und weitere Massnahmen zu definieren. Die Ergebnisse, insbesondere auch gute Beispiele, sollen danach aktiv bei kantonalen und privaten Arbeitgebern verbreitet werden.

Ziel 2: Gleichstellungsaspekt bei Massnahmen zur beruflichen Integration stärken

Ein weiteres Ziel des Handlungsfeldes Gleichstellung ist es, die Gleichstellung verstärkt als komplementäre Massnahme bei Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration zu verankern. Dies geschieht über die Berücksichtigung gleichstellungsrelevanter Aspekte im Rahmen laufender oder geplanter Massnahmen.

Zur Erreichung dieses Ziels stehen folgende Massnahmen im Vordergrund:

- **Vertiefung gleichstellungsrelevanter Themen im Rahmen der Arbeitsmarktkonferenz 2017 (Massnahme 3):** 2017 finden drei Konferenzen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen statt. Ziel dieser Konferenzen ist es, Möglichkeiten zur Verbesserung der beruflichen Integration bekannt zu machen. Zu den Themen, welche zur Diskussion gestellt werden, gehört die Sozial- und Bildungspolitik; in diesem Bereich geht es darum, aufzuzeigen, dass kohärente kantonale Eingliederungskonzepte die Chancen des Zugangs und Verbleibs von Menschen mit Behinderungen im ersten Arbeitsmarkt verbessern. Die vorgesehenen Beispiele zur Illustration der Umsetzung erlauben es insbesondere auch, das Thema des Nachteilsausgleichs in Bezug auf die Chancen der beruflichen Integration zu diskutieren und zu verbreiten. Ein weiteres Themenfeld ist der „Disability-Friendly Workspace“. Hier geht es um die Möglichkeit, durch die Anpassung sozialer und struktureller Faktoren zu einem inklusiven Arbeitsumfeld und damit zu besseren Voraussetzungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt beizutragen. Als konkrete Möglichkeiten zur Umsetzung dient im Rahmen dieser These unter anderem die Strategie zur Integration von Menschen mit Behinderungen der Bundesverwaltung. Die Arbeitsmarktkonferenz soll zur Erarbeitung eines Masterplans führen, welcher konkrete Massnahmen zur Verbesserung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderungen in den ersten Arbeitsmarkt beinhaltet. Diejenigen Massnahmen, welche die Sicht der Gleichstellung betreffen, können das Programm Gleichstellung und Arbeit ergänzen oder in dieses einfließen.
- **Einbezug des Gleichstellungsaspekts in weitere Aktivitäten und Gefässe zur Förderung der beruflichen Integration (Massnahme 4):** Nach Möglichkeit werden Gleichstellungsaspekte in weitere Aktivitäten integriert. Dazu bietet sich vor allem die Fachkräfteinitiative plus an. Weiter bietet es sich an zu prüfen, inwiefern Gleichstellungsanliegen in die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ integriert werden könnten.

5.2 Handlungsfeld 2: Vernetzung

Die Evaluation stellt in Bezug auf die Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen fehlende Kohärenz und Koordinationsinstrumente zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren fest (vgl. 3.3.2 Verankerung und Durchsetzung). Das Thema der Gleichstellung wird zu oft isoliert und ohne Gesamtzusammenhang betrachtet. Das Handlungsfeld Vernetzung sieht eine Verbesserung der Zusammenarbeit vor. Um die Behindertenpolitik als umfassende Querschnittsaufgabe von Bund und Kantonen zu verankern, genügt es jedoch nicht, die Zusammenarbeit der bisherigen Akteure zu verstärken; die Umsetzung der Gleichstellung als Querschnittsaufgabe ist erst dann erfolgreich, wenn diese ganzheitlich, in allen Phasen von Projekten und an allen Orten mitgedacht wird. Im Handlungsfeld Vernetzung geht es deshalb auch darum, vermehrt zusätzliche Akteure aus verschiedenen Politikbereichen einzubeziehen und die systematische Umsetzung der Gleichstellung in diesen Bereichen zu fördern. Der Bedarf nach gegenseitiger Information und Erfahrungsaustausch ist auf Ebene Bund und Kantone vorhanden und entspricht auch den Vorgaben zur innerstaatlichen Umsetzung der Behindertenrechtskonvention (Artikel 33 BRK), welche staatliche Koordinierungsmechanismen zur erleichterten Umsetzung der Massnahmen vorsieht.

5.2.1 Ziele und Massnahmen

Ziel 3: Verbesserung und Institutionalisierung der Koordination zwischen den zentralen Akteuren der Behindertenpolitik

Ein erstes Ziel des Handlungsfeldes Vernetzung ist es, diejenigen Stellen, denen bereits heute zentrale Zuständigkeiten in der Behinderten- und Gleichstellungspolitik zukommen, besser und bereichsübergreifend zu vernetzen, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern und zu institutionalisieren. Dabei soll insbesondere den Schnittstellen in horizontaler wie in vertikaler Sicht Rechnung getragen werden. Eine verstärkte Zusammenarbeit erlaubt es auch, die Tätigkeiten auf den verschiedenen Ebenen und Themenbereichen besser aufeinander abzustimmen und das gemeinsame Verständnis von Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe zu fördern.

Dazu sollen folgende Massnahmen getroffen werden:

- **Stärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene (Massnahme 5):** Eine bereichsübergreifende Koordination, die sämtliche für die Behindertenpolitik relevanten Stellen beim Bund erfasst, gibt es bisher nicht. Das Mandat des EBGB beschränkt sich auf die Koordination der Stellen, welche spezifisch für die Gleichstellung zuständig sind. Darüber hinaus arbeiten das EBGB und das BSV, das für die Invalidenversicherung zuständig ist, eng zusammen. Es wird vorgeschlagen, das Mandat des EBGB auszuweiten und mit der Koordination der Massnahmen des Bundes im gesamten Bereich der Behindertenpolitik zu betrauen. Damit soll ein kontinuierlicher Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Bundestellen sichergestellt werden. Dies schafft zugleich die Grundlage für den Einbezug weiterer relevanter Themen und Stellen. Da die fachliche Zuständigkeit für behindertenpolitische Themen in den einzelnen Departementen bzw. Bundesstellen liegt, lässt sich die Koordination nur durch den engen Einbezug dieser Stellen gewährleisten. Es wird daher vorgeschlagen, eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDA) Behindertenpolitik einzusetzen, welche das EBGB fachlich unterstützt. Die Arbeitsgruppe gewährleistet einen Überblick über die behindertenpolitischen Aktivitäten und damit auch eine frühzeitige Berücksichtigung behindertenpolitisch relevanter Entwicklungen in der gesamten Bundesverwaltung.

- **Stärkung der vertikalen Koordination** (*Massnahme 6*): Bund und Kantone sind in verschiedenen Politikbereichen für behindertenpolitisch relevante Themen zuständig, die zahlreiche Schnittstellen aufweisen. Eine bereichsübergreifende Koordination von Bund und Kantonen besteht jedoch nur im Ansatz. Um die Behindertenpolitik als Querschnittsaufgabe von Bund und Kantonen kohärent umsetzen zu können, soll die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen weiter verstärkt werden. Dies kann wie bereits heute auf der Basis einer informellen Zusammenarbeit der zuständigen Stellen geschehen. Angesichts der Breite des Themas bietet dieses Vorgehen jedoch keine Gewähr für den Einbezug aller relevanten Stellen. Es ist daher zu prüfen, ob nicht wie in anderen Querschnittsthemen von Bund und Kantonen, etwa der Kinder- und Jugendpolitik oder der Integrationspolitik, eine kantonale Stelle als Anlaufstelle für den Bund in behindertenpolitischen Fragen benannt werden könnte. Solche kantonalen Anlaufstellen hätten den zusätzlichen Vorteil, dass sie im Idealfall als Schnittstelle zu weiteren kantonalen und kommunalen Akteuren wirken und damit die horizontale Koordination in den Kantonen begünstigen könnten. Diese Frage wird gemeinsam mit den Kantonen weiter vertieft.

Ziel 4: Förderung des Einbezugs zusätzlicher Akteure aus den verschiedenen Politikbereichen, insbesondere auch Menschen mit Behinderungen

Als Querschnittsaufgabe betrifft Behindertenpolitik zahlreiche Akteure aus verschiedenen Politikbereichen. In diesem Ziel geht es darum, diese verstärkt in die Gestaltung und die Umsetzung der Behindertenpolitik einzubeziehen. Zur Förderung des Einbezugs werden die bestehenden Massnahmen ausgebaut und neue Massnahmen ergriffen. Als Basis für eine kohärente Politik ist es unumgänglich, dass die betroffenen Stellen, insbesondere die Menschen mit Behinderungen und ihre Organisationen in die Umsetzung einbezogen werden.

Dazu sollen folgende Massnahmen getroffen werden:

- **Berücksichtigung der Gleichstellung in Bundesmassnahmen gewährleisten** (*Massnahme 7*): Die Rechte von Menschen mit Behinderungen sollen in sämtlichen Bundesmassnahmen, welche in Bezug zur Behindertenpolitik stehen, konsequent einbezogen werden. Dies ist bereits heute so vorgesehen, wird aber nur teilweise umgesetzt. Die vorgesehenen Massnahmen zur Verstärkung der Koordination und des Informationsaustausches auf horizontaler Ebene bietet eine Grundlage für einen besseren und nachhaltigen Einbezug. Je früher eine neue Tätigkeit geplant ist, desto besser kann der Gleichstellungsaspekt innerhalb der Umsetzung der Tätigkeit einbezogen werden. Auch lässt sich durch eine Kenntnis der geplanten Aktivitäten bereits frühzeitig der Bedarf an zusätzlichen Akteuren erkennen. Durch die IDA Behindertenpolitik sollte gewährleistet werden, dass der jeweilige Handlungsbedarf frühzeitig erkannt wird. Die Berücksichtigung der Gleichstellung betrifft auch die Finanzhilfen und Abgeltungen mit welchen spezifische Massnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen unterstützt werden. Es gilt sicherzustellen, dass die finanziellen Mittel im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in optimaler Weise zur Umsetzung der Behindertenpolitik beitragen indem sie die Förderung der Gleichstellung mitberücksichtigen.
- **Durchführung bereichsübergreifender zusätzlicher Massnahmen** (*Massnahme 8*): Eine engere Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft bietet die Gelegenheit, gemeinsame Themen zu identifizieren. Es bietet sich an, in prioritären Bereichen der Behindertenpolitik regelmässig gemeinsame und bereichsübergreifende Massnahmen (Programme, Projekte, Konferenzen) zu initiieren. Damit kann nicht

nur der Informations- und Erfahrungsaustausch, sondern auch die Entwicklung der fachlichen Kompetenz der in der Behindertenpolitik tätigen Akteure gefördert werden.

5.3 Handlungsfeld 3: Steuerung

Die Evaluation des BehiG kommt zum Schluss, dass ein Umsetzungscontrolling der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen fehlt; dasselbe gilt aus naheliegenden Gründen auch für die Behindertenpolitik insgesamt. Dies hat zur Folge, dass die Entwicklung der Behindertenpolitik nicht oder nur in Teilbereichen verfolgt werden kann. Dies erschwert das Erkennen von Herausforderungen und das Definieren von Zielen. Das Handlungsfeld Steuerung setzt die in der Evaluation genannte Verbesserungsmöglichkeit des Aufbaus eines Monitorings um, um die Umsetzung der Steuerung der Behindertenpolitik zu verbessern (vgl. 3.3.4 Vollzug und Weiterentwicklung). Dabei sollen in einem ersten Schritt die bereits umgesetzten oder vorgesehenen Massnahmen erfasst werden. Ein solches Instrument kann zudem die Übernahme und die Wahrnehmung der Zuständigkeit der zentralen Akteure (Entscheidungsträger, Fachstellen und Behörden) fördern und das Verständnis der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung als Querschnittsaufgabe stärken. Mittelfristig bietet ein entsprechend ausgestaltetes Steuerungsinstrument eine Grundlage, um weitergehende Ziele für die Behindertenpolitik zu definieren. Damit ist das Handlungsfeld Steuerung auch im Rahmen der weiteren Umsetzung von Artikel 31 BRK zu sehen, insbesondere der Sammlung geeigneter Informationen, welche es erlauben, die Umsetzung zu beurteilen und weiterzuentwickeln.

5.3.1 Ziele und Massnahmen

Ziel 5: Bezifferung und Förderung der Umsetzung

Um auf eine kohärente Umsetzung hinzuarbeiten, muss die Behindertenpolitik auf vollständige und aktuelle Datengrundlagen zurückgreifen können. Insbesondere geht es bei diesem Ziel darum, Daten aus bestehenden Statistiken zusammen zu führen. Dies erlaubt eine Übersicht über die bestehenden Massnahmen, gibt eine Identifizierung der wichtigsten Lücken und soll damit die Basis für die laufende Überprüfung der Umsetzung schaffen. Dabei soll, wenn möglich, auf bestehende sachbereichsbezogene Umsetzungsdaten zurückgegriffen werden.

Dazu sollen folgende Massnahmen getroffen werden:

- **Behindertenpolitische Steuerung verbessern (Massnahme 9):** Die Massnahme sieht vor, dass das EBGB als die mit der Koordination beauftragte Stelle (vgl. *Massnahme 6*), auf der Grundlage der Übersicht über die behindertenpolitischen Aktivitäten gemeinsam mit den betroffenen Bundesstellen, den Kantonen und den Organisationen von Menschen mit Behinderungen ein politisches Steuerungsinstrument erarbeitet. Mit dem Steuerungsinstrument soll gewährleistet werden, dass Informationen über die Aktivitäten der Behindertenpolitik systematisch gesammelt und aufbereitet werden. Es bietet sich an, zunächst in einer begrenzten Auswahl von Themenbereichen eine grobe Übersicht zu erstellen, sich dann jedoch auf einzelne Schwerpunktbereiche zu konzentrieren (z.B. Arbeit). Mittelfristig kann das Instrument als Grundlage dienen, um in einzelnen Teilbereichen gemeinsame Ziele zu setzen. Es bietet sich an, Indikatoren zu definieren, die es erlauben, die behindertenpolitischen Aktivitäten in relevanten Bereichen zu dokumentieren und Entwicklungen zu beobachten. Damit kann das Instrument gleichzeitig ein Anreiz für die Erarbeitung von Aktionsplänen (Priorisierung der Massnahmen mit Zeitplänen) und damit für eine proaktive Umset-

zung behindertenpolitischer Anliegen schaffen. Zudem kann es als Basis dienen, um die laufenden Datenerhebungen weiter zu entwickeln (vgl. *Massnahme 10*).

- **Verbesserung der Entscheid-/Datengrundlagen und ihrer Analysen** (*Massnahme 10*): Zur Umsetzung der Steuerung wird auf bestehende Daten und Statistiken Bezug genommen. Dies erlaubt es zu erkennen, inwiefern bestehende Instrumente mit Bezug zur Behindertenpolitik weiterentwickelt werden müssen. Bei der Weiterentwicklung anderer für die Behindertenpolitik relevanten Datensammlungen und Statistiken wird ebenfalls geprüft, inwieweit der Nutzen für die Behindertenpolitik insgesamt verbessert werden kann. Bereits weit fortgeschritten ist das Projekt einer Dokumentation der Gerichtsentscheide sowie der gleichstellungsrelevanter Erlasse des Bundes und der Kantone.
- **Mitberücksichtigung der Gleichstellung in der Forschungstätigkeit** (*Massnahme 11*): Um zusätzliche Kenntnisse zur Umsetzung zu erhalten, werden Erkenntnisse aus der Forschungstätigkeit des Bundes hinzugezogen. Dies bedingt, dass die mit behindertenpolitischen Themen betrauten Bundesstellen sicherstellen, dass im Rahmen ihrer Ressortforschung, bei Forschungsaufträgen oder bei der Unterstützung der Forschung Dritter der Bezug zur Behindertenpolitik angemessen mitberücksichtigt wird. Diese Massnahme kann über die IDA Behindertenpolitik umgesetzt werden.

5.4 Handlungsfeld 4: Transparenz

Die Evaluation zeigt, dass insbesondere im Bereich der Gleichstellung die Kenntnisse bei Betroffenen und umsetzenden Stellen gering sind und ein allgemeines Bewusstsein für die Rechte von Menschen mit Behinderungen kaum besteht (vgl. 3.3.3. Information und Sensibilisierung). Bereichsübergreifende Grundlagen sind zu wenig bekannt, und gute Beispiele sind zu wenig sichtbar. Zudem dominiert in der Wahrnehmung ein defizitorientiertes Bild von Behinderung. Die Verbesserung der Information stellt demnach ein zentrales Anliegen und Voraussetzung einer umfassenden Behindertenpolitik dar. Das Handlungsfeld Transparenz zielt darauf, die Sichtbarkeit von bereits Bestehendem und die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen zu verbessern sowie die Kenntnisse bei den Betroffenen und den zuständigen Stellen zu erhöhen. Dabei ist die Internet-Barrierefreiheit von zentraler Bedeutung. Die Ziele des Handlungsfeldes Transparenz sind auch im Rahmen der weiteren Umsetzung von Artikel 8 BRK und Artikel 9 BRK zu sehen, welche die Bewusstseinsbildung der Gesellschaft und die Achtung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen beziehungsweise die Zugänglichkeit zu Informationen gewährleisten.

5.4.1 Ziele und Massnahmen

Ziel 6: Bekanntmachen bestehender Massnahmen

In diesem Ziel geht es darum, die Information über die Behindertenpolitik zu verbessern, Kenntnisse zu vermitteln und damit zur Förderung der behindertenpolitischen Kompetenz beizutragen. Andererseits sollen aber auch bestehende Massnahmen und Beispiele guter Praxis zur Veranschaulichung der Umsetzung an die Öffentlichkeit getragen werden.

Hierfür werden folgende Massnahmen ergriffen:

- **Erschliessung und Aufbereitung vorhandener Informationen** (*Massnahme 12*): Um die ganze Breite der Behindertenpolitik aufzuzeigen, gute Beispiele der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen sichtbar zu machen und weitere Massnahmen anzuregen, wird die Schaffung einer Informationsplattform bzw. eines

Portals zur Behindertenpolitik vorgeschlagen. Mit einer Infoplattform kann anhand der Darstellung von Grundlagen und laufenden Aktivitäten eine Information und Sensibilisierung bewirkt werden, ohne dass zusätzliche Kampagnen notwendig sind. Es wird vorgeschlagen, schrittweise eine Übersicht über die Massnahmen in sämtlichen relevanten Bereichen der Behindertenpolitik zur Verfügung zu stellen. Grundlage dafür bietet die im Rahmen der Erarbeitung eines Steuerungsinstrumentes vorgesehene Bestandsaufnahme der behindertenpolitischen Aktivitäten (vgl. *Massnahme 9*). In denjenigen Bereichen, in denen der Bund oder die Kantone Prioritäten setzen, kann eine solche Informationsplattform den Zugang zu vertieften Informationen sicherstellen. Der Aufbau und der Betrieb einer solchen Plattform bedingen in inhaltlicher Hinsicht eine Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Es wird daher vorgeschlagen, dass das EBGB gemeinsam mit den Kantonen den Aufbau einer solchen Infoplattform vertieft prüft.

Ziel 7: Zugänglichkeit verstärken

In der Informationsgesellschaft kommt dem barrierefreien Zugang zu den neuen Informations- und Kommunikationsdienstleistungen eine überragende Bedeutung zu. E-Inclusion ermöglicht Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Informationen und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen. Sie ist angesichts der umfassenden Präsenz von IKT in praktisch allen Lebensbereichen auch eine wesentliche Grundlage für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, insbesondere in der Arbeitswelt und im Bildungsbereich. Ein zweites Ziel des Handlungsfeldes Transparenz ist daher die Stärkung der E-Inclusion.

Dazu soll folgende Massnahme getroffen werden:

- **Weiterführung der Geschäftsstelle E-Accessibility** (*Massnahme 13*):
Zur Umsetzung des Aktionsplans E-Accessibility 2015 – 2017 hat der Bundesrat die Einsetzung einer Geschäftsstelle E-Accessibility im EDI (EBGB) beschlossen. Die Geschäftsstelle ist verantwortlich für die Umsetzung des Aktionsplans, insbesondere für die Erarbeitung von Empfehlungen und der Erstellung von Hilfsmitteln, die es erlauben sollen, die E-Accessibility-Anforderungen in die regulären Prozesse und Strukturen einzubinden. Die Geschäftsstelle berät, koordiniert und unterstützt zudem die Departemente und Verwaltungseinheiten des Bundes in Sachen E-Accessibility. Der Aktionsplan E-Accessibility wird wie vorgesehen umgesetzt. 2016 stellten ein Bericht zur Qualitätssicherung und die Realisierung einer Grundlage für die Umsetzung der E-Accessibility-Anforderungen in den Departementen zentrale Meilensteine dar. Der Bericht zur Qualitätssicherung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Internet-Barrierefreiheit kommt zum Schluss, dass die Weiterführung der Geschäftsstelle E-Accessibility über die Umsetzung des Aktionsplans hinaus ein zentrales Element zur nachhaltigen Sicherstellung der E-Accessibility-Kompetenz in der Bundesverwaltung darstellt. Dies betrifft insbesondere die Bereitstellung von Expertenwissen für alle Departemente sowie die zentrale Koordination der verschiedenen E-Accessibility-Vorhaben in der Bundesverwaltung. Im Hinblick auf die Behindertenpolitik kommt der Fachstelle zudem die Aufgabe zu, den Einbezug von E-Accessibility-Themen in die Entwicklung und Durchführung von Programmen und Projekten zur Förderung der Gleichstellung sicherzustellen und die beim Bund erarbeiteten Erfahrungen und Instrumente an Behörden und Private weiterzugeben.

Ziel 8: Sensibilisierung/Förderung eines positiven Bildes der Menschen mit Behinderungen

Nach wie vor sehen sich Menschen mit Behinderungen mit negativen Bildern und Vorurteilen konfrontiert. Diesen gilt es entgegenzuwirken. Bei diesem Ziel geht es insbesondere darum,

das defizitorientierte Bild von Menschen mit Behinderungen durch ein kompetenzorientiertes Bild abzulösen.

Dazu werden folgende zusätzliche Massnahmen ergriffen:

- **Einbezug von Menschen mit Behinderungen in der Kommunikation verstärken**
(*Massnahme 14*): In der Kommunikation sollen Menschen mit Behinderungen sichtbarer gemacht werden. Sämtliche Bundesstellen, welche Kommunikationsaktivitäten und insbesondere Kampagnen durchführen, werden aufgefordert, Menschen mit Behinderungen als selbstverständlicher Teil der Gesellschaft mit zu porträtieren. Diese Massnahme soll im Rahmen der geplanten Kommunikationsmassnahmen durchgeführt werden. Die frühzeitige Planung, inwiefern die Sichtbarkeit von Menschen mit Behinderungen für die jeweiligen Massnahmen umgesetzt werden kann, wird über die IDA Behindertenpolitik sichergestellt.
- **Kommunikationsstrategien verstärkt auf Kompetenzorientierung ausrichten**
(*Massnahme 15*): Kommunikationsaktivitäten, welche behindertenpolitische Anliegen vermitteln, sollen vermehrt dazu benutzt werden, eine positive Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen zu fördern. Die Informationen der genannten Plattform (vgl. *Massnahme 13*) stellen eine Möglichkeit dar, das oft von Vorurteilen geprägte Bild von Menschen mit Behinderungen zu verändern. Weiter soll auch in geplanten Kommunikationsmassnahmen des Bundes darauf geachtet werden, dass defizitorientierte Bilder vermieden werden. Die Wirkung kann verstärkt werden, wenn auch die Behindertenorganisationen in ihren über den Bund finanzierten Informations- und Sensibilisierungskampagnen ebenfalls darauf bedacht sind, ein kompetenzorientiertes Bild von Menschen mit Behinderungen zu vermitteln.

6 Weiteres Vorgehen und Priorisierung

Nach Kenntnisnahme des Berichts durch den Bundesrat führt das EDI einen Dialog mit den Verbänden und den Kantonen über die vorgeschlagenen Massnahmen durch. Für die im Bereich Gleichstellung und Arbeit vorgeschlagenen Massnahmen bietet sich dazu die Nationale Konferenzen zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderung an. Das EDI wird gestützt auf diesen Dialog einen überarbeiteten Bericht ausarbeiten und dem Bundesrat im Herbst 2017 unterbreiten.

7 Schlussfolgerungen

Die Herausforderung der Weiterentwicklung der Behindertenpolitik besteht darin, Gleichstellung als Querschnittsthema zu verankern. Das heisst, dass dem Gleichstellungsauftrag im Rahmen der Aufgaben von Bund und Kantonen konsequent Rechnung getragen werden muss.

Dies bedingt, dass Bund und Kantone in der Behindertenpolitik stärker zusammen arbeiten. Eine stärkere Zusammenarbeit erleichtert nicht nur die Koordination von Massnahmen, welche Bund und Kantone in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen umsetzen, sondern auch den frühzeitigen Einbezug von Gleichstellungsanliegen in zahlreiche für die Behindertenpolitik relevante Lebens- bzw. Regelungsbereiche. Auf der Basis einer stärkeren Vernetzung der Akteure und eines gegenseitigen Austausches können schliesslich bestehende Massnahmen sichtbar gemacht, Lücken erkannt und Ziele für die weitere Umsetzung definiert werden.

Parallel zur Förderung der Rahmenbedingungen ist es unumgänglich, den Gleichstellungsauftrag in bestimmten Themengebieten verstärkt zu verankern. Die vorgeschlagene Weiterentwicklung nimmt mit dem Thema Arbeit einen Kristallisationspunkt der gesellschaftlichen Akzeptanz von Menschen mit Behinderungen auf.³² Insbesondere im Bereich Arbeit bestehen Handlungsbedarf, aber auch Handlungsmöglichkeiten für den Bund. Die Stärkung der Rahmenbedingungen, insbesondere die geplante stärkere Vernetzung und Steuerung der Akteure erlauben es zu erkennen, in welchen Themenbereichen Gleichstellung in einem nächsten Schritt vertieft umgesetzt werden soll.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind darauf ausgerichtet, die Grundlage für eine proaktive, umfassende und kohärente Behindertenpolitik zu schaffen und in einer längerfristigen Perspektive zur weiteren Umsetzung der UN-BRK beizutragen.

³² So schon die Botschaft BehiG S. 1726

Anhang: Übersicht über die Massnahmen

Handlungsfeld 1: Gleichstellung

Ziel 1: Themenbereich Gleichstellung und Arbeit aufarbeiten und vertiefen

Massnahme 1: Lancierung eines Schwerpunktprogramms «Gleichstellung und Arbeit»

Massnahme 2: Verstärkung der Massnahmen des Bundes als Arbeitgeber

Ziel 2: Gleichstellungsaspekt bei Massnahmen zur beruflichen Integration stärken

Massnahme 3: Vertiefung gleichstellungsrelevanter Themen im Rahmen der Konferenz zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Behinderungen 2017

Massnahme 4: Einbezug des Gleichstellungsaspekts in weitere Aktivitäten und Gefässe zur Förderung der beruflichen Integration

Handlungsfeld 2: Vernetzung

Ziel 3: Verbesserung und Institutionalisierung der Koordination zwischen den zentralen Akteuren der Behindertenpolitik

Massnahme 5: Stärkung der horizontalen Koordination auf Bundesebene

Massnahme 6: Stärkung der vertikalen Koordination

Ziel 4: Förderung des Einbezugs zusätzlicher Akteure aus den verschiedenen Politikbereichen, insbesondere auch Menschen mit Behinderungen

Massnahme 7: Berücksichtigung der Gleichstellung in Bundesmassnahmen gewährleisten

Massnahme 8: Durchführung bereichsübergreifender zusätzlicher Massnahmen

Handlungsfeld 3: Steuerung

Ziel 5: Bezifferung und Förderung der Umsetzung

Massnahme 9: Behindertenpolitische Steuerung verbessern

Massnahme 10: Verbesserung der Entscheidungs-/Datengrundlagen und ihrer Analysen

Massnahme 11: Mitberücksichtigung der Gleichstellung in der Forschungstätigkeit

Handlungsfeld 4: Transparenz

Ziel 6: Bekanntmachen bestehender Massnahmen

Massnahme 12: Erschliessung und Aufbereitung vorhandener Informationen

Ziel 7: Zugänglichkeit verstärken

Massnahme 13: Weiterführung der Geschäftsstelle E-Accessibility

Ziel 8: Sensibilisierung/Förderung eines positiven Bildes der Menschen mit Behinderungen

Massnahme 14: Einbezug von Menschen mit Behinderungen in der Kommunikation verstärken

Massnahme 15: Kommunikationsstrategien verstärkt auf Kompetenzorientierung ausrichten